

LOS PIRINEOS

Geografía, Turismo, Agricultura, Cooperación transfronteriza y Derecho



Autores

Jaume FONT
Alberto BERNUÉS
Ana OLAIZOLA
Teodoro LASANTA
Iñaki LASAGABASTER
Mercè GILI
José Ignacio CUBERO

Iñigo Lazcano
Agustín GARCÍA URETA
Nieves ARRESE
Eduardo MALAGÓN
Iñigo URRUTIA
Maite URIARTE
Eguzki URTEAGA

Coordinador
Iñaki LASAGABASTER

ARGITALPEN ZERBITZUA
SERVICIO EDITORIAL

ISBN: 978-84-9860-656-0
Depósito Legal: BI-825-2012



eman ta zabal zazu
Universidad del País Vasco Euskal Herriko Unibertsitatea

Indice

TURISMO Y POLÍTICAS TURÍSTICAS EN EL PIRINEO CATALÁN

Jaume FONT

LA GANADERÍA EN LOS PIRINEOS: EVOLUCIÓN, CONDICIONANTES Y OPORTUNIDADES

Alberto BERNUÉS / Ana OLAIZOLA

LOS PIRINEOS: ESTRATEGIAS RECIENTES DE DESARROLLO Y SUS EFECTOS SOCIOECONÓMICOS Y PAISAJÍSTICOS

Teodoro LASANTA

PRINCIPIOS PARA LA DEFENSA DE LAS ZONAS DE MONTAÑA: UNA PROPUESTA

Mercè GILI

LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN LOS PIRINEOS: UNA DESCRIPCIÓN DE LOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS EN VIGOR

José Ignacio CUBERO / Iñaki LASAGABASTER

LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN EL PIRINEO FRANCÉS

Iñigo LAZCANO

LAS ZONAS DE MONTAÑA Y LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS EN EL PIRINEO

Agustín GARCÍA URETA / Nieves ARRESE / Iñigo LAZCANO

LA POLÍTICA AGRARIA COMÚN Y LAS ZONAS DE MONTAÑA

Eduardo MALAGÓN

TURISMO Y POBLACIONES DE MONTAÑA, EN ESPECIAL LAS ESTACIONES DE ESQUÍ

Iñigo URRUTIA / Maite URIARTE

LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA EN EL PIRINEO OCCIDENTAL

Eguzki URTEAGA

PRESENTACIÓN

Este trabajo, editado por la Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea, es el resultado de unas Jornadas Internacionales sobre los Pirineos celebradas los días 24 y 25 de noviembre de 2011. Estas Jornadas estaban provocadas por la preocupación que en el terreno ambiental se manifiesta en estos momentos como consecuencia del calentamiento global, la pérdida de los glaciares, el aumento de las sequías, la pérdida de la calidad y de las condiciones del terreno, el aumento de la erosión, la pérdida de biodiversidad y, en general, otras consecuencias de la evolución de nuestro planeta, en las que cabe destacar la intervención humana directa. Con esta última se quiere hacer referencia a la construcción de infraestructuras, de carreteras, del desarrollo de actividades de esparcimiento y ocio, todas ellas motivadoras de una pérdida de la calidad y de la cualidad de lo Pirineos como un ámbito territorial con el que la civilización europea tiene una gran deuda. Esta deuda no solamente es histórica, simbólica o de otro tipo, sino que especialmente lo es por la importancia que el mantenimiento de los Pirineos en su condición actual tiene para el bienestar de las sociedades europeas. Sin los Pirineos, sin la actividad de las personas que los pueblan y los mantienen, su pérdida y su mala utilización tendrían unas consecuencias muy graves en Europa, entendiéndose por tales no solamente las derivadas de una limitación de actividades de ocio y esparcimiento, sino sobre todo por las propias consecuencias ambientales que un hecho de estas características tendría. En realidad, hablar de los Pirineos no es hablar de su defensa, sería mucho mejor hablar de la deuda que los habitantes de los Estados español y francés especialmente, pero de toda Europa se podría decir, tenemos con esta cadena montañosa.

Estos hechos nos han llevado a la elaboración del trabajo que el lector tiene en sus manos, trabajo dirigido bajo el criterio de la transdisciplinariedad. Como juristas que somos los organizadores de las jornadas que dieron origen a este trabajo, no insistimos solamente en este componente jurídico, sino que buscamos las percepciones y la idea que sobre los Pirineos se tenía desde otras perspectivas de análisis, especialmente las de la geografía, la economía, y los sectores afectados, que viven en los propios Pirineos. Por esta razón intervinieron en estas jornadas especialistas del ámbito de la geografía como Jaume Font, con su trabajo sobre las zonas de alta montaña y la actividad turística o las ponencias de Alberto Bernúes y Ana Olaizola sobre los Pirineos y la actividad agrícola. A destacar también la ponencia de Teodoro Lasanta sobre la situación actual de los Pirineos y las perspectivas de evolución que percibe.

Hecho este análisis desde las perspectivas reseñadas se consideró también importante la apertura a personas implicadas en el desarrollo de los Pirineos, bien por trabajar en los mismos, por formar parte de organizaciones no gubernamentales vinculadas a la defensa de algún bien específicamente característico de los Pirineos o por agricultores protagonistas de esa labor tan importante como es el de la agricultura de montaña como instrumento garante de la propia existencia y mantenimiento de los Pirineos. En este marco cabe destacar las intervenciones de Paco Iturbe, biólogo y divulgador ambiental o de Oscar Díez, ornitólogo y fundador de la Fundación para la Protección del Quebrantahuesos. Personas también implicadas en la vida de todos los días en los Pirineos como Mercé Gili, geógrafa o Mixel Berhocoirigoin, defensor del asociacionismo agrícola y de una agricultura sostenible en las zonas pirenaicas de Iparralde. Junto a los anteriores cabe destacar la intervención de expertos en economía como Eduardo

Malagón o Andoni García Arriola, que hicieron la lectura correspondiente a la evolución de la política agrícola comunitaria y especialmente a la evolución que esta política está teniendo en la actualidad y sus consecuencias sobre el desarrollo de los Pirineos. Finalmente, señalar que, desde el Derecho, los miembros del equipo de investigación de “Derechos Humanos y Territorio” desarrollaron diferentes ponencias sobre la ordenación del territorio y el urbanismo en los Pirineos, así como sobre los espacios naturales protegidos. Todos ellos profesores de la Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea y personas que han dedicado una parte importante de su actividad investigadora al desarrollo y análisis de las políticas de ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente. Finalmente habría que reseñar una ponencia organizativa, que tiene gran importancia porque plantea las posibilidades y los retos, especialmente jurídicos, que tendría el desarrollo de una organización administrativa específica que sirviera precisamente a la idea de defensa de los Pirineos, la de Eguzki Urteaga, o mejor dicho, de acuerdo con lo señalado anteriormente a la reivindicación del valor de los Pirineos y de la deuda que la sociedad tiene con la existencia de un espacio territorial tan destacado por su valores ambientales como éste.

En definitiva una obra necesaria, interdisciplinar, actual y transitoria, en el sentido de que se corresponde con un paso más en el camino de avanzar en la propuesta de elaboración de una normativa específica que establezca tanto los objetivos como las estructuras e instrumentos necesarios para el mantenimiento de los Pirineos como bien público del que toda la ciudadanía europea tenemos derecho a disfrutar.

Iñaki Lasagabaster Herrarte

TURISMO Y POLÍTICAS TURÍSTICAS EN EL PIRINEO CATALÁN

JAUME FONT-GAROLERA
Departament de Geografia Física i Anàlisi Geogràfica Regional
Universitat de Barcelona

Índice

- I. INTRODUCCIÓN: EL PUNTO DE VISTA DEL TURISMO
- II. UNA PANORÁMICA GLOBAL: EL TURISMO COMO SECTOR ECONÓMICO DE FUTURO Y COMO CONQUISTA SOCIAL
- III. LA EVOLUCIÓN TURÍSTICA DE LOS PIRINEOS. EL CASO DEL PIRINEO CATALÁN
- IV. EL SIGLO XXI: EL TURISMO DE MONTAÑA EN LA ENCRUCIJADA

I. INTRODUCCIÓN: EL PUNTO DE VISTA DEL TURISMO

Esta ponencia analiza la evolución y la situación actual del turismo en los Pirineos a partir del ejemplo del Pirineo catalán y desde una perspectiva sectorial propiamente turística. Cabe precisar, respecto a este enfoque, que hay muchas maneras de aproximarse al turismo pirenaico; es el caso, por ejemplo, del estudio de su impacto en el medio ambiente, los recursos naturales, los paisajes de montaña o bien analizando su incidencia en la estructura territorial, económica y demográfica de los Pirineos. También podría abordarse el turismo desde la perspectiva del conservacionismo y el ecologismo, entre otros enfoques que ya son objeto de estudio en otras ponencias de estas jornadas.

El trabajo aborda el turismo como una actividad de gran transcendencia económica y territorial y probablemente una de las que tiene mayores perspectivas de futuro en los Pirineos. Y entiende el turismo en un doble sentido: en primer lugar como una actividad vinculada al sector de los servicios, pero también como una práctica que trasciende la mera visión economicista, que puede ser considerada una conquista social. Entre otras cosas, porque consagra el derecho al ocio y al descanso y también porque contribuye al enriquecimiento cultural de las personas mediante el conocimiento directo de lugares, gentes, monumentos y grandes creaciones culturales de la humanidad. Hago más, en este sentido, las palabras de Bertran Russell cuando afirma que “la capacidad de llenar el tiempo de ocio de una manera inteligente és el último producto de la civilización” (Bertrand Russel, *Elogio de la ociosidad*, 1932).

Situados en esta perspectiva o punto de vista turístico, la ponencia se desarrolla mediante los apartados siguientes: el primero define el fenómeno turístico y lo sitúa a escala global, destacando sobretodo sus previsiones de crecimiento y su papel como

industria o sector económico de futuro; en el segundo apartado se realiza una breve valoración del papel del turismo a escala estatal española, catalana y propiamente pirenaica; la tercera parte de la ponencia analiza la evolución histórica del turismo en los Pirineos catalanes, centrándose especialmente en el desarrollo del esquí y los deportes de invierno, hoy por hoy principal foco de atracción turística de la alta montaña pirenaica. Finalmente, en la última parte, se analizan someramente los principales retos de futuro que debe afrontar el desarrollo del turismo en los Pirineos y muy en particular el turismo vinculado a la nieve y los deportes de invierno en sus distintas modalidades, ante amenazas como el cambio climático, la competencia de otros destinos turísticos de montaña o el cambio de hábitos de consumo del propio turista.

II. UNA PANORÁMICA GLOBAL: EL TURISMO COMO SECTOR ECONÓMICO DE FUTURO Y COMO CONQUISTA SOCIAL

Según la Organización Mundial del Turismo (OMT) —ente de las Naciones Unidas que se ocupa del turismo con sede en Madrid—, por **turista** se entiende aquella persona que se traslada libremente fuera de su residencia habitual a otro lugar o punto geográfico por un periodo consecutivo superior a 24 horas e inferior a un año, por motivos de ocio, placer, negocio u otros motivos (convenciones, reuniones, congresos), pernoctando fuera de su domicilio habitual. Asimismo, el **turismo** comprende el conjunto de actividades que realiza el turista en sus viajes y desplazamientos; es decir, desde el propio viaje hasta el alojamiento, la restauración, la visita a museos, monumentos y lugares de interés y el conjunto de actividades lúdicas, prácticas deportivas, paseos, compras y cualquier otra actividad que el turista realice durante el viaje.

Desde la consolidación del turismo de masas, a mediados del siglo XX, la práctica del turismo no ha hecho más que aumentar, constituyendo en la actualidad uno de los sectores económicos con mejores perspectivas de desarrollo a medio y a largo plazo. Según la OMT, el turismo es hoy uno de los principales motores del comercio internacional, representa el 30% de las exportaciones totales de servicios comerciales (40% en los países desarrollados) y el 6% del total de exportaciones mundiales de bienes y servicios. La OMT calcula que la contribución del turismo al Producto Interior Bruto mundial se sitúa alrededor del 5%. Asimismo, su contribución a la generación de empleo es ligeramente superior y se estima en un 6-7% del total mundial. Este dato convierte al turismo en una de las fuentes de empleo más importantes del mundo, generando alrededor de 75 millones de puestos de trabajo.

Además de ello, se considera que el turismo tiene un alto poder multiplicador de la actividad económica y un efecto difusor de la misma en los destinos turísticos, razón por la que muchos países y regiones lo consideran un sector estratégico y un motor de desarrollo social y territorial. Es el caso, por ejemplo, de todos los destinos pirenaicos tanto de una como de otra vertiente, muy en particular el turismo de invierno vinculado a la nieve pero también el resto de modalidades y segmentos turísticos. Es decir, el turismo ecológico, activo y de aventura pero también el turismo cultural, de salud y bienestar o enogastronómico, como en el caso del Somantano aragonés.

Cifras básicas del turismo internacional (OMT)

Las cifras de evolución del turismo a escala global son elocuentes e ilustran muy bien la importancia creciente del turismo como motor de desarrollo regional y local. Según la OMT, en 1950 se registraron 25 millones de llegadas de turistas internacionales, cifra que alcanzaba los 922 millones de turistas en 2008, lo cual supone uno de los incrementos más espectaculares del mundo. Según estos mismos datos, 4 de cada 5 viajes turísticos internacionales se realiza dentro del propio continente del turista, siendo Europa el mercado de origen más importante (generó el 55% de las llegadas de turistas internacionales en 2008). Además de Europa, las áreas que concentran la mayor parte de actividad turística son América (sobretudo Estados Unidos, Méjico y el Caribe), Asia y el Pacífico. El estallido de la crisis económica redujo la actividad turística internacional en 2008 y 2009, pero esta se recuperó a partir de 2010 y en 2011, siendo uno de los sectores económicos que mejor resiste la crisis en España y Europa.

Tabla 1. Evolución de la llegada de turistas internacionales

Año	Turistas
1950	25 millones
1980	277 millones
1990	438 millones
2000	684 millones
2008	922 millones

Fuente: OMT: *World Tourism Barometer*, 2008-2009

Cuadro 1. Cifras básicas del turismo internacional (OMT)

- ✓ 5% PIB mundial, con tendencia positiva
- ✓ 75 millones de puestos de trabajo
- ✓ 30% de las exportaciones mundiales de servicios comerciales
- ✓ Efecto multiplicador sobre los diversos sectores y subsectores económicos, desde la hostelería al transporte y la logística.
- ✓ El turismo es también una **conquista social**, en la medida que enriquece a la persona en numerosos sentidos (ocio, descanso, disfrute de la cultura y de la naturaleza).

Si se tienen en cuenta las previsiones a largo plazo, a pesar del impacto de la crisis financiera iniciada en 2008 el informe de la OMT *Tourism 2020 vision* prevé que en 2020 las llegadas de turistas internacionales alcancen los 1.600 millones anuales. El promedio global de crecimiento anual estimado se sitúa en el 4,1% y se prevé que Europa seguirá manteniendo la cifra de llegadas más alta del mundo (717 millones de turistas), aunque perderá peso relativo, en beneficio de destinos emergentes como China, India y América Latina. Según el informe citado las perspectivas del turismo a

largo plazo son positivas, siempre y cuando el sector y los destinos sean capaces de renovarse y afrontar los nuevos retos de forma coordinada y efectiva.

Cuadro 2	
Recomendaciones de la OMT para afrontar los nuevos retos del turismo	
✓ Diversificar la oferta	✓ Incentivar la innovación
✓ Crear productos turísticos eficientes y sostenibles	✓ Incentivar la calidad mediante el cumplimiento de protocolos y códigos de buenas prácticas (certificaciones: ISO 9000, EMAS, Q)
✓ Integrar en el turismo las políticas económicas, sociales, culturales y ambientales	✓ Estimular la productividad y el dinamismo empresarial (PIME)
✓ Mejorar la paquetización y la comercialización de productos turísticos (logística)	✓ Ofertar una buena relación calidad/precio

Elaboración propia. Fuente: OMT *Tourism 2020 vision*

El turismo en España: una potencia mundial

A la hora de analizar el turismo en los Pirineos es preciso comentar brevemente las cifras básicas del turismo a escala española. En este sentido, y en función de los datos publicados anualmente por la OMT (UNWTO: *World Tourism Barometer*), España viene ocupando regularmente el segundo o el tercer lugar en el ranking turístico mundial, tanto si se atiende al número de turistas anuales que visitan el país, como si se tienen en cuenta los ingresos generados por el turismo internacional. En este sentido, en 2010 España con 60,1 millones de turistas ocupó el segundo lugar del mundo, sólo por detrás de Francia, con 76,3 millones de turistas, y por delante de Estados Unidos (59,7 millones de turistas). También ocupó la segunda posición mundial si se contempla el volumen de ingresos generados por el turismo. En este caso, la cifra de ingresos se sitúa para el año 2010 en 52.500 millones de dólares (US\$), sólo por detrás de Estados Unidos, con 103.500 millones de dólares, y por delante de Francia con 46.300 millones de dólares.

Estas cifras convierten el turismo en uno de los principales sectores económicos de España, con una aportación al PIB estatal estimada entre el 12 y el 13 %, con notables diferencias según las comunidades autónomas. Destacan, en este sentido, las tradicionales destinos de “sol y playa” de la islas Baleares y Canarias, con una economía que casi se acerca al monocultivo turístico, seguidas de los destinos de la costa mediterránea (Catalunya, Comunitat Valenciana, Murcia y Andalucía). En Catalunya, según el Observatori de Turisme de la Generalitat de Catalunya, la aportación del turismo al PIB regional se sitúa en torno al 12%.

Finalmente, se aportan dos cuadros de datos de la oferta española de alojamiento editados por el Instituto Nacional de Estadística. Lo primero que destaca de estos datos son los tres millones de plazas de alojamiento, que sitúan la oferta española entre las más elevadas del mundo.

Tabla 2. La oferta de alojamiento en España, 2010

Establecimientos	Nº establ.	Nº de plazas
Hoteles	18.330	1.733.383
Camping	1.233	770.367
Apartamentos*	**4.431	544.187
Turismo rural*	10.017	97.955
TOTAL	34.011	3.145.892

* Datos de 2005, fuente ** Número de empresas comercializadoras

Fuente: *Anuario estadístico de España, 2010*; *INEcifras, 2005*.

Si se considera el número de plazas hoteleras por Comunidades autónomas, que constituyen la oferta turística clásica y más convencional (véase tabla adjunta), se sitúan en primer lugar las Illes Balears, seguidas de Catalunya (que cuenta con una oferta turística muy diversificada de sol y playa, montaña y turismo cultural y urbano), Andalucía, Canarias, Comunidad Valenciana y Madrid.

Tabla 3. Establecimientos y plazas hoteleras en España, 2010

Comunidad Autónoma	Establecimientos Hoteleros (todos)	
	Nº est.	Nº plazas
TOTAL	18.330	1.733.383
Balears, Illes	1.397	334.973
Cataluña	2.749	300.767
Andalucía	2.880	292.915
Canarias	524	208.166
Com. Valenciana	1.187	137.415
Madrid, Com. de	1.309	102.635
Galicia	1.885	74.482
Castilla y León	1.591	63.700
Aragón	939	44.486
Castilla - Mancha	952	36.793
Asturias, Prin, de	775	28.843
País Vasco	465	24.816
Cantabria	541	23.336
Murcia, Reg. de	225	20.772
Extremadura	420	18.981
Navarra, Com. F.	308	12.079
Rioja, La	158	6.515
Ceuta y Melilla	25	1.709

Fuente: INE: *Anuario estadístico de España, 2011*. Servicios. Turismo

Entre los distintos segmentos turísticos, destaca en primer lugar la tradicional especialización de España y muy particularmente del litoral Mediterráneo en el turismo vacacional de sol y playa, que concentra la mayor oferta hotelera. A este segmento le siguen los destinos de turismo cultural y urbano, con focos destacados en Barcelona y Madrid, seguidos de Santiago de Compostela, Valencia, Bilbao (efecto Guggenheim) y Donosti-San Sebastián. La ciudad de Barcelona, por ejemplo, supera las 60.000 plazas hoteleras y acoge a unos siete millones de turistas anuales, además de unos dos millones y medio millones de cruceristas. Vista la importancia económica del turismo a

escala global y a escala española, no cabe duda que constituye una de las oportunidades de desarrollo más seguras que se les ofrecen hoy por hoy a las distintas comarcas y valles de los Pirineos, cuestión que se analiza en los apartados siguientes, viendo con más detalle el caso del Pirineo Catalán.

III. LA EVOLUCIÓN TURÍSTICA DE LOS PIRINEOS. EL CASO DEL PIRINEO CATALÁN

El desarrollo del turismo en el conjunto de los Pirineos y en el Pirineo Catalán se ajusta en líneas generales al proceso seguido por otros destinos de montaña europeos como los Alpes, aunque con notables diferencias entre ambas vertientes (española o francesa) y entre los distintos valles y comarcas. Como es lógico suponer la norma general fue que los territorios más aislados se incorporaron mucho más tardíamente al desarrollo turístico. Bagnères de Luchon, en Francia, por ejemplo (colindante con el valle de Aran), se convirtió a mediados del siglo XIX, a partir de la llegada del ferrocarril, en una de las estaciones balnearias más renombradas de Europa (la emperatriz Eugenia de Montijo (1826-1920), esposa de Napoleón III, acudía a dicha estación). El desarrollo turístico del Principado de Andorra, por el contrario, fue tardío y no se produjo hasta mediados los años sesenta del siglo XX, casi un siglo después de Bagnères de Luchon. Otros destinos, como Puigcerdà y Camprodon, en Catalunya, se desarrollaron también tempranamente (desde el final del siglo XIX), coincidiendo con la llegada del ferrocarril al Pirineo Oriental (Ripoll y Sant Joan de les Abadesses), dando respuesta a la demanda de la entonces pujante burguesía industrial catalana, que empezó a acudir a las estaciones balnearias y termales y a los centros de veraneo, a imitación de la burguesía industrial francesa y europea.

En síntesis pueden distinguirse tres fases en la evolución histórica del turismo en los Pirineos:

- A) Fase inicial, segunda mitad del siglo XIX.
- B) Primer desarrollo turístico pirenaico, de finales del siglo XIX a mediados del siglo XX.
- C) Eclosión del turismo de masas en la montaña, segunda mitad del siglo XX,

En la actualidad (inicios del siglo XXI), el nuevo escenario de un mundo globalizado junto a los retos planteados por el cambio climático, han supuesto la entrada del turismo pirenaico en una nueva fase, que bien podría calificarse de verdadera encrucijada, cuestión que se analiza en el último apartado.

A) Fase inicial, segunda mitad del siglo XIX

Se inicia en la segunda mitad del siglo XIX y debe vincularse a la aparición del primer turismo burgués, asociado generalmente a las estaciones balnearias y al veraneo; contexto en el que aparecen los primeros pireneístas. Este desarrollo inicial debe asociarse al fin de las guerras napoleónicas que llevaron la estabilidad a Europa y propiciaron el éxito de la primera revolución industrial (la del vapor y el ferrocarril). Aparece en aquellos años una nueva burguesía enriquecida que gracias al desarrollo del

ferrocarril y de los medios de comunicación (correo y telégrafo) empieza a poner de moda los primeros destinos turísticos, como las estaciones balnearias y los centros de veraneo, tanto costeros como de alta montaña.

En los Pirineos el desarrollo de estos destinos turísticos empieza tempranamente en la vertiente norte francesa gracias al ferrocarril, que llega muy pronto hasta la cabecera de los valles principales. Pau se convierte en un potente centro de veraneo aristocrático al mismo tiempo que empieza el auge de lujosas estaciones balnearias; es el caso de Bagnères de Luchon --estación imperial--, Bagnères de Bigorre y de Ax les Termes en el Pirineo central, o bien de Font-Romeu, Céret y Amélie les Bains en el oriental. A finales del siglo XIX surgen los primeros destinos burgueses en España (como Camprodon y Puigcerdá en Catalunya), generalmente asociados al veraneo de las clases pudientes o bien a estaciones balnearias (como Panticosa, en Aragón). El éxito del turismo es ya evidente mediado el siglo XIX y el mismo *Diccionario geográfico* de Pascual Madoz (1845-50), recomienda su desarrollo en el valle de Aran, a imitación de lo que sucedía en el cercano valle francés de Luchon, donde veraneaba la emperatriz Eugenia de Montijo. En este contexto aparecen también los primeros pireneístas, generalmente aristócratas, en consonancia con los primeros alpinistas.

B) Primer desarrollo turístico pirenaico, de finales del siglo XIX a mediados del siglo XX

Esta etapa se extiende desde las últimas décadas del siglo XIX hasta mediado el siglo XX. Debe vincularse al paulatino aumento del nivel de vida asociado a la industrialización y al desarrollo paralelo de las comunicaciones (telégrafo y teléfono) y los transportes (ferrocarriles y carreteras) En esta etapa a los exclusivos destinos tradicionales de veraneo se une la gran expansión del excursionismo y el montañismo, muy importantes en Catalunya y el País Vasco. A partir del último tercio del siglo XIX los grandes pireneístas (Ramond, Russell, Verdaguer) conquistan las cumbres más destacadas como el Aneto y el Monte Perdido. En el último tercio del siglo XIX (1876) se crea el Centre Excursionista de Catalunya (CEC), que jugará un papel importante en el descubrimiento de los Pirineos y en la creación de los primeros refugios de montaña al estilo de los que ya existían en los Alpes. El refugio de Ulldeter, se inauguró en 1909 y el de la Renclusa, al pie del Aneto, en Benasque (Aragón) en 1917. Por otra parte, la publicación de la Guía Michelin en Francia, a partir de 1900, vinculada al auge del automovilismo y la realización del Tour de Francia, a partir de 1903, contribuyen en gran medida al descubrimiento de los Pirineos para el gran turismo europeo.

A comienzos del siglo XX las entidades excursionistas impulsan el desarrollo del esquí y los deportes de invierno con la celebración de las primeras competiciones en el Pirineo Catalán (la primera competición se celebra en 1908 a la que pronto se unirá la Copa del Rey Alfonso XIII, primer campeonato oficial de España celebrado en la Molina en 1911. Ni que decir tiene que el lugar de la Molina no contaba entonces con ningún sistema de remonte mecánico.

Como hitos en el desarrollo del esquí y los deportes de invierno a escala europea pueden mencionarse los siguientes:

- ✓ La primera carrera de esquí de fondo se celebró en Noruega en 1843.

- ✓ En 1883 se crea la Asociación Noruega de Esquí que organiza en 1892 el primer concurso en Christiania (Oslo actual).
- ✓ En 1893 se inicia el esquí deportivo en los Alpes; este mismo año se funda también el primer club suizo de esquí.
- ✓ Con el siglo XX arranca el esquí de competición en los Alpes, con carreras de fondo, slalom y descenso.
- ✓ En 1908 se celebran las primeras carreras de esquí y trineos en el Pirineo Catalán, concretamente en la montaña de los Rasos de Peguera (Berguedà). Se celebran también competiciones en Ribes de Freser, la Molina y Camprodon, destinos que con el transcurrir de los años contarán con las primeras estaciones de esquí del Estado español.
- ✓ En 1911 se celebra la Copa del Rey Alfonso XIII en la Molina, que tendrá un carácter internacional en años sucesivos.
- ✓ En 1924, con la celebración de los primeros juegos olímpicos de invierno en Chamonix (Alpes franceses), el esquí alcanza su mayoría de edad. En estos juegos participaron representantes de 18 países.

C) Eclosión del turismo de masas en la montaña, segunda mitad siglo XX

Como señalan la mayor parte de autores que han estudiado el turismo pirenaico (F. López Palomeque: 2008), a partir de mediados del siglo XX comienza el desarrollo del turismo de masas en Europa, tanto en los espacios litorales como en las áreas de montaña donde es posible la practica del esquí y los deportes de invierno. Un auge que debe vincularse a numerosos factores de naturaleza diversa entre los que pueden citarse las siguientes: la mejora general del nivel de vida; el desarrollo de los transportes y muy especialmente la generalización del automóvil; conquistas sociales como la reducción de la jornada de trabajo, el aumento del tiempo libre y la generalización de las vacaciones pagadas en Europa occidental. Todo ello comporta un desarrollo exponencial del turismo y la eclosión del turismo de masas en sus múltiples formas.

En este contexto, el turismo de masas llega también a los Pirineos, primero a la vertiente norte francesa y más adelante a la vertiente sur. Debe señalarse, no obstante, que se tratará de un crecimiento desequilibrado territorialmente, ya que se circunscribirá a las zonas de alta montaña de características alpinas, donde es posible que puedan construirse pistas de esquí. El resto de los Pirineos, por el contrario, conocerá entretanto procesos irreversibles de marginación territorial y de decadencia económica y demográfica. Como señalan numerosos autores del *Atles del turisme a Catalunya* (2008) que analizaron específicamente el turismo de montaña (F. López Palomeque; M.

Pallarés Blanch y D. Sánchez Aguilera, entre otros), la construcción de la mayor parte de estaciones de esquí pirenaicas, tanto catalanas como aragonesas, debe vincularse más a un desarrollo paralelo del sector inmobiliario (segundas residencias) que al desarrollo del sector genuinamente turístico (hotelería y restauración), lo mismo podría decirse de Andorra. En el cuadro adjunto se detalla el proceso de creación y apertura de las estaciones de esquí del Pirineo Catalán.

Cuadro 3	
Cronología de la implantación de las estaciones de esquí en Catalunya	
Esquí alpino	
1908	Rasos de Peguera (primera competición de esquí en Cataluña)
1925	Apertura del chalet-refugio para esquiadores de la Molina (Centre Excursionista de Catalunya)
1931	Inauguración del tren cremallera de Núria (1950 m de altitud)
1943	Apertura primer telesquí en la pista de Font Canaleta (la Molina)
1947	Constucción del primer remonte mecánico en Núria
1964	Inauguración primer telesilla de Baqueira (Vall d'Aran). Ampliaciones de Beret (1968) y Port de la Bonaigua (2000)
1967	Apertura de Espot–esquí (Pallars Sobirà)
1967	Apertura de la Masella (Cerdanya)
1968 *	Apertura de Llessuí (Pallars Sobirà) (CERRADA)
1970 *	Apertura de la Tuca, Betren (Vall d'Aran) (CERRADA)
1973	Apertura de Port del Comte (Solsonès)
1974 *	Construcción de remontes en Rasos de Peguera (CERRADA)
1975	Apertura de Vallter 2000 (Ripollès)
1986	Apertura de Port Ainé (Pallars Sobirà)
1990	Apertura de Boí-Taüll (Alta Ribagorça)
2011 *	Vall Fosca – Interllacs (Obras paralizadas)
Esquí nórdico	
1970	Lles (Cerdanya)
1970	Sant Joan de l'Erm (Alt Urgell)
1978	Tuixen – la Vansa (Alt Urgell)
1986	Aransa (Cerdanya)
1991	Tavascan (Pallars Sobirà)
1993	Guils de Cerdanya (Cerdanya)
2001	Virós – Vallferrera (Pallars Sobirà)

Elaboración propia

Actualmente (2011), en Cataluña hay 16 complejos de esquí en funcionamiento, 9 de esquí alpino y 7 de esquí nórdico, tres estaciones están cerradas y una de ellas, Vall Fosca, no ha llegado a terminarse. Entre los factores que explican el boom de las estaciones de esquí en los Pirineos y en la alta montaña catalana durante los años sesenta y setenta del siglo XX pueden destacarse los siguientes:

- ✓ La existencia de nieve y la tradicional afición de los catalanes a la montaña. Los primeros impulsores fueron los centros excursionistas.

- ✓ El esquí constituye una práctica deportiva con prestigio social que evoca a una Europa, moderna, civilizada y desarrollada. La nueva burguesía que frecuentaba los centros de veraneo acoge el esquí con entusiasmo.
- ✓ La apuesta española por el turismo durante los años sesenta del siglo XX, de acuerdo con las recomendaciones del Banco Mundial y los contenidos de los planes de desarrollo de los años sesenta y setenta del siglo XX.
- ✓ La mejora de las infraestructuras de transporte en la montaña. Primero llega el tren a la Molina (1924) y después a Núria (1931). A partir de los años sesenta del siglo XX, la construcción de estaciones de esquí comporta también la construcción de sus accesos por carretera.
- ✓ La motorización general a partir de los años setenta del siglo XX, contribuye a acercar la montaña al turismo de masas.
- ✓ La mejora del nivel de vida (España se incorpora a la sociedad de consumo).
- ✓ Aparición de grandes inversiones vinculadas en muchos casos al sector inmobiliario. Construcción de segundas residencias asociadas al reclamo del esquí (la urbanización Pleta de Baqueira es uno de los ejemplos más emblemáticos).

El peso de la oferta turística en los Pirineos catalanes

Entendemos aquí por Pirineos catalanes el territorio bajo administración de la Generalitat de Catalunya, es decir no se contempla aquí ni el Pirineo andorrano, con sus valles de cultura catalana, ni el territorio del Departamento francés de los Pirineos Orientales. Este último comercializa conjuntamente sus ocho estaciones de esquí (forfait único) bajo la marca comercial *Nieges Catalanes*.

Circunscribiéndonos, pues, a la Catalunya estricta, el gobierno de la Generalitat tiene competencias plenas en materia de turismo y organiza la gestión y promoción del mismo a partir de dos entes públicos: la acción institucional y de gobierno se ejerce a través de la Direcció General de Turisme, organismo que se ocupa de la ordenación y la regulación del sector y de impulsar políticas de fomento y de planificación turística (Arcarons, R. 2008). La promoción del turismo, por su parte, se realiza a través de la Agencia Catalana de Turisme (ACT), ente creado el año 2010, en substitución del antiguo consorcio Turisme de Catalunya. En la nueva Agencia tienen representación, además de la propia Generalitat de Catalunya, las cuatro diputaciones provinciales a través de sus respectivos patronatos de promoción turística (Costa Brava-Girona, Ara Lleida, Costa Daurada, Diputación de Barcelona y el consorcio Barcelona Turismo), además de una representación del sector empresarial turístico (hoteles, agencias de viaje, etc.) canalizada a través de las Cámaras de Comercio.

A escala territorial la ACT realiza sus acciones de promoción (publicación de material promocional, campañas de prensa, asistencia a ferias, organización de *workshops*, etc.) a partir de la marca paraguas Catalunya que acoge a las diez marcas territoriales reflejadas en el mapa adjunto (Figura 1). Hay que señalar, no obstante, que dichas marcas territoriales no son del todo funcionales puesto que responden a unos supuestos criterios turísticos y no se corresponden con ninguna división administrativa vigente, como la división provincial, ámbito de actuación turística de las diputaciones. En este sentido, el Pirineo Catalán se promociona a través de dos marcas territoriales: *Pirineus* i *Val d’Aran*. La primera agrupa 9 comarcas de montaña pertenecientes a las provincias de Lleida (Alta Ribagorça, Pallars Jussà, Pallars Subirà, Alt Urgell i Solsonès), Barcelona (Berguedà) y Girona (Cerdanya, Garrotxa i Ripollès). La marca *Val d’Aran* constituye una marca turística propia (como la marca Barcelona), ya que las instituciones del valle tienen competencias plenas en materia de promoción turística.

Figura 1. Mapa de las marcas territoriales turísticas de Cataluña Generalitat de Cataluña. Logo de la marca Cataluña y de la Agència Catalana de Turisme.



Fuente: Agència Catalana de Turisme. Generalitat de Catalunya

A modo de ejemplo en la tabla siguiente se muestra el número de plazas de alojamiento de Cataluña en 1910 organizadas por marcas turísticas e incluyendo hoteles, camping y turismo rural. Atendiendo a estos datos, que excluyen el alojamiento en apartamentos — una oferta difícil de cuantificar y que como venimos diciendo probablemente se identifica más con el sector inmobiliario o residencial que con el turístico — la oferta total de los Pirineos catalanes se acerca a las 60.000 plazas (58.557 plazas), destacando en primer lugar las plazas de camping (32.086), seguidas de las plazas de hotel (20.433) y el turismo rural en último lugar (6.038 plazas). Si se comparan estos datos con los de la tabla 5 (plazas hoteleras por comunidades autónomas) puede vislumbrarse la gran importancia del turismo en el Pirineo Catalán. En este sentido, las 20.433 plazas hoteleras de la

marca Pirineus se sitúan por encima del total de la Rioja (6.515), Navarra (12.079) y Extremadura (18.891) y casi se equiparan al total de Murcia (20.772), Cantabria (23.336) y País Vasco (24.816). Aragón la otra comunidad pirenaica cuenta con 44.486 plazas.

Si se analizan estos datos a escala interna de Cataluña, la marca Pirineus representa únicamente el 7,6 % de la oferta hotelera, el 13,9 % de las plazas de camping y un importante 39,7 % del turismo rural de Catalunya. Estos datos dan idea, en todo caso, de la importancia del turismo en la montaña catalana y muy especialmente en los Pirineos.

Tabla 4

La oferta de plazas de alojamiento 2010: Hotel + Cámping + Turismo rural (Catalunya, marcas Pirineus y Val d'Aran)

Marca turística	Plazas Hoteleras %		Plazas de Camping %		Plazas Turismo Rural	
Val d'Aran	5.136	2,2	2.559	1,1	147	1,0
Pirineus	15.297	5,4	29.426	12,8	5.891	38,7
Costa Brava	74.540	26,4	104.752	45,7	2.974	19,5
Catalunya central	11.613	4,1	5.295	2,3	2.310	15,2
Costa del Garraf	15.301	5,4	8.123	3,5	530	3,5
Costa BCN-Mar.	33.234	11,8	15.559	6,8	125	0,8
Terres de Lleida	4.700	1,7	1.291	0,6	1.055	6,9
Barcelona	61.210	21,7	--	--	--	--
Terres de l'Ebre	4.906	1,7	6.280	2,7	810	5,3
Costa Daurada	55.189	19,6	56.111	24,5	1.374	9,0
Catalunya	282.126	100	229.396	100	15.216	100

Font: Observatori del Turisme, 2010.
*empresas explotadoras

Para concluir este apartado, se resume en la continuación alguno

s de los impactos indeseados de la expansión del esquí y el turismo de masas en los Pirineos y la alta montaña catalana.

- ✓ Ocupación de zonas de pastos y bosques y consecuente limitación de las actividades tradicionales de alta montaña.
- ✓ Uso del agua para innivación artificial y usos consuntivos de las estaciones de esquí.
- ✓ Urbanización masiva de las cercanías de las estaciones (Pleta de Vaquería, Pla de l'Ermita (Boí-Taüll), Supermolina y de numerosas áreas de los valles

(Cerdanya, Vall d'Aran, Alta Ribagorça). Es necesario recordar aquí la distinción entre un sector inmobiliario, vinculado a la construcción de segundas residencias, y un sector propiamente turístico que comprende los establecimientos de alojamiento, restauración y agencias de viaje.

- ✓ Contaminación, degradación y destrucción del paisaje natural y cultural de la alta montaña.

- ✓ Cambios en las formas de vida de la población local

Debe tenerse en cuenta, no obstante, que en el otro fiel de la balanza debe colocarse el impacto positivo que ha representado para la economía y la estructura social de la alta montaña pirenaica el desarrollo del turismo, un desarrollo del que han quedado bastante al margen las zonas prepirenaicas de media montaña.

Para concluir, si se tiene en cuenta todo el Pirineo catalán, entendido en un sentido amplio, desde la val d'Aran i la Alta Ribagorça hasta el mediterráneo, este cuenta con 26 estaciones de montaña: 16 estaciones en el Principado de Cataluña (9 de esquí alpino y 7 d esquí nórdico); 8 estaciones en la Catalunya Nord (departamento de los Pirineos orientales), la mayoría de propiedad municipal, que se comercializan conjuntamente bajo la marca *Nieges Catalanes*; finalmente, 2 superestaciones situadas en Andorra, Vallnord y Granvalira, que son resultado de la fusión de seis pequeñas estaciones. Un proceso de concentración que responde a la tendencia actual del mercado a crear grandes dominios esquiables en los Pirineos, a imagen y semejanza de los grandes dominios esquiables de los Alpes.

IV. EL SIGLO XXI: EL TURISMO PIRENAICO EN LA ENCRUCIJADA

El momento presente (segunda década del siglo XXI) se caracteriza por un cierto estancamiento del turismo de montaña tradicional, vinculado exclusivamente al esquí y a los deportes de invierno. De hecho, prácticamente todo el turismo pirenaico se encuentra en una encrucijada que plantea numerosos retos. Entre ellos pueden destacarse afrontar los retos del cambio climático y responder a los cambios del modelo turístico y a las nuevas tendencias del mercado.

Los retos del cambio climático

Según todas las previsiones (véase, por ejemplo, Belén Gómez, 2008. pp. 27-35) el cambio climático se concretará —y de hecho ya se concreta— en una subida de cota de la nieve y en una reducción del período de innivación, que puede limitar en gran manera la práctica del esquí en los Pirineos, tanto espacial como temporalmente, sobretodo en la vertiente meridional. Hoy por hoy resulta casi imposible esquiar por debajo de los 2.000 metros de altitud, mientras l temporada tiende a acortarse. De hecho, todas las

estaciones pirenaicas de la vertiente sur dependen hoy de la fabricación de nieve artificial para asegurar la temporada, cosa que no siempre se consigue, como en la temporada 2010-2011, muy afectada por las altas temperaturas.

Para afrontar este problema, la Generalitat de Catalunya impulsó la redacción del *Pla interdepartamental d'estacions de muntanya* (2006). Este plan recomienda, entre otras acciones, la conversión de las estaciones de esquí en verdaderas estaciones de montaña, que ofrezcan productos diversificados tanto en invierno (esquí alpino y nórdico, snowboard, etc.) como en verano (senderismo, escalada, bicicleta de montaña, deportes de aventura, observación de la naturaleza, etc.), además de otros productos complementarios (salud y bienestar –welnes--, gastronomía, rutas culturales, etc.). En el Principado de Andorra, cuya economía es muy dependiente del turismo, se impulsa en los últimos la diversificación del producto turístico. A la creación ya comentada de las macroestaciones Granvalira y Vallnord, se une la inversión en centros termales y de wellnes, parques de la naturaleza, complejos de turismo de aventura y centros de interpretación de las tradiciones y la cultura local, como la recuperación de las antiguas minas de hierro y las forjas tradicionales de la Massana, entre muchos otros proyectos que tienen por objeto diversificar y desestacionalizar una oferta turística muy centrada en la nieve.

Cambio de modelo turístico: nuevas demandas del mercado y diversificación de los productos turísticos

Desde principios del siglo XXI se constata una estabilización e incluso una reducción de los segmentos turísticos tradicionales (sol y playa, esquí), mientras aparecen constantemente nuevas demandas, nuevos productos y nuevos destinos turísticos. El 'low cost' y el abaratamiento del transporte aéreo, ponen al alcance del turista medio un gran número de destinos en todo el mundo, tanto urbanos, como de sol y playa o de turismo activo, de naturaleza o cultural. Numerosos destinos lejanos de montaña (Alpes, Cárpatos, Escandinavia, Laponia e incluso Argentina o Chile) compiten hoy en día con los Pirineos.

Ante ello, las recomendaciones de los distintos estudios y planes estratégicos como el *Pla interdepartamental de les estacions de muntanya* (2006), casi siempre coinciden en la necesidad de diversificar y ampliar la oferta turística pirenaica, con productos que respondan a las nuevas demandas del mercado. Es decir, impulsar segmentos como el clásico turismo de naturaleza y aventura (montañismo, cicloturismo, senderismo, observación de aves, etc.), hasta la puesta en valor turístico de la identidad cultural y el patrimonio tangible e intangible de los Pirineos (historias, leyendas, personajes, tradiciones, usos, costumbres, etc.).

De hecho, el perfil del nuevo turista tiende a ajustarse al de una persona de clase media y nivel cultural medio alto procedente de un entorno urbano, que valora mucho la vivencia de experiencias turísticas diversas. Es decir se trata de un turista policonsumidor de experiencias que en un mismo fin de semana puede ser esquiador, senderista, gastrónomo, degustador y comprador de productos locales, visitante de un centro de interpretación vinculado a la historia o la cultura local, cliente de un centro de *wellness* e incluso comprador de un centro comercial. Se trata también de un turista que conoce bien sus derechos y que es exigente en cuanto a seguridad de los productos y destinos turísticos y cumplimiento de los códigos y normativas sociales y ambientales por parte de las empresas y los establecimientos turísticos.

Conclusiones: el turismo, una actividad de futuro en los Pirineos

Las diez comarcas de montaña catalanas, agrupadas en las marcas turísticas Pirineus y Val d'Aran, representan casi la tercera parte del territorio catalán, pero su población apenas llega al 2,75% del total catalán y su aportación al PIB se sitúa también alrededor del 3%. En la tabla adjunta se refleja la población y la estimación del PIB turístico de las comarcas de montaña catalanas. Como puede observarse las comarcas menos pobladas son las que en mayor medida dependen del turismo. Estas se encuentran, encabezadas por la Val d'Aran, casi el 40% del PIB comarcal; el Pallars Sobirà, con el 31,5%; la Alta Ribagorça, con el 30,7%; la Cerdanya, con el 22,6%; y el Alt Urgell, con el 16,8%. Del resto de comarcas de montaña, la aportación del turismo se sitúa por encima de la media catalana (10,9%) en el Pallars Jussà (11,1%) y el Ripollès (12,2%) y por debajo pero con aportaciones muy significativas en el Berguedà (10,1%), la Garrotxa (9,9%) y el Solsonès (9,7%).

Tabla 5
Población y estimación PIB turístico 2008 comarcas marca Pirineus y Val d'Aran

Comarca	Población 2008	% población Catalana	PIB turístico comarcal 2008
Alt Urgell	21.942	0,30 %	16,8 %
Alta Ribagorça	4.332	0,06 %	30,7 %
Berguedà	41.488	0,56 %	10,1 %
Cerdanya	18.658	0,23 %	22,6 %
Garrotxa	54.437	0,74 %	9,9 %
Pallars Jussà	13.715	0,19 %	11,1 %
Pallars Sobirà	7.446	0,10 %	31,5 %
Ripollès	26.831	0,36 %	12,2 %
Solsonès	13.685	0,19 %	9,7 %
Marca Pirineus	202.514	2,75 %	13,9 %
Val d'Aran	10.194	0,14 %	39,8 %
Catalunya	7.364.078	100 %	10,9 %

Observatori del Turisme (2010): *Estimació del PIB turístic per Catalunya, smarques i comarques 2005 – 2008*. Barcelona, Generalitat de Catalunya.

http://www.gencat.cat/diue/doc/doc_13290732_1.pdf

Generalitat de Catalunya: *Pla comarcal de muntanya, 2009-2012*. Departament de PTOP. Versión PDF: <http://www20.gencat.cat/docs/ptop/Home>

Vista la importancia económica del turismo a escala global y a escala española, no cabe duda que constituye una de las oportunidades de desarrollo más seguras que se les ofrecen hoy por hoy a las distintas comarcas y valles de los Pirineos. Unos territorios afectados hasta muy poco tiempo por profundos procesos de decadencia económica y demográfica. De hecho, los escasos territorios pirenaicos de alta montaña que hasta el momento presente han podido mantener parte de su vitalidad y ofrecer perspectivas de futuro a sus habitantes, excepción hecha de las comarcas de montaña de antigua

industrialización (Berguedà, Ripollès y Garrotxa) coincide casi siempre con aquellos donde el desarrollo turístico ha sido mayor, caso de las comarcas de Val d'Aran, la Alta Ribagorça, el Pallars Sobirà y la Cerdanya, además del Ripollès.

De acuerdo con la OMT, el turismo ofrece a los territorios de montaña innegables posibilidades de desarrollo como resultado de la concurrencia de numerosos factores. En primer lugar, porque responde a una demanda social creciente asociada a conquistas sociales como las vacaciones pagadas, el derecho al descanso, al ocio y al enriquecimiento cultural propio de las sociedades desarrolladas. En segundo lugar porque utiliza y pone en valor los recursos propios del territorio como pueden ser el medio natural y el paisaje, el patrimonio monumental y cultural y el patrimonio inmaterial o intangible (modos de vida, personajes, leyendas, mitos, tradiciones, gastronomía). Dicho de otra manera, cada destino turístico es único en sí mismo y por lo tanto no deslocalizable. En tercer lugar, porque es motor de innovación y de incorporación de nuevas tecnologías. Finalmente, porque contribuye al conocimiento de los pueblos y a una globalización responsable.

No cabe duda, por último, que hablamos aquí del desarrollo de un turismo responsable, de acuerdo con los principios de la OMT como el *Código ético del turismo* y las recomendaciones de la Unión Europea en este campo, como la Carta Europea del turismo Sostenible. Es el caso de la triple sostenibilidad a la que debe responder el desarrollo del turismo: sustentabilidad ambiental, en el sentido que el turismo debe contribuir también a la conservación del Planeta; sustentabilidad sócio-económica, entendida como posibilidad de desarrollo de los territorios y sociedades locales sin comprometer su futuro; y, finalmente, sustentabilidad cultural, entendida como conservación y puesta en valor de las propias culturas e identidades locales. De hecho, la identidad y la autenticidad constituyen en la actualidad uno de los principales valores que busca el turista en un destino, desde los productos de la tierra a la gastronomía, los géneros de vida, las fiestas a los personajes históricos o legendarios, los mitos y las tradiciones. Y es precisamente en este ámbito de poner en valor lo identitario donde el turismo pirenaico tiene mucho campo por recorrer.

La nieve es hoy el primer recurso económico de las comarcas pirenaicas de alta montaña, en Cataluña desde la Val d'Aran y la Alta Ribagorça hasta el Ripollès. Lo mismo puede decirse del resto del Pirineo, desde Andorra hasta Aragón o Navarra. El turismo pirenaico se desarrolla sobre un territorio que no sólo tiene que posibilitar la práctica del esquí, sino que tiene que ofrecer un entorno de calidad entendido en un sentido amplio. Es decir, disponer de servicios de calidad que respondan a las exigencias del nuevo turista; respetar y mantener la calidad del paisaje y los atractivos naturales de la montaña; respetar y poner en valor la identidad y la cultura de la montaña, a través de su patrimonio cultural tanto tangible (monumentos, productos locales, artesanía, gastronomía) como intangibles (personajes, leyendas, mitos y tradiciones). Identidad y autenticidad son hoy por hoy valores turísticos en alza.

BIBLIOGRAFIA

ARCARONS I SIMON, Ramon (2009): "Organització espacial de l'administració turística", en *Atles del turisme a Catalunya. Mapa nacional de l'oferta i els productes turístics*, pp. 479-486.

BOADA, Martí y PUJANTELL, Josep Antoni (2009): "L'impacte ambiental del turisme", en *Atles del turisme a Catalunya. Mapa nacional de l'oferta i els productes turístics*, pp. 495-503.

FONT GAROLERA, Jaume (2009): "Infraestructures de transport i turisme", en *Atles del turisme a Catalunya. Mapa nacional de l'oferta i els productes turístics*, pp. 487-494

GÓMEZ, Belén (2008): Turismo y clima, en *Atles del turisme a Catalunya. Mapa nacional de l'oferta i els productes turístics*, pp. 27-35.

LÓPEZ PALOMEQUE, Francesc (dir) (2009): *Atles del turisme a Catalunya. Mapa nacional de l'oferta i els productes turístics*. Barcelona, Generalitat de Catalunya, DIUE.

LÓPEZ PALOMEQUE, Francesc (dir) (2009): "Neu i estacions d'esquí i de muntanya", en *Atles del turisme a Catalunya. Mapa nacional de l'oferta i els productes turístics*. Barcelona, Generalitat de Catalunya, DIUE, pp. 167-177.

GENERALITAT DE CATALUNYA (2006): *Pla interdepartamental d'estacions de muntanya, 2006-2011*. Barcelona, Generalitat de Catalunya DPTOP.

GENERALITAT DE CATALUNYA (2010): *Pla comarcal de muntanya, 2009-2012*. Departament de PTOP. Versión PDF: <http://www20.gencat.cat/docs/ptop/Home>

OBSERVATORI DEL TURISME (2010): *Estimació del PIB turístic per Catalunya, marques i comarques 2005 – 2008*. Barcelona, Generalitat de Catalunya, DIUE. http://www.gencat.cat/diue/doc/doc_13290732_1.pdf

MADOZ, Pascual (1845-50): "Aran, valle de", voz del *Diccionario geográfico, estadístico, histórico de España y sus posesiones de Ultramar*.

BLANCH, Marta (2009): Turismo a la muntanya, en *Atles del turisme a Catalunya. Mapa nacional de l'oferta i els productes turístics*, pp. 424-431.

REAL, Toni (2008): *100 anys d'esquí a Catalunya. Passions de neu*. Barcelona, Cossetània Edicions i Televisió de Catalunya

ROMANÍ, Daniel (2008): *L'esquí a Catalunya. 100 anys d'història*. Vic, Eumo Editorial.

RUSSELL, Bertrand (1932): *Elogio de la ociosidad*.

SÁNCHEZ AGUILERA, Dolores (2008): "Apartaments i habitatges d'ús turístic en *Atles del turisme a Catalunya. Mapa nacional de l'oferta i els productes turístics*, pp. 299-308.

Informes Organización mundial del turismo
[UNWTO Tourism Highlights](#)
[UNWTO World Tourism Barometer](#)
[Tourism Market Trends](#)
[Tourism 2020 Vision](#)

ANEXOS

Evolución del número de turistas extranjeros desagregados por marcas turísticas

	2005		2006		2007		2008		Mitjana 2005-2008	
	Turistes	Pernoct.	Turistes	Pernoct.	Turistes	Pernoct.	Turistes	Pernoct.	Turistes	Pernoct.
Costa Brava	5.298	51.153	5.252	52.132	5.421	53.012	4.710	46.440	5.170	50.684
Costa Daurada	2.053	15.678	2.333	17.432	2.217	16.266	2.182	17.705	2.196	16.770
Pirineus	413	1.944	434	2.794	315	2.007	298	1.942	365	2.172
Catalunya Central	323	1.698	365	1.787	381	1.569	361	1.648	358	1.676
Costa del Garraf	621	3.842	648	3.991	724	4.031	738	4.205	683	4.017
Costa de Barcelona- Maresme	1.005	12.506	1.094	12.342	1.098	11.621	1.014	10.927	1.053	11.849
Terres de Lleida	130	352	115	547	131	650	134	612	128	540
Barcelona	4.802	27.347	5.370	26.858	5.662	25.025	5.577	26.329	5.353	26.390
Total	14.685	114.651	15.706	118.147	15.925	114.236	15.027	109.761	15.336	114.199

Fuente: Observatori del Turisme de Catalunya (2010): *Estimació del PIB turístic de Catalunya, marques i comarques 2005-08.*

Establecimientos de alojamiento turístico de Catalunya por marcas

Marca turística	Hoteles	%	Camping %	Apartamento*	T. rural
Pirineus	418	14,9	100	28,8	814
Val d'Aran	105	3,8	9	2,6	428
Costa Brava	723	25,8	107	30,8	11019
Costa Daurada	306	10,9	54	15,6	7670
Catalunya central	192	6,9	21	6,1	694
Costa del Garraf	170	6,1	7	2,0	646
Costa BCN-Mar.	163	5,8	30	8,6	190
Terres de Lleida	97	3,5	4	1,2	76
Barcelona	536	19,1	--	--	3948
Terres de l'Ebre	90	3,2	15	4,3	204
Catalunya	2.800	100	347	100	25.689

Font: Observatori del Turisme, 2010. *empresas explotadoras

Mapa de las estaciones de esquí de los Pirineos (vertiente española)



Fuente: revistaiberica.com (Revista de Turismo y Vacaciones)

Las 38 estaciones de los Pirineos franceses

La **Confederación Pirenaica de Turismo** agrupa las 38 estaciones y los profesionales del turismo del macizo pirenaico en colaboración (comprenden 3 entes regionales y 6 departamentos)

Pirineos atlánticos :

Iraty, Issarbe, La Pierre Saint-Martin, Le Somport-Candanchu, Artouste, Gourette.

Altos Pirineos :

Val d'Azun, Hautacam, Cauterets, Gavarnie-Gèdre, Luz-Ardiden,
Grand Tourmalet : Barèges/La Mongie, Campan-Payolle, Saint-Lary Soulan,
Piau-Engaly, Val Louron, Nistos.

Alto Garona :

Peyragudes, Luchon-Superbagnères, Le Mourtis.

Ariège Pirineos :

Guzet, étang de Lers, Goulier Neige, Les Monts d'Olmes, Ax-3 Domaines, Beille,
Le Chioula, Ascou-Pailhères, Mijanès-Donzan.

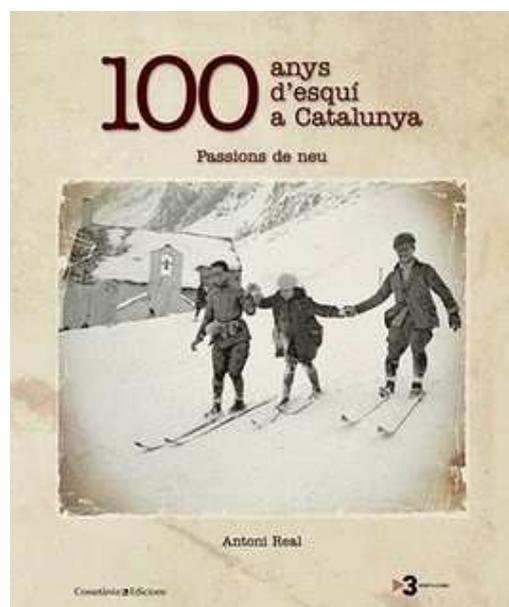
Aude :

Camurac.

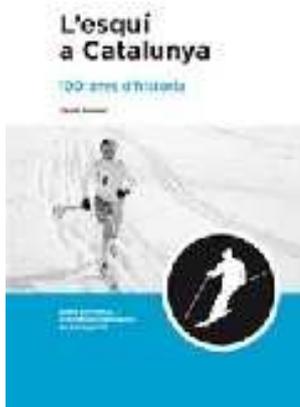
Pirineos Orientales :

Porté-Puymorens, Cerdagne-Puigmal 2900, Espace Cambre d'Aze,
Font-Romeu/Pyrénées 2000, Les Angles, Capcir, Formiguères, Puyvalador.

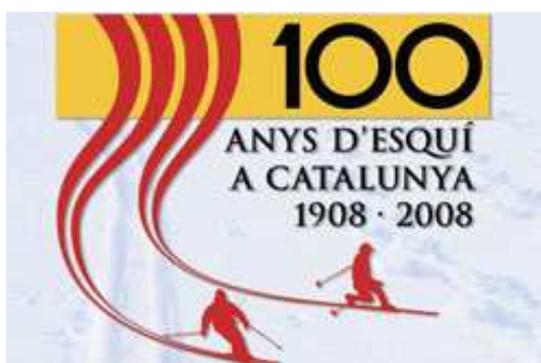
Cubierta del libro conmemorativo 100 anys d'esquí a Catalunya, Passions de Neu, Escrito por Toni Real, periodista de TV3 y director del programa 'Temps de neu'. Editado por Televisió de Catalunya i Cossetània Edicions .



Cubierta de la obra histórica de **Daniel Romani (2008): L'esquí a Catalunya. 100 anys d'història. Vic, Eumo Editorial**, conmemorativa del centenario del esquí en Cataluña obra



Logo del centenario del esquí en Cataluña



Logo de las dos macroestaciones andorranas



La agresiva oferta andorrana de esquí: TODO INCLUIDO

LOS PRECIOS INCLUYEN:

LA OFERTA " TODO INCLUIDO " , INCLUYE:

5 noches de Hotel en Habitación Doble

5 Días de **Media Pensión (MP)** (desayuno + Cena) o Alojamiento y Desayuno (**AD**) + **menú en pistas**

Forfait de 5 días de Grand Valira (Pas de la Casa+Soldeu El Tarter). Primer día de esquí, el siguiente a la llegada al hotel.

15 horas de clases de esquí alpino - 3 horas diarias - 5 días - En **Sector a elegir**

5 comidas de menú en Pistas

Asistencia Técnica en destino: tlf emergencia 24 hrs

Entrega de documentación en la recepción del hotel

Entrega de tarjeta CLUB AMIGOS SKIKAMEL: Descuentos en tiendas, participación en sorteos...

Precios validos salvo error tipográfico

NOTAS:

Descuento a **Niños de 0-5 años**: GRATIS Estancia y Forfaits (compartiendo habitación con 2 adultos ; clases y comidas pago directo en destino)

Descuento a **Niños de 6-11 años**: - 20 % descuento (compartiendo habitación con 2 adultos)

Descuento a **Niños de 12-17 años**: - 10 % descuento (compartiendo habitación con 2 adultos)

Descuento **3ª y 4ª persona adultas**, compartiendo habitación: - 5 % descuento

Suplemento **Habitación Individual**: + 50 % sobre el precio en doble

Plazas Limitadas (Una vez agotadas las plazas ofertadas, se incrementan los precios a su tarifa normal, según el hotel)

Precios validos salvo error tipográfico

CLUB NPY (Francia)

La novedosa oferta del club NPY, que agrupa 8 estaciones francesas consiste en proveerse de una tarjeta identificadora que carga directamente en cuenta el forfait.

Peyragudes

Piau

Gran Tourmalet

(Barèges-La Mongie)

Pic du Midi

Luz Ardiden

Cauterets

Gourette

La Pierre Saint Martin



El Club N'PY, es el Club de miembros VIP de las 8 estaciones N'PY. Está reservado a los poseedores de la tarjeta **tele N'Pass No Souci (tarjeta N'PY en español)**

- Evitar las colas de taquilla para adquirir el forfait.
- La tarjeta se compra una vez en la temporada (27€ por internet/30€ en las estaciones) después los consumos de esquí son cobrados directamente en su tarjeta bancaria
- Sistema de manos libres incluido: Una vez comprada la tarjeta, se guarda en su vestimenta de esquí y no le hará falta volverla a sacar, para acceder a los remontes mecánicos.
- Hasta un 30% de descuento en las tarifas del forfait de día, de las 8 estaciones del grupo N'PY.
- Seguro de accidentes en nuestras pistas, para toda la temporada.
- Dispondrá de nuevas ventajas próximamente, con esta tarjeta N'PY

LA GANADERÍA EN LOS PIRINEOS: EVOLUCIÓN, CONDICIONANTES Y OPORTUNIDADES¹

ALBERTO BERNUÉS JAL

Centro de Investigación y Tecnología Agroalimentaria de Aragón

ANA M.OLAIZOLA TOLOSANA

Departamento de Agricultura y Economía Agraria de la Universidad de Zaragoza

Miembros del Grupo Consolidado de Investigación en “Sistemas Agro-silvo-pastorales Sostenibles” del Gobierno de Aragón

RESUMEN

En la primera parte de este trabajo se revisan los cambios experimentados por los sistemas ganaderos de montaña durante los últimos años, en particular en los Pirineos Centrales españoles, y las implicaciones de esta evolución sobre la capacidad de auto-reproducción o sostenibilidad de los agro-ecosistemas pastorales. Para facilitar la exposición se abordan por separado diversos factores de naturaleza: i) ambiental (relaciones entre la ganadería, el uso del suelo, la biodiversidad y el paisaje); ii) técnica (nivel de intensificación de los sistemas y de utilización de recursos propios); iii) económica (estructura de explotación, indicadores económicos y productividad); y iv) social (familia, otras actividades económicas y continuidad de la actividad), si bien todos ellos se encuentran íntimamente interrelacionados.

En la segunda parte del trabajo se analizan someramente los posibles efectos de un entorno socio-económico crecientemente determinante sobre estos sistemas. Se abordan las relaciones entre la ganadería de montaña y: i) las políticas agrarias y el comercio internacional; ii) el desarrollo de otros sectores económicos y los condicionantes institucionales; iii) los mercados, los consumidores y las demandas sociales; y iv) la globalización y el cambio climático.

El trabajo finaliza con una breve exposición de un análisis reciente de las debilidades, las fortalezas, las amenazas y las oportunidades (DAFO) de la ganadería de vacuno en los Pirineos Centrales.

¹ Parte de esta ponencia es una reproducción adaptada del trabajo: Bernués A., 2007. Ganadería de montaña en un contexto global: evolución, condicionantes y oportunidades. Pastos 37(2), 133-175.

Índice

I. INTRODUCCIÓN

II. EVOLUCIÓN RECIENTE Y SITUACIÓN ACTUAL DE LOS SISTEMAS DE EXPLOTACIÓN GANADERA DE MONTAÑA

III. UN CONTEXTO SOCIO-ECONÓMICO, POLÍTICO Y AMBIENTAL EN CONSTANTE CAMBIO

IV. ANÁLISIS DAFO DE LA GANADERÍA DE VACUNO DE MONTAÑA

I. INTRODUCCIÓN

Existen desde antiguo numerosos trabajos en la bibliografía técnico-científica que estudian desde diversos ámbitos (técnicos, productivos, económicos, ecológicos, sociales, etc.), o con perspectivas más integradoras, lo que genéricamente se denomina agricultura de montaña, tanto en España como en otros países europeos y de otros continentes. Refiriéndonos al ámbito nacional, existen algunos trabajos que a modo de revisión han ofrecido una visión panorámica de la situación de la agricultura y ganadería de montaña en los diferentes momentos en que fueron realizados; podemos mencionar por ejemplo los trabajos de Puig (1981), Abella *et al.* (1988), Manrique *et al.* (1992b) y Ortuño y Zamora (2001).

Si bien existe gran heterogeneidad de situaciones, la mayoría de estos trabajos coinciden en señalar lo que se ha denominado genéricamente como “crisis general de la montaña” (Revilla, 1987), caracterizada por procesos de despoblación y desmoronamiento de las estructuras sociales, abandono de zonas agrícolas, descenso del número de explotaciones, cambios de uso de la tierra, etc. Todos estos cambios han sido desencadenados por factores externos a la montaña, es decir, dependientes del entorno socio-económico general en que se desarrollaba la agricultura y ganadería en estas zonas (industrialización de las ciudades, demanda de mano de obra, aumento de infraestructuras de transporte, apertura y expansión de mercados, etc.).

Estos intensos procesos de cambio, sin embargo, son relativamente recientes (Lasanta-Martínez, 1989). Puede afirmarse que hasta bien entrado el siglo XX los agroecosistemas de montaña permanecieron en una situación estacionaria en sus componentes esenciales debido al relativo aislamiento de un sistema socio-económico que podía considerarse casi cerrado. Los cambios más significativos se han producido muy recientemente, desde mediados del siglo pasado, y se han acelerado en las últimas décadas.

Parece claro, pues, el interés de abordar el estudio de los sistemas ganaderos, o agroecosistemas, de montaña desde una perspectiva evolutiva, considerando en el análisis los cambios específicos observados en los sistemas de producción a lo largo del tiempo y los mecanismos de adaptación de las explotaciones agrarias a un entorno socio-económico en permanente cambio.

En este sentido, pueden señalarse algunos trabajos que han centrado su atención en aspectos dinámicos o de cambio de la agricultura y ganadería de montaña de forma

general. Por ejemplo, en el ámbito nacional García-Ruiz (1988), en el Pirineo Lasanta-Martínez (1989) y García-Ruiz y Lasanta-Martínez (1990), o en algunos de sus valles Vicente-Serrano (2001), Fanlo *et al.* (2004) y Lasanta-Martínez *et al.* (2005), ofrecen análisis pormenorizados de los cambios de uso del suelo, sus factores desencadenantes y las consecuencias paisajísticas de los mismos; por su parte, Collantes (2004) ofrece una visión de conjunto de la evolución de los cultivos agrícolas y la importancia relativa de éstos frente a la ganadería en las montañas del norte, Pirineo, interiores y sur de España en el último siglo. Este mismo autor (Collantes, 2003) hace un análisis pormenorizado de la evolución de los censos y densidades ganaderas en los diversos sistemas montañosos de la península ibérica entre 1865 y 2000, describiendo gran disparidad de modelos ganaderos entre comarcas de montaña españolas.

Recientemente algunos trabajos han abordado aspectos de cambio específicos de los sistemas de producción ganadera de montaña: Olaizola y Manrique (1992) destacan el papel de la agricultura a tiempo parcial como estrategia de adaptación de los ganaderos en una zona de montaña del Pirineo; Serrano Martínez *et al.* (2006) explican tendencias divergentes de intensificación/ extensificación y especialización productiva de los sistemas tradicionales de vacuno en la montaña de León; por su parte, García-Martínez (2008) ha identificado los principales cambios, tipos de trayectorias de evolución y factores desencadenantes de los mismos en sistemas de vacuno de montaña de 3 valles pirenaicos en el transcurso de 15 años.

En general, las dinámicas temporales observadas en los sistemas agrarios pueden ser interpretadas como estrategias de adaptación a tres grupos de factores (Manrique *et al.*, 1999; Veysset *et al.*, 2005a): i) el medio socio-económico general, predominantemente influenciado por las políticas agrarias; ii) factores locales y regionales específicos relacionados con la localización de la explotación, que determinan su potencial productivo y su acceso a mercados de insumos, incluido el trabajo, y productos y iii) características internas de la explotación (estructurales y económicas) y de la familia (sociológicas) (Bryden y Dent, 1994).

En relación al primer grupo de factores, la PAC juega ciertamente un papel central en Europa. La PAC de 1992 (y su expansión con la Agenda 2000) implementó los pagos compensatorios y las políticas de extensificación que han originado, en general, un aumento de los tamaños de rebaño y una gran dependencia de los subsidios (Veysset *et al.*, 2005b), de manera que los objetivos productivos han declinado en favor de un mayor interés en percibir subsidios. La Reforma Intermedia de 2003 significó el desacoplamiento parcial de las ayudas a la producción y una progresiva regresión de las mismas en beneficio del Segundo Pilar (desarrollo rural), así como la obligatoriedad de que las ayudas cumplan criterios no productivos (condicionalidad), a fin de responder a las crecientes demandas de la sociedad europea en favor de una agricultura sostenible, capaz de preservar un medio rural vivo, respetuosa del medio ambiente y del bienestar de los animales, y que garantice la salubridad y calidad de los alimentos. Posteriormente, el “Chequeo médico de la PAC” (2008) ha supuesto el desacople total de la mayoría de las ayudas a la producción y la nueva reforma de la PAC, ahora en discusión, parece que abundará en estos aspectos.

El segundo grupo de factores que determina la evolución de los sistemas ganaderos depende de la escala geográfica local o regional. La localización específica de la explotación determina su potencial agro-ecológico y acceso a mercados, pero también el valor de la tierra (Geoghegan *et al.*, 1997). En muchas zonas de montaña españolas el precio de la tierra está enormemente determinado por la presencia de otras actividades

como la urbanización y el turismo; este último puede tener efectos positivos, como complemento de las rentas familiares y fijador de población, o adversos, por situaciones de competencia y/o sustitución de la agricultura, tal y como se discute más adelante en este trabajo.

El tercer grupo de factores se refiere a la estructura interna de la explotación y a su economía, pero también al crecientemente importante contexto social, la estructura familiar y el perfil sociológico del ganadero y su familia. Un aspecto fundamental que explica la continua desaparición de explotaciones ganaderas extensivas, y subsiguiente abandono de extensas áreas de pastos, es la falta de continuidad, que está relacionada no solo con la ausencia de descendientes en las familias, sino también con el coste de oportunidad de la mano de obra familiar, sobre todo para los miembros más jóvenes (Bernués *et al.*, 2005; Riedel *et al.*, 2007).

En este contexto, dos nuevos conceptos aparecen como centrales a la hora de analizar la situación actual y el futuro de los agro-ecosistemas de montaña: multifuncionalidad y sostenibilidad. La multifuncionalidad de las explotaciones hace referencia a las nuevas demandas sociales en relación a la agricultura, tanto en aspectos productivos (calidad y seguridad alimentaria) como no productivos (medio ambiente, bienestar animal, mundo rural vivo, soberanía alimentaria, etc.); y de allí la incorporación del concepto de condicionalidad en las nuevas políticas agrarias, como se ha mencionado. Sin embargo, la consideración de los aspectos no productivos, o externalidades, no resulta fácil, pues no existen precios de mercado ni mecanismos sencillos para cuantificarlos y valorarlos.

Además, el concepto de sostenibilidad, aunque relacionado con el anterior, incorpora el tiempo como elemento esencial en su propia definición, puesto que considera conjuntamente las demandas sociales actuales y futuras, y estas demandas se encuentran en permanente cambio. La equidad inter-generacional en la gestión de los recursos depende de la "reproducibilidad" o capacidad de auto-reproducción de los elementos esenciales de un determinado sistema (Thompson y Nardone, 1999). En este sentido, en las zonas de montaña españolas los elementos que integran y definen la compleja configuración de los sistemas agro-pastorales han permanecido, como hemos visto, relativamente estables por largos periodos de tiempo. Pero la aparición de desequilibrios como consecuencia de cambios en la reproducibilidad de elementos individuales (sociales, económicos, ambientales), pueden amenazar la sostenibilidad del sistema en su conjunto (Bernués *et al.*, 2005).

Parece pues necesaria una perspectiva holística e integradora para alcanzar un conocimiento sistémico de los múltiples fenómenos que determinan la sostenibilidad de los agro-ecosistemas (Gibon *et al.*, 1999), porque los sistemas ganaderos familiares ligados al territorio deben considerarse no sólo como procesos productivos, sino como actividades humanas, por lo que debemos considerar una amplia variedad de disciplinas técnicas, productivas, económicas, ambientales y sociales de la explotación y del medio socio-económico, político y físico que la rodea. Cabe mencionar que, si bien existe gran interés por evaluar la sostenibilidad de los sistemas agrarios y de los recursos naturales que utilizan, es difícil definir y medir los atributos e indicadores que permitan cuantificarla. Existen algunas metodologías recientes como el marco MESMIS (Masera *et al.*, 2000) o SAFE (Van Cauwenbergh *et al.*, 2007) que pueden servir de referencia al lector interesado.

Por último, si bien Revilla y Manrique (en Abella *et al.* (1988)) ya manifestaban hace 20 años que la ganadería de montaña en los Pirineos Centrales se caracterizaba por el desconcierto de los ganaderos ante el futuro, podemos afirmar que la situación actual,

de mayor complejidad por los nuevos factores condicionantes, ofrece un grado de incertidumbre todavía mayor. La Figura 1 expresa de manera gráfica los aspectos involucrados en el estudio de la sostenibilidad de los agro-ecosistemas de montaña de acuerdo a las ideas apuntadas anteriormente.

En esta ponencia se han considerado trabajos referentes a las zonas de montaña del norte de la Península Ibérica -particularmente los Pirineos aragoneses- que son los que han tenido históricamente mayor vocación ganadera que agrícola (Collantes, 2004), y algunas montañas alpinas del centro y norte de Europa, aunque muchos de los aspectos que aquí se tratan pueden ser válidos para otras zonas de montaña españolas y europeas.

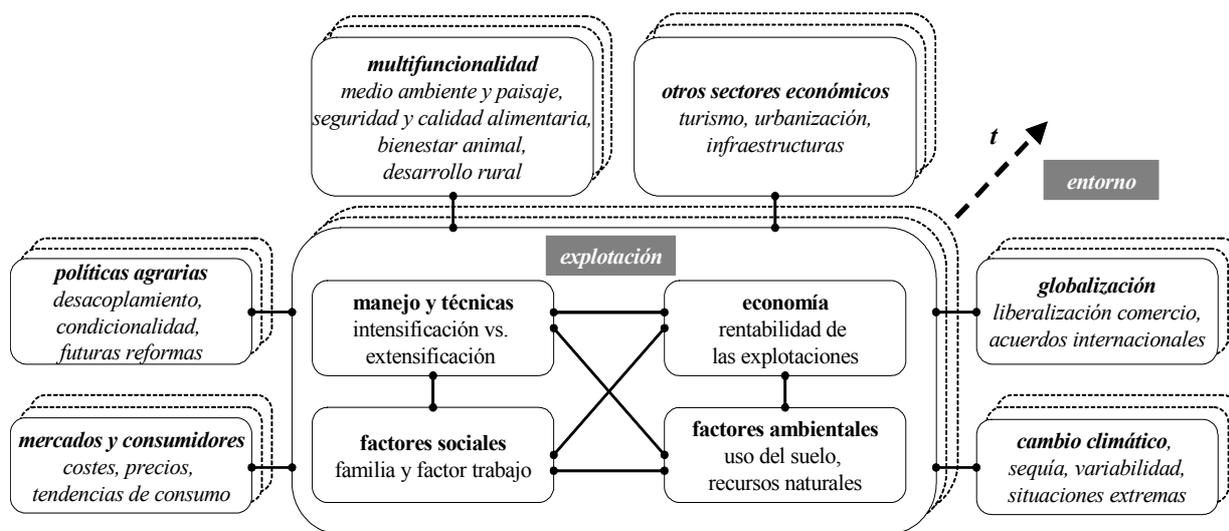


Figura 1. Marco conceptual para el estudio de la sostenibilidad en agro-ecosistemas de montaña

Fuente: Bernués (2007)

II. EVOLUCIÓN RECIENTE Y SITUACIÓN ACTUAL DE LOS SISTEMAS DE EXPLOTACIÓN GANADERA DE MONTAÑA

Los aspectos que se revisan en esta sección aparecen con frecuencia estrechamente interrelacionados, pero se han clasificado según su naturaleza para facilitar la exposición.

Uso del suelo, biodiversidad y paisaje

La preservación de la biodiversidad es de interés prioritario en todos los planes de gestión de espacios naturales protegidos y, en general, de las políticas sectoriales que pueden afectarla directa o indirectamente. En este sentido, el abandono de tierras marginales en términos productivos pero de Alto Valor Natural (HVNF²), constituye, junto con la intensificación de la agricultura y el cambio de escala de las empresas agrarias normalmente asociado, una de las grandes fuentes de conflicto entre agricultura

² High Value Nature Farmland (EEA, 2004)

y conservación de la biodiversidad en Europa (EEA, 2004; Strijker, 2005; Henle *et al.*, 2008).

Según la Agencia Europea de Medio Ambiente (EEA, 2004), los mayores índices de biodiversidad coinciden con niveles bajos de utilización de insumos y la mayor parte de las tierras de alto valor natural (HVNF) son áreas de pastoreo semi-naturales. El informe mencionado, calcula que en España el 34% de la SAU puede considerarse como HVNF, constituyendo el país de la UE con mayor contribución absoluta.

Así pues, los sistemas de explotación ganadera en régimen extensivo, normalmente localizados en áreas de montaña y tradicionalmente caracterizados como de baja intensidad o baja utilización de insumos externos, son cruciales a la hora de mantener la biodiversidad y el paisaje cultural o tradicional sobre el que se asientan.

En las zonas de montaña se señala un abandono paulatino de la actividad ganadera. Si analizamos la evolución entre 1995 y 2010 de la ganadería de vacuno y ovino en tres valles pirenaicos, sobre los que hemos venido trabajando, se observa un descenso del número de explotaciones y un descenso de los efectivos, pero sobre todo del ovino (Tabla 1). En el caso del vacuno se ha producido un incremento de los censos en el periodo 1995-2000 y una reducción moderada entre 2000-2010 en algunos valles. El abandono junto con cambios en los sistemas de manejo acontecidos en las últimas décadas han provocado importantes y rápidos cambios en el paisaje debido a la reducción de presión humana sobre el territorio (Lasanta-Martínez *et al.*, 2005). Para estos autores, la evolución reciente del paisaje de montaña apunta hacia la simplificación y homogenización del mismo, con reducción de la fragmentación en parcelas. El proceso de invasión arbustiva y arbórea de amplias zonas de pastos, proceso generalizado en amplias zonas de Europa (MacDonald *et al.*, 2000; Gellrich *et al.*, 2007), puede tener efectos positivos y negativos. Entre los primeros, cabe citar la mejor regulación de la escorrentía y mejor transporte de sedimentos (Lasanta-Martínez *et al.*, 2005), pero entre los segundos, destacan la homogenización del paisaje que se traduce en una simplificación de la estructura en mosaico característica de estas zonas, pérdidas locales de biodiversidad e incremento del riesgo de incendios forestales (Vicente-Serrano *et al.*, 2000; Kramer *et al.*, 2003).

Tabla 1. Evolución del número del número de explotaciones y de los censos de vacuno y ovino en tres valles Pirenaicos (1995-2010).

	1995		2000		2005		2010	
	Número Explot.	Censo						
Vacuno								
Valle de Benasque	148	2.733	135	3.517	73	2.856	71	2.356
Valle de Baliera-Barrabés	114	2.620	107	3.012	64	2.892	69	3.184
Valle de Broto	91	2.042	66	3.686	54	2.711	55	2.483
Ovino								
Valle de Benasque	69	12.360	48	12.475	35	11.199	19	7.320
Valle de Baliera-Barrabés	102	30.597	67	24.927	53	17.049	40	13.485
Valle de Broto	38	3.803	20	2.728	20	3.067	18	2.317

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Gobierno de Aragón.

En este contexto, el uso del ganado como herramienta de control de la dinámica de la vegetación hacia estados de mayor densificación o “matorralización” es un tema de actualidad en amplias zonas de montaña en Europa. Sin embargo, si bien no se cuestiona, en general, la idoneidad del pastoreo de los animales domésticos como moduladores de la vegetación y mantenedores del paisaje, existe divergencia de opiniones sobre su capacidad real para controlar la dinámica de la vegetación en las condiciones de manejo y presión actuales. En este sentido, la actividad pastoral en el pasado estaba muy organizada alrededor de normas colectivas de manejo, pero en la actualidad la actividad pastoral está más desestructurada y los ganaderos tienen sus propias lógicas individuales, sin coordinación entre estrategias de manejo, lo que es causa adicional de problemas ambientales (Balent y Gibon, 1999).

Sin embargo, a pesar del interés del tema, no son muy numerosos los trabajos que cuantifiquen de manera objetiva el efecto real del ganado sobre la vegetación y su dinámica. Riedel (2007) registró incrementos significativos en volumen y biomasa del estrato arbustivo en pastos arbustivos del Parque de la Sierra y Cañones de Guara en Huesca a lo largo de 5 años, tanto en áreas pastadas por ganado ovino (cargas medias de 0.15 UG por ha y año) como no pastadas, lo cual puso de manifiesto una intensa dinámica sucesional de la vegetación hacia estados de mayor embastecimiento (Figura 2). El pastoreo, en este caso, supuso una reducción en la dinámica de la vegetación, pero no la detuvo, aunque el efecto difería notablemente entre especies (diferencias significativas entre zonas pastadas y no pastadas para cada periodo $0,01 < P < 0,05$).

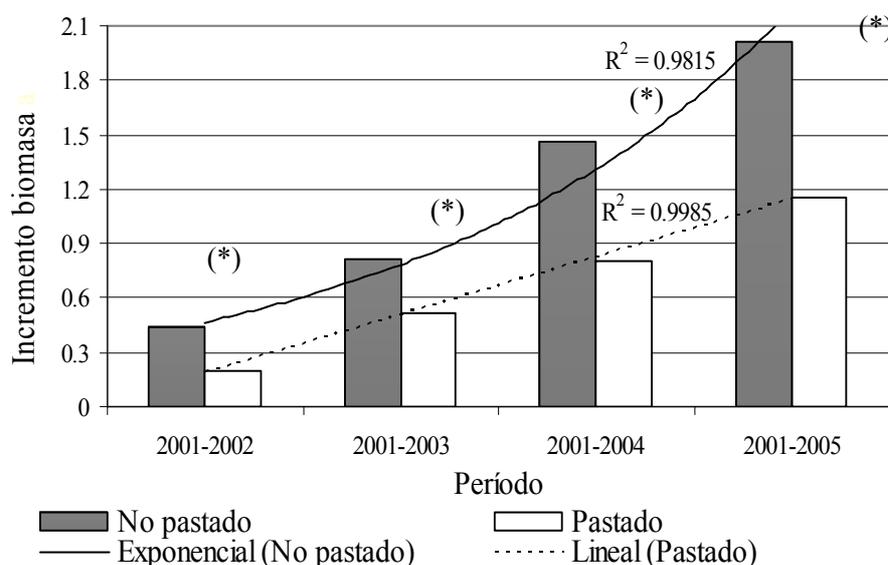


Figura 2. Evolución de la biomasa aérea del estrato arbustivo en Áreas Pastadas y No Pastadas (2000- 2005) en diversas zonas de control del Parque de la Sierra y Cañones de Guara.

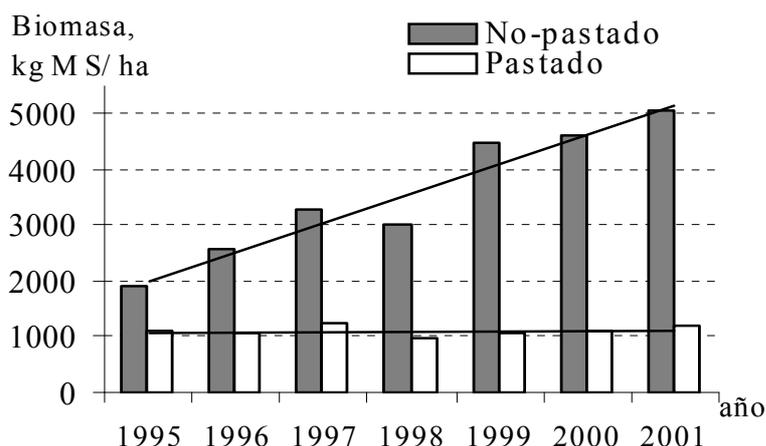
Notas: Incremento biomasa (eje Y) corresponde a incrementos sobre el valor inicial según la fórmula: $(biomasa\ final - biomasa\ inicial) / biomasa\ inicial$.

Fuente: Riedel (2007)

Sin embargo, Casasús *et al.* (2007a), en pastos con arbolado ralo del norte de la provincia de Huesca pastoreados con vacas nodrizas y cargas superiores (2 UG/ ha y año), encontraron un efecto claramente significativo del pastoreo del ganado (Figura 3), que fue capaz de mantener estable la biomasa arbustiva. En este caso también se observó una rápida e intensa densificación de la vegetación arbustiva en ausencia de ganado, por lo que estos autores confirmaron la utilidad del ganado como herramienta de control de la dinámica de la vegetación y su efectividad a la hora de mantener espacios forestales abiertos, los cuales, además de ser menos susceptibles a los incendios, facilitan el uso recreativo cada vez más demandado por la sociedad.

En relación a la vegetación herbácea, no obstante, en los dos trabajos expuestos anteriormente se evidenció que el pastoreo por el ganado evitó la acumulación de biomasa herbácea muerta, con los subsiguientes efectos positivos sobre la combustibilidad y por tanto riesgo de incendios, y la calidad de la hierba, de vital importancia tanto para animales domésticos como silvestres.

Podemos mencionar otros trabajos que fijan su atención en las relaciones entre la ganadería y la evolución de la vegetación y el paisaje de montaña: Bartolomé *et al.* (2000) encontraron problemas similares a los descritos en el Parque de la Sierra y Cañones de Guara, en la Reserva de la Biosfera del Montseny, en Cataluña, donde el pastoreo de rebaños ovinos no es capaz de detener la invasión del estrato arbustivo y mantener un paisaje abierto y diverso; Gellrich *et al.* (2007) estudiaron la relación entre la recolonización del bosque en los Alpes suizos y variables ambientales y socio-económicas, llegando a la conclusión de que la reforestación estaba relacionada con áreas de altos costes de cultivo y bajo rendimiento productivo, es decir, con abandono de pastizales y prados de siega, fenómeno que estos autores extienden a otras zonas de los Alpes; Tasser *et al.* (2007) también describieron en los Alpes procesos generalizados de reforestación en áreas abandonadas que estaban ligados a tres factores: la dispersión de semillas de los árboles, el uso agrícola actual y los años transcurridos tras el abandono; Mottet *et al.* (2006) en los Pirineos franceses relacionaron el tipo de uso del suelo y los procesos de abandono con factores físicos (pendiente y altitud) y otros locales, tales como la distancia y acceso a las parcelas; Olsson *et al.* (2000) describieron en las montañas del centro de Noruega procesos de abandono de la agricultura entre 1960 y 1990, caracterizados por descenso de la siega, reducción de la presión ganadera y abandono de cultivos, y las consecuencias en términos de fragmentación de hábitats, homogenización del paisaje y la conservación de plantas endémicas y amenazadas.



No-pastado $y = 528.3 x + 1455$ $R^2 = 0.94$, $p < 0.001$

Pastado $y = 7.3 x + 1079$ NS

Figura 3. Evolución de la biomasa aérea del estrato arbustivo en Áreas Pastadas y No Pastadas (1995-2001) en diversas zonas de control de pastos forestales en Bescós de la Garcipollera (Huesca).

Fuente: Casasús *et al.* (2007)

La mayor parte de trabajos revisados coinciden en la necesidad de reorientar las políticas agro-ambientales y de conservación de los agro-ecosistemas de montaña, ya que las actuales, si existen, son insuficientes para controlar el proceso de invasión de vegetación y pérdida de valores paisajísticos. Es preciso añadir que, si bien los factores de cambio generales son comunes en todas las zonas de montaña, derivados del abandono de las actividades agrarias, las condiciones locales o regionales juegan un papel decisivo en estos procesos y por tanto deberán ser tenidas en cuenta a la hora de diseñar políticas efectivas de conservación. En este sentido, para la utilización del ganado como herramienta de gestión y conservación de pastizales, Riedel (2007) señala la importancia de considerar la especie ganadera, la carga y la distribución espacial, la estación de año, las especie arbustivas o herbáceas, el proceso sucesional en que nos encontremos y la presencia de especies de interés de conservación especialmente sensibles al pastoreo.

Aspectos técnicos y de manejo

Como hemos visto en el apartado anterior, el abandono de la agricultura en zonas de montaña y otras zonas desfavorecidas es uno de los grandes cambios acontecidos en las últimas décadas en Europa, pero éste se ha visto acompañado por otra tendencia, que podemos considerar opuesta a la anterior (EEA, 2004), hacia la intensificación general de la agricultura (Manrique *et al.*, 1992a).

Según Strijker (2005) los dos factores principales que explican los procesos de intensificación de la agricultura europea son el coste de oportunidad de la mano de obra y el estímulo que han supuesto las políticas agrarias. El primero de ellos ha venido determinado por el gran incremento del precio de la mano de obra en relación al precio de otros insumos, que ha provocado una tendencia hacia la mecanización y utilización

de insumos para incrementar la producción por unidad de trabajo. El segundo es debido a que la PAC entre 1960 y 1992 fue fundamentalmente una política de precios, subsidiados para mantener los ingresos de agricultores y ganaderos. Los precios altos son un claro incentivo para intensificar el uso de recursos.

Si bien los sistemas ganaderos de montaña se consideran genéricamente como extensivos dada su vinculación a los recursos naturales, hemos de tener en cuenta que los términos intensificación y extensificación son relativos y dinámicos, que se refieren más a una evolución que a una situación dada. Además, desde el punto de vista económico y del uso de factores de producción, la intensificación supone la maximización de la productividad del factor más limitante, que por lo general va acompañada del crecimiento del consumo de los otros factores; mientras que la extensificación respecto al factor más abundante se consigue cuando se combinan con éste dosis decrecientes de los otros factores (Manrique *et al.*, 1992a). Tradicionalmente se ha considerado la tierra como factor más escaso, sin embargo, en Europa el trabajo se ha convertido en el factor más limitante y difícil de remunerar.

En la montaña se han observado procesos de adaptación de los sistemas ganaderos tradicionales a las condiciones económicas generales en un intento de aumentar la rentabilidad y la productividad del trabajo; en los Pirineos, cambios tales como la desaparición del equino, la sustitución parcial del ovino por vacuno, la desaparición de la trashumancia, la sustitución de razas o la introducción del ordeño mecánico, pueden interpretarse en este sentido (Abella *et al.*, 1988).

Más recientemente, la evolución de los sistemas de explotación de diferentes especies y aptitudes productivas parece mostrar direcciones diferentes. En el caso de la producción de carne, y refiriéndonos aquí a la utilización relativa de insumos externos y recursos propios, las tendencias son incluso opuestas.

En un trabajo que compara una muestra constante de 70 explotaciones de vacuno en tres valles Pirenaicos (Benasque, Baliera-Barrabés y Broto) en los años 1990 y 2004, García-Martínez *et al.* (2008a) constatan un cambio drástico de orientación productiva, lo que explica la evolución de otros muchos indicadores (como se verá en apartados posteriores). Por un lado, ha desaparecido totalmente la producción de leche (consecuencia fundamentalmente de las políticas que estimulaban su abandono) y por otro, se tiende a cerrar el ciclo productivo de carne a través del cebo intensivo. Acompañando a este proceso, se observa como la duración del periodo de pastoreo se ha incrementado considerablemente (Figura 4), por lo que en términos generales el periodo de estabulación invernal se ha reducido a sólo dos meses. El incremento del periodo de pastoreo se ha debido fundamentalmente a un mayor uso a diente de los pastos de fondo de valle y de las zonas intermedias. También se ha incrementado la proporción de animales que sube a los puertos, de un 58% en 1990 hasta el 75% en 2004. Además, el uso de insumos externos de alimentación ha disminuido considerablemente (de 417kg de concentrado por vaca y año a 7 kg en mismo periodo). Se ha producido pues un proceso de extensificación en el manejo de los recursos naturales y también en términos económicos, al reducirse considerablemente los costes unitarios de alimentación (los más importantes en cuantía de los Costes Variables) (Tabla 2).

En el caso del ovino, sin embargo, diversos trabajos señalan una tendencia clara hacia la intensificación del manejo general de la explotación (inversiones en instalaciones, mejora de la alimentación, nuevas técnicas reproductivas, etc.) (Sierra, 2002; Pardos *et al.*, 2007), con el objetivo genérico de incrementar la productividad numérica (corderos

vendidos por oveja y año). Sin embargo, Sierra (2002) y Revilla y Manrique (en Abella *et al.* (1988)) manifiestan dudas sobre la viabilidad económica de este proceso en determinadas explotaciones debido a cierta falta de racionalidad técnica. En todo caso, la mejora de la eficiencia técnico-económica derivada de la intensificación en sistemas de producción de ovino de carne está lejos de ser un proceso automático. Dicha eficiencia parece más determinada por un manejo adecuado, capaz de acomodar los recursos y circunstancias específicas de cada explotación, que por el nivel de intensificación del proceso productivo (Oliván *et al.*, 1994; Pérez *et al.*, 2007). Para algunos autores (Collantes, 2003), el tránsito hacia modelos de producción intensivos, desvinculados de los recursos naturales, ha contribuido decisivamente a anular las ventajas comparativas de la ganadería de montaña en las últimas décadas.

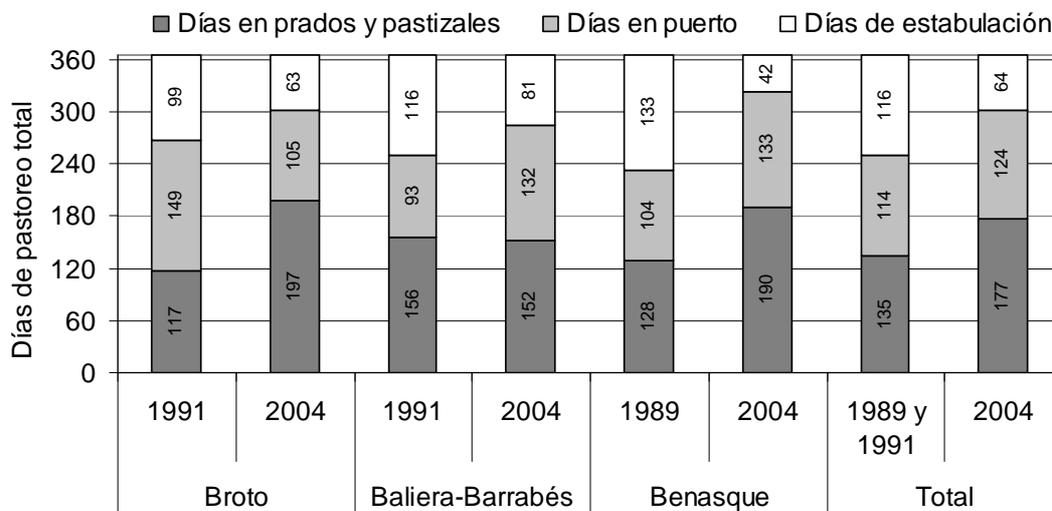


Figura 4. Evolución de la duración del periodo de pastoreo y estabulación invernal de vacuno en tres valles Pirenaicos.

Fuente: García-Martínez *et al.* (2008a)

Normalmente la intensificación en ovino de carne se manifiesta a través de la adopción de sistemas reproductivos intensivos: tres partos en dos años o cinco partos en tres años. Riedel *et al.* (2007) han demostrado una relación directa entre la intensificación del sistema reproductivo, y por tanto del manejo general de la explotación, y la reducción del periodo de pastoreo (Figura 5). Además, al existir mayor proporción de animales con altas necesidades energéticas (mayor número de partos y lactaciones), se reduce la proporción de animales que salen a pastar, por lo que el efecto es doble: reducción de periodos y de intensidades de pastoreo, por un lado, y aumento del uso de insumos externos, sobre todo de alimentación, por otro.

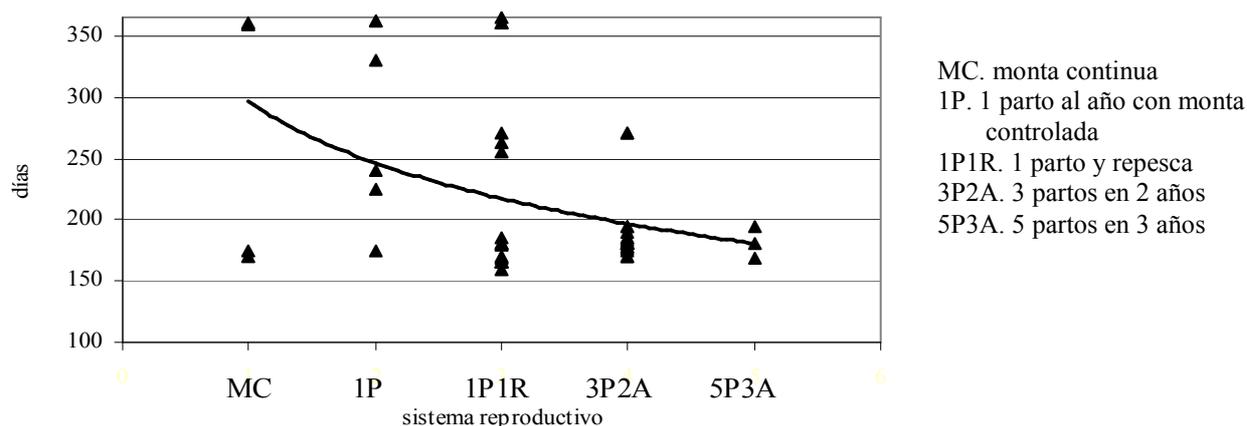


Figura. 5. Duración del periodo de pastoreo de rebaños ovinos en el Parque de la Sierra y Cañones de Guara en función del manejo reproductivo.

Fuente: Riedel et al. (2007)

Tabla 2. Evolución de la estructura y orientación productiva de explotaciones de vacuno en tres valles Pirenaicos (1990-2004).

	Broto		Baliera-Barrabés		Benasque		Total	
	1991	2004	1991	2004	1989	2004	1989y 1991	2004
No. explotaciones	32	22	37	29	33	21	102	72
SAU (ha)	17,7	34,8	120,9	106,2	26,6	43,5	58,1	66,1
% SAU arrendada	40,1	49	35,5	50,3	38,3	51,7	37,8	50,3
% SF/SAU	95,6	98,1	85,8	91,2	97,8	99,9	92,8	95,8
% CF/SF	2,5	0	17,1	6,9	4,3	0,6	8,4	2,9
UGT	46,7	69,1	66,8	82,6	31,3	54,0	49,0	70,1
UGT/ UTA	31,7	52,7	32,4	51,4	17,2	49,9	27,3	51,4
%UGT bovino/ UGT total	92,9	94,5	80,1	95,8	85,3	100,0	85,6	96,6
% Explot. leche	87,5	0,0	89,2	0,0	93,9	4,8	90,2	1,4
% Explot. cebo	12,5	45,5	10,8	55,2	6,1	42,9	9,8	48,6
Periodo pastoreo (d)	266	302	249	284	232	323	249	301,1
%UGT a puerto	66,8	77,0	50,0	72,0	57,3	74,4	57,6	74,2
Concentrados (kg/UGTmadre)	418	141	219	49	638	33	417	73

SAU= superficie agrícola útil; SF= superficie forrajera; CF= cultivos forrajeros; UGT= unidad ganadera total; UTA=Unidad de Trabajo Año.

Fuentes: García-Martínez et al. (2008a); García-Martínez (2008).

Aspectos estructurales y económicos

La evolución de factores técnicos y de manejo antes expuestos está íntimamente imbricada con los cambios observados en las características estructurales y económicas de las explotaciones ganaderas de montaña.

La reducción generalizada y paulatina del número de explotaciones ganaderas en las zonas de montaña y otras zonas desfavorecidas se ha visto acompañada por dos fenómenos paralelos y directamente relacionados con la PAC: el incremento de los tamaños de rebaño y la dependencia de las subvenciones en detrimento de objetivos productivos (Serrano *et al.*, 2002; Veysset *et al.*, 2005b).

En relación a los primeros, en la Figura 6 se muestra la evolución del tamaño medio del rebaño en una muestra de explotaciones en los valles pirenaicos apuntados en la sección anterior. La reducción del número de explotaciones y el aumento de tamaño de rebaño antes mencionado, se ha visto acompañado de otros cambios. En la muestra de explotaciones de vacuno estudiada en los valles pirenaicos mencionados se ha producido un significativo incremento de las superficies de explotación, debido fundamentalmente al incremento de superficies arrendadas (Tabla 2). Además, ha aumentado la importancia de los pastos (superficies forrajeras) en detrimento de los cultivos agrícolas, que prácticamente han desaparecido; asimismo, los cultivos forrajeros han descendido considerablemente hasta casi desaparecer en algunos valles. Asistimos pues, a un claro proceso de extensificación en el uso de la tierra.

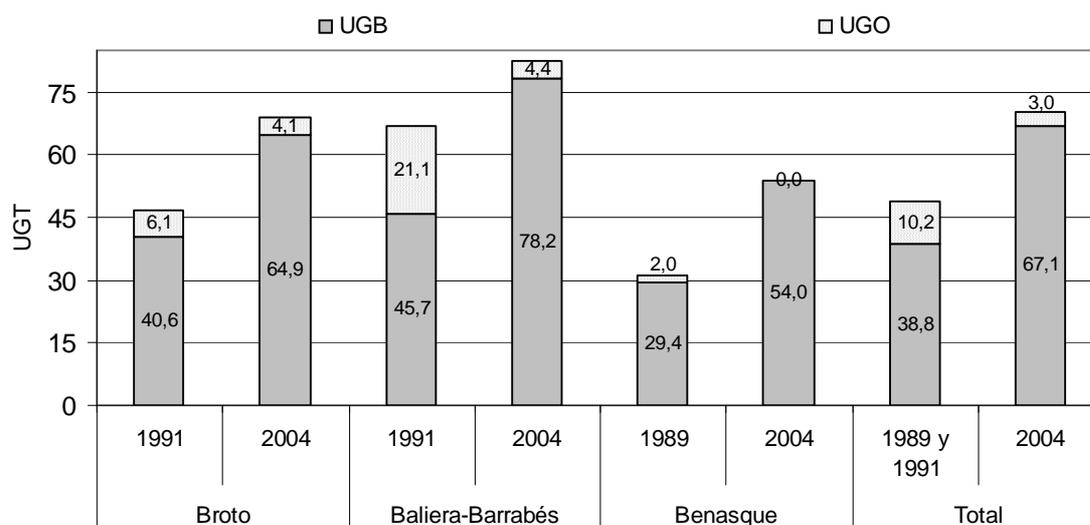


Figura 6. Evolución de la dimensión y composición media del rebaño en tres valles pirenaicos.

UGT = Unidades Ganaderas Totales, UGB = Unidad Ganadera Bovina y UGO = Unidad Ganadera Ovina.

Fuente: García-Martínez (2008)

En el rebaño no solo se aprecia un incremento del tamaño, más intenso si lo relacionamos con la mano de obra dedicada a la explotación (UGT/UTA), sino una mayor especialización en cuanto a especies explotadas (presencia testimonial del

ovino), y por tanto el descenso de explotaciones mixtas vacuno-ovino. Sin embargo, el cambio más notable corresponde al abandono total de la producción de leche en estas zonas, en buena medida provocado por las políticas de abandono de la producción de leche (Olaizola *et al.*, 1996). Paralelamente, aproximadamente el 50% de las explotaciones han cerrado el ciclo de producción al incorporar actividades de cebo en la propia explotación, bien de manera individual o cooperativa, y con adhesión a marcas privadas de calidad (García-Martínez, 2008). Si bien, tras el abandono de la producción de leche, el manejo del rebaño de vacas nodrizas se ha extensificado -menor uso de insumos (concentrados por vaca) y aumento de la utilización de recursos propios (pastoreo)-, en explotaciones de ciclo cerrado el cebo constituye una actividad separada, con un carácter intensivo convencional (estabulación completa con alimentación en base a piensos concentrados y paja). Dicha actividad ha sido estimulada por las ayudas de la PAC en el pasado, pero existen dudas sobre su viabilidad técnico-económica una vez eliminadas dichas primas (Bernués *et al.*, 2001; García-Martínez, *et al.*, 2011), máxime teniendo en cuenta la tendencia alcista en los precios de las materias primas.

En términos de economía de las explotaciones, en primer lugar el análisis de la evolución de los costes pone de manifiesto un incremento de los costes variables (CV) medios por explotación debido al incremento de la dimensión de las explotaciones (Tabla 3). Sin embargo, cuando se consideran los CV unitarios (CV/UGT), este indicador disminuye (extensificación económica por disminución del uso de insumos externos a la explotación).

Como podía esperarse, los resultados económicos globales muestran un importante incremento en términos monetarios constantes, relacionado con el aumento de la dimensión (superficie y rebaño) de las explotaciones. El Margen Bruto (MB = ingresos totales – costes variables) ha mejorado, sin embargo, cuando las subvenciones no se consideran (MB – subvenciones) las diferencias no son significativas (Figura 6). Este hecho resalta la importancia de las subvenciones sobre los resultados económicos de las explotaciones, ya que suponen el 61% del MB en 2004 y sólo el 17 % en 1991. En la montaña de León, Serrano *et al.* (2002) ofrecen datos que oscilaban entre el 67 y el 72% de importancia de las subvenciones sobre el MB bovino a finales de la década de los años 90. En un estudio dinámico similar al expuesto aquí, Veysset *et al.* (2005b) ofrecen cifras de la importancia de las subvenciones sobre el MB por unidad ganadera que evolucionan del 10,4% en 1989 al 48% en 2003.

Tabla 3. Evolución de indicadores económicos de explotaciones de vacuno en 3 valles Pirenaicos (1990-2004).

	Broto		Baliera-Barrabés		Benasque		Total	
	1991	2004	1991	2004	1989	2004	1989 y 1991	2004
CV ^{1 2}	11,9	20,7	19,3	28,4	11,6	15,8	14,5	22,3
CV/UGT ¹	234	226	276	362	362	231	291	281
IT ^{1 2}	39,8	73,8	54,4	89,2	35	48,7	43,5	72,5
MB ^{1 2}	27,9	53,1	35,1	60,8	23,4	32,8	29,1	50,1
MB – Subv. ^{1 2}	23,6	24,2	26,9	24,3	20,5	13,6	23,8	21,1
% Subv./MB	14,8	59,2	22,5	64,2	13,5	59,1	17,1	61,1
MB/UGT ¹	619	687	541	731	759	635	636	689
MB – Subv./UGT ¹	533	299	437	290	667	285	541	291
MB/UTA ^{1 2}	18,5	38,6	17,7	40,4	13,3	30,6	16,5	36,9
MB – Subv./UTA ^{1 2}	15,6	17,1	13,8	16,1	11,7	12,6	13,7	15,4

CV= costes variables; UGT= unidad ganadera total; IT= ingresos totales; MB= margen bruto; UTA= unidad de trabajo año. ¹ Euros constantes 2004. ² miles de €. Fuente: García-Martínez *et al.* (2008)

La productividad del rebaño (MB/UGT) ha aumentado ligeramente (Figura 7). No obstante, la productividad real del ganado, sin subvenciones, se ha reducido un 46% en los tres valles, proceso que puede considerarse característico en una trayectoria de extensificación.

No obstante, de mayor interés como indicador de sostenibilidad resulta el análisis de la productividad de la mano de obra (Figura 8) (MB/UTA), que condiciona la reproducibilidad social de los sistemas ganaderos. Este indicador ha aumentado sustancialmente (123% en promedio) debido por un lado al incremento del MB de explotación (subsídios) y por otro a la reducción del trabajo en las explotaciones (menor número de UTAs como se describe en la siguiente sección). No obstante, descontadas las subvenciones que suponen una parte muy importante del Margen Bruto, podemos afirmar que la productividad de la mano de obra se ha mantenido constante, incluso ha aumentado ligeramente.

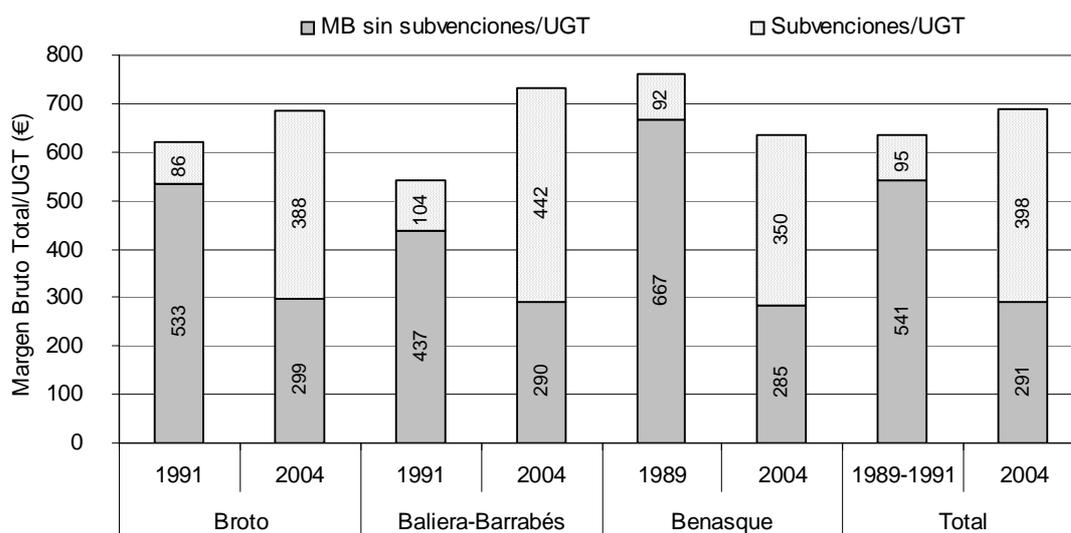


Figura 7. Evolución del Margen Bruto por Unidad Ganadera Total en explotaciones de vacuno en 3 valles Pirenaicos (1990-2004).

MB = Margen Bruto; UGT = Unidad Ganadera Total. Fuente: García-Martínez (2008)

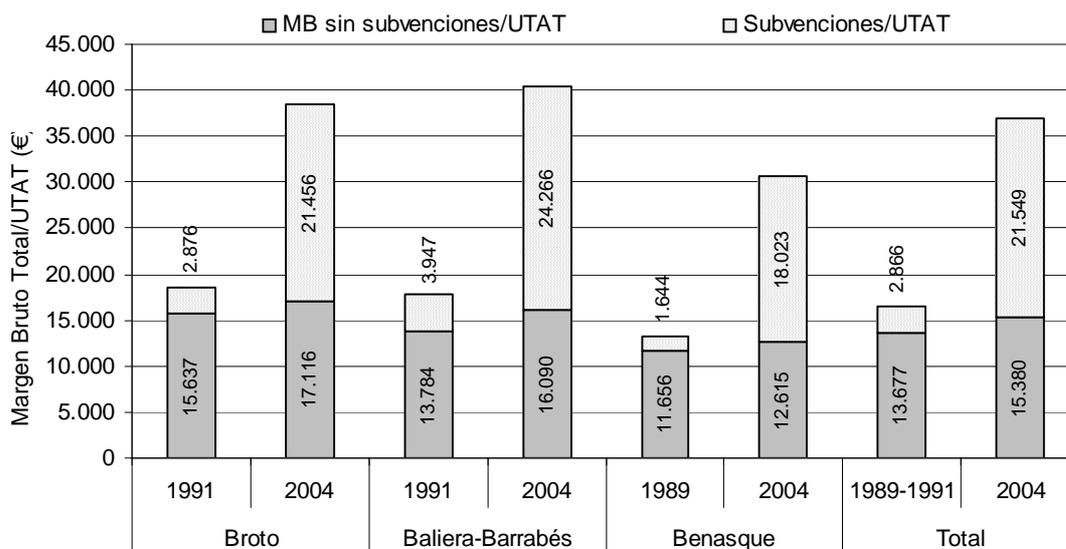


Figura 8. Evolución y estructura del Margen Bruto por Unidad de Trabajo Año total en explotaciones de vacuno en 3 valles Pirenaicos (1990-2004).

MB = Margen Bruto; UTA = Unidad de Trabajo. Fuente: García-Martínez (2008)

En el caso del ganado ovino, Pardos *et al.* (2007) aportan datos de evolución de una muestra constante de 51 explotaciones ovinas aragonesas que, si bien no son específicamente de montaña, permiten observar algunas tendencias generales del sector ovino también aplicables a estas zonas (Tabla 4).

Los datos muestran un incremento estructural en términos de tamaño de rebaño, sobre todo en relación a la mano de obra disponible. También se observa una tendencia hacia la intensificación reproductiva, tal y como se comentaba en el apartado anterior, si bien no se refleja en aumentos muy significativos de los niveles productivos en el periodo considerado. La evolución anual de estos indicadores entre 1995 y 2004 está recogida en Pardos *et al.* (2006).

Tabla 4. Evolución de la estructura e indicadores técnico-económicos de explotaciones de ovino en Aragón (1996-2005).

	Media 1996-2001	Media 2002-2005
Nº de ovejas	636,0	721,6
UTA	1,48	1,44
Nº de ovejas/ UTA	429,7	501,1
Partos por oveja	1,135	1,167
Corderos vendidos por oveja	1,142	1,248
Ingresos totales/ oveja ¹	116,92	120,05
Subvenciones/ oveja ¹	31,27	37,65
Costes totales/ oveja ^{1 2}	51,17	57,55
MB/oveja ¹	65,75	62,50
MB/UTA ^{1 3}	28,3	31,3

MB= margen bruto; UTA= unidad de trabajo año.

¹ Euros constantes 2005. ² para poder comparar con las cifras de la Tabla 3, se han calculado los Costes Totales menos los costes de la mano de obra familiar y autoconsumos. ³ miles de €. Fuente: elaborado de Pardos *et al.* (2007)

Ahora bien, al considerar la productividad animal (MB por oveja) vemos que esta se ha reducido por un incremento de los costes, que el aumento de las subvenciones ha compensado en parte. La productividad de la mano de obra ha crecido de forma ligera, fundamentalmente debido al incremento de las subvenciones. Sin embargo, el MB con subvenciones por UTA del periodo 2002-2005 (31.300€/UTA) es considerablemente inferior al observado en el caso del vacuno en 2004 (36.900€/UTA). En otras palabras, podemos afirmar que la productividad del trabajo es superior para el vacuno que para el ovino, máxime si tenemos en cuenta que las explotaciones de vacuno consideradas por García-Martínez (2008) constituyen una muestra representativa, mientras que las de ovino consideradas por Pardos *et al.* (2007) pertenecen a una red de gestión técnico-económica de una cooperativa de productores, y por tanto puede existir cierto sesgo hacia explotaciones grandes o mejor gestionadas.

Cifras similares a las comentadas en la Tabla 4, referidas en este caso a explotaciones ovinas que utilizan un Parque Natural de montaña mediterránea en Huesca, pueden encontrarse en Manrique *et al.*, (2007). Asimismo, Bernués *et al.* (1994) y Manrique *et al.* (1994) ofrecen datos estructurales y de formación de rentas en una muestra significativa de 119 explotaciones ovinas y mixtas vacuno-ovino de los valles orientales del Pirineo Aragonés para la campaña 1991-1992, entre las cuales todavía existían algunas explotaciones trashumantes.

Aspectos sociales: familia y trabajo

Si bien los aspectos técnicos, económicos y medioambientales referidos a la ganadería extensiva han sido objeto de estudio en numerosos trabajos, los investigadores han prestado mucha menos atención a los factores relacionados con el productor, su familia y el entorno social en que desarrollan su actividad. Sin embargo, éstos son crecientemente importantes y determinantes a la hora de entender la dinámica de las explotaciones, sobre todo en términos de continuidad de la actividad agraria (Bryden y Dent, 1994; Olaizola *et al.*, 1998; Corsi, 2006).

En la Tabla 5 se apuntan algunos indicadores y su evolución en 15 años en los mismos valles pirenaicos considerados en tablas anteriores. En primer lugar, se observa la disminución del número de explotaciones en un 30%, tendencia que es generalizada en explotaciones de otras especies y orientaciones productivas en muchas otras zonas de montaña españolas y europeas. De mayor interés resulta el análisis de las causas de abandono que fueron básicamente dos: por un lado, la jubilación de los titulares de la explotación en un 40%, y por otro, la sustitución total de la ganadería por otras actividades económicas (56,6%), de las cuales el turismo (33,3% del total) fue la más importante. Además, el 42% de la muestra estudiada en 2004 no tiene asegurada su continuidad en los próximos 15 años, tratándose de explotaciones con titulares de edad avanzada sin hijos o bien con hijos pero que no van a continuar con la explotación ganadera.

También se observa el progresivo envejecimiento de los titulares, factor que ayuda a explicar el abandono de la actividad antes mencionada, y que también puede considerarse como generalizado en la agricultura en zonas desfavorecidas europeas. La

edad es una variable muy importante a la hora de entender la dinámica interna de la explotación. Por ejemplo, Riedel *et al.* (2007) relacionaron ganaderos más jóvenes con mayor grado de dinamismo y adopción de tecnologías en sistemas de producción ovina, sin embargo esto suponía una reducción en la utilización de recursos de pastoreo en las explotaciones. Olaizola *et al.* (1998) encontraron una relación directa entre la edad del ganadero y las posibilidades de continuidad de las explotaciones, siendo las explotaciones de los ganaderos jóvenes los que mejores resultados económicos obtenían. Sin embargo, otros autores (Caballero, 2001) señalan que son los ganaderos jóvenes los que en mayor medida rechazan las duras condiciones de trabajo que supone la actividad ganadera, lo que explica en gran parte el elevado coste de oportunidad de la mano de obra familiar (García-Martínez *et al.*, 2009).

Tabla 5. Evolución de variables sociales y de la familia en explotaciones de vacuno en tres valles Pirenaicos (1990-2004)

	Broto		Baliera-Barrabés		Benasque		Total	
	1991	2004	1991	2004	1989	2004	1989 y 1991	2004
Nº Explotaciones	32	22	37	29	33	21	102	72
Edad titular	38	47	41	47	43	51	40	48
UTA	1,5	1,4	2	1,6	1,7	1,1	1,8	1,4
Pluriactividad titular (%)	6,3	27,3	16,2	17,2	18,2	33,3	13,7	25
Pluriactividad familia (%)	46,9	77,3	32,4	48,3	45,5	52,4	41,2	58,3

UTA= unidad de trabajo año. Fuente: García-Martínez *et al.* (2008a)

Otro fenómeno muy importante es la disminución de la mano de obra dedicada a actividades agrarias en la explotación, que lleva aparejada el aumento de otras actividades, tanto del titular como de otros miembros de la familia, es decir, el incremento de la agricultura a tiempo parcial y la diversificación de los ingresos familiares. Esta disminución de mano de obra dedicada a la agricultura debe explicarse en términos del elevado coste de oportunidad del factor trabajo (Strijker, 2005), pero en este proceso la localización específica de las explotaciones es determinante, pues la pluriactividad es un fenómeno inducido que requiere la existencia de otras actividades económicas (Olaizola y Manrique, 1992).

Sin embargo, la convivencia entre el sector primario y otros sectores de la economía, en particular el turismo, en zonas de montaña es compleja y no unidireccional, pues la frontera entre complementariedad y desplazamiento de la ganadería por el turismo es difusa. Estos aspectos se discuten con mayor profundidad en el apartado referente a desarrollo rural.

De lo antedicho puede desprenderse que el factor trabajo (disponibilidad de mano de obra en la explotación, tipo y posibilidad de organización y programación de las actividades agrarias, evolución de otras actividades económicas, etc.) es fundamental para entender los cambios ocurridos en los sistemas ganaderos y es crecientemente

determinante en la evolución de los sistemas agro-pastorales, y por tanto un aspecto central de su sostenibilidad.

Para concluir este apartado sobre evolución reciente de los sistemas ganaderos de montaña, nos parece conveniente resaltar un último aspecto: la gran diversidad de sistemas de explotación existentes en áreas de montaña delimitadas (Manrique *et al.*, 1996; Manrique *et al.*, 1999; Choquecallata, 2000; Serrano *et al.*, 2003; Nieto *et al.*, 2005). Esta diversidad tiene que ver no solo con múltiples aspectos estructurales, físicos, de manejo, familiares, etc., sino también con las trayectorias específicas de evolución de las explotaciones observadas en el tiempo, las cuales no son homogéneas (García-Martínez *et al.*, 2009).

Estos últimos autores, trabajando sobre las explotaciones de vacuno cuyos datos medios de evolución se presentan en las Tablas 2, 3, 4 y 5, y una vez eliminado el efecto tiempo, común a todas las explotaciones, lograron identificar 6 trayectorias de evolución claramente diferenciadas en función de la dirección y magnitud del cambio en 4 factores: el tamaño y la productividad del rebaño y de la mano de obra; el grado de extensificación económica y del pastoreo; la relación entre tamaño de rebaño y disponibilidad de superficies forrajeras; y la orientación productiva hacia el cebo. Además, identificaron algunos factores que ayudan a comprender el porqué de estas trayectorias diferenciadas; éstos eran dependientes de la familia y su grado de dinamismo (tamaño de familia, presencia de hijos y grado de innovación tecnológica del titular), y de la localización específica de la explotación y su entorno socio-económico (la distancia a la cabecera de comarca y la evolución de la importancia de la población activa dedicada a la agricultura y los servicios). Estos resultados vienen a corroborar la importancia de los factores familiares y de localización (acceso a mercado de trabajo) a la hora de entender la evolución de la agricultura y la ganadería de montaña y de otras zonas rurales desfavorecidas.

III. UN CONTEXTO SOCIO-ECONÓMICO, POLÍTICO Y AMBIENTAL EN CONSTANTE CAMBIO

Las políticas agrarias y de liberalización del comercio

Si bien para algunos la PAC ha sido capaz de adaptarse con éxito a los profundos cambios acontecidos desde su creación en un contexto marcado por sucesivas ampliaciones, mundialización de los mercados y libre comercio y las nuevas demandas sociales (Consejo de la Unión Europea, 2006), otras voces no son tan optimistas y manifiestan que la intensificación de la agricultura europea ha sido, en parte, causada por la PAC, generando graves problemas medioambientales (Court of Auditors, 2000; Henle *et al.*, 2008).

En concreto, para el sector ganadero el informe de la Corte de Auditores anteriormente referido afirma que, a pesar de los límites de densidad ganadera establecidos, la extensificación de las producciones ganaderas, en general, no ha tenido lugar y los tamaños de rebaño han continuado aumentando, como hemos visto en secciones anteriores de este trabajo. Incluso va más lejos al criticar las medidas agro-ambientales introducidas en 1992, pues no iban dirigidas, en general, hacia las zonas con mayores riesgos agro-ambientales (al ser cofinanciadas, en los estados ricos con menores problemas medioambientales éstas han sido más afectivas, y viceversa). Además, los

sistemas de control han fallado y no hay criterios objetivos para evaluar los logros ambientales, de manera que las ayudas se han dado de manera indiscriminada³.

La reforma intermedia de la PAC de 2003 pretendía, al menos en su espíritu, corregir los problemas antes señalados. Los tres instrumentos sobre los que giraba la reforma eran:

a. *Desacoplamiento*. El eje central del nuevo modelo de apoyo a los mercados lo constituyen las ayudas disociadas de la producción, nacidas a partir de una conversión generalizada de las ayudas directas sectoriales existentes en un pago único por explotación, aunque se podrá mantener de forma limitada una parte acoplada a la producción para evitar el abandono de las zonas rurales.

b. *Condicionalidad*. En respuesta a las demandas sociales se pretende incentivar el cumplimiento de los planes sobre el cuidado y preservación del medio ambiente, seguridad alimentaria, sanidad y bienestar animal y mantener las tierras agrarias en buenas condiciones agronómicas.

c. *Modulación*. Debido a la necesidad de reforzar las políticas sobre desarrollo rural (Segundo Pilar), se incrementan los fondos para este fin detraídos del Primer Pilar a partir de 2005.

Además, el principio de disciplina financiera y el principio de flexibilidad en la gestión abrieron la puerta a diferentes aplicaciones de las medidas en diversos países, dando paso a la re-nacionalización parcial de la hasta ahora Política Agraria Común (Massot, 2004).

Así pues, la reforma de 2003 suponía un cambio drástico de orientación para adaptar la política agraria europea a las nuevas necesidades y exigencias tanto de los consumidores europeos, que valoran más la calidad y la seguridad alimentaria (condicionalidad), como de la Organización Mundial del Comercio (desacoplamiento). Las ayudas dejaban de estar ligadas a la producción y se dan directamente a los productores, a los que se exige el cumplimiento de unas prácticas agrícolas y ganaderas adecuadas y respetuosas con el medio ambiente. Situación que se acentuó con el “chequeo médico del PAC” en 2008.

Además, en la reforma de 2003 se producía una transferencia de fondos hacia el desarrollo rural, con lo cual se esperan, al menos en teoría, efectos positivos en la cohesión y la convergencia en las zonas más desfavorecidas, a través de una mayor integración entre las políticas agrarias y las de carácter territorial, que contemplan otros sectores económicos (Moyano, 2005). Esto es lo que pretende el Reglamento 1698/2005 del Consejo, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural⁴.

Entre los nuevos conceptos introducidos en las últimas reformas, el desacoplamiento de la producción es el que se prevé puede tener mayores repercusiones. A pesar de que la teoría apuntaba a que todos los sistemas agrarios mejorarían con las nuevas directrices

³ El informe denuncia específicamente como en el valle medio del Ebro, donde se concentra gran actividad de cebo intensivo de terneros en España, para satisfacer las demandas de carga ganadera se alquilaban pastos en los Pirineos aunque los animales nunca los utilizaran. De esta manera, el efecto negativo era doble, por un lado se estimulaba la intensificación y por otro se abandonaban pastos en zonas montañosas sensibles.

⁴ FEADER gira alrededor de tres ejes: aumento de la competitividad del sector agrícola y forestal, mejora del medio ambiente y del entorno rural, y calidad de vida en las zonas rurales y diversificación de la economía rural, integrando además el programa LEADER. La Ley nacional 45/2007 detalla aspectos específicos como infraestructuras, energías renovables, agua, tecnologías de la información, seguridad ciudadana, educación, cultura, sanidad, etc.

de desarrollo, se prevé que la reforma provoque una mayor incertidumbre y que se potencie el abandono de explotaciones en zonas de montaña y en otras zonas desfavorecidas, especialmente las pequeñas (Chatellier y Delattre, 2005), lo cual entraría en contradicción con los objetivos de fortalecimiento del desarrollo rural que sobre el papel tiene dicha reforma.

A diferencia de otros países de la UE como Irlanda o el Reino Unido, la prima a la vaca nodriza en España no está sujeta al desacoplamiento, ni tampoco la prima nacional. García-Martínez et al., (2011) llegaban a la conclusión de que el desacoplamiento total de algunas ayudas para el vacuno de carne en zonas de montaña, especialmente en áreas con elevado coste de oportunidad de la mano de obra (actividad turística), puede provocar un incremento de la pluriactividad y una mayor reducción de la actividad ganadera, así como cambios en el uso de la tierra, con menor presencia de praderas de siega y mayor aprovechamiento en pastoreo; especialmente vulnerable parece ser la actividad de cebo, como también ha señalado Casasús et al. (2007b).

En el caso del ovino, cuya prima se desacopló al 100% en 2010, los efectos se prevén más acentuados e inmediatos que para el vacuno de carne (Ameen et al., 2011).

En cuanto a los mercados, la tendencia generalizada en los últimos años ha sido hacia la liberalización del comercio mundial y el menor intervencionismo político, lo que ha provocado descensos en los precios de la mayoría de productos agrarios, favoreciendo el establecimiento de sistemas intensivos en la producción de carne de rumiantes basados en la utilización de gran cantidad de insumos externos, hasta fechas recientes a precios asequibles.

Sin embargo, se prevén tendencias de cambio a escala planetaria cuyos efectos están aun por ver y que pueden provocar nuevos cambios en las políticas agrarias (Consejo de la Unión Europea, 2006) y en los sistemas de producción animal:

- el crecimiento de la población del planeta y de la demanda, que planteará de manera aguda la cuestión de la expansión de la producción alimenticia y de su control;
- las tensiones que se producirán en relación con determinados recursos naturales como el agua y la tierra cultivable, además del calentamiento de la Tierra;
- y el desarrollo de aplicaciones comerciales no alimentarias de las materias primas agrícolas, que abre nuevas expectativas, pero que puede tener enormes repercusiones sobre la oferta de alimentos y el medio ambiente a escala mundial, a las que los sistemas de producción animal no serán ajenos.

Independientemente del rumbo que sigan las políticas agrarias para hacer frente a los nuevos retos, parece claro que los productos de origen animal en países mediterráneos, en particular la carne, seguirán teniendo desventajas comparativas frente a las carnes de importación de otras regiones más favorables, con costes de producción mucho más bajos. Una de las escasas opciones para hacer frente a dicha competencia es la diferenciación de los productos mediante atributos de calidad específicos, como se describe en el apartado sobre mercados, consumidores y ciudadanos. No obstante, parece claro que los esquemas de compensación de rentas deberán mantenerse para que los agricultores y ganaderos de las zonas más sensibles o marginales, como son las zonas de montaña, puedan continuar con su actividad.

Desarrollo rural y auge de otros sectores económicos

Como se ha mencionado anteriormente, la multifuncionalidad de la agricultura hace referencia a su capacidad de cubrir múltiples demandas sociales, más allá de su papel como suministrador de alimentos, entre ellas la contribución al desarrollo económico de las comunidades rurales. Esto puede lograrse satisfaciendo ciertas demandas sociales que tienen un precio objetivo de mercado, como puede ser la producción de alimentos de calidad diferenciada, lo cual puede constituir a su vez una ventaja comparativa y una oportunidad de desarrollo para la ganadería de montaña y agro-industria asociada, como veremos en la siguiente sección.

Sin embargo, otras demandas sociales, en particular las relacionadas con el mantenimiento del paisaje y la biodiversidad, no son fácilmente remunerables, pues no tienen precio objetivo en los mercados. Existen ya trabajos que cuantifican el valor social de estos aspectos, por ejemplo Vanslebrouck *et al.* (2005) indican que los rasgos del paisaje asociados a las actividades agrarias, en particular los prados y el pastoreo de las vacas, influyen de manera positiva en la demanda de turismo rural y el precio que los turistas están dispuestos a pagar por su estancia vacacional. Sin embargo, los ganaderos y agricultores, que son los que producen esos bienes intangibles, no son perceptores directos de los beneficios económicos que genera la actividad turística relacionada con el disfrute de dichos bienes. Es más, en ocasiones sufren consecuencias económicas negativas, pues la conservación de la biodiversidad, en particular de determinadas especies en peligro de extinción, como el oso pardo y el lobo ibérico, es una fuente de conflictos que parece haber resurgido en los últimos años en algunas zonas de montaña españolas (Kirby *et al.*, 2004) y europeas.

Por otro lado, si consideramos la relación agricultura-turismo desde la perspectiva inversa, es decir, analizando los efectos de otras actividades económicas, y en particular el turismo, sobre la continuidad de las explotaciones, nos encontramos resultados contradictorios. Corsi (2006) afirma que la elección de otras actividades económicas por parte de los agricultores y las posibilidades de sucesión en la explotación están fuertemente relacionadas y que los mecanismos que regulan estas relaciones son complejos pues no se observa un patrón unidireccional.

Por un lado, para algunas familias la agricultura a tiempo parcial puede significar nuevas oportunidades mediante la complementación de rentas familiares (Ohe, 2001; Riedel *et al.*, 2007). En este sentido, la diversificación de ingresos puede contribuir a mantener una actividad que por si sola no tendría viabilidad económica. Sin embargo, otros trabajos apuntan a que más que una complementación hay un efecto de desplazamiento de la ganadería por parte del turismo (Teruel *et al.*, 1995), pues el coste de oportunidad de la mano de obra familiar y de la tierra es demasiado elevado, en particular cuando el turismo está basado en la industria del esquí alpino (Lasanta-Martínez *et al.*, 2007). Según estos autores, el desarrollo turístico basado en el esquí produce efectos positivos en términos poblacionales en áreas adyacentes muy restringidas, pero llega a desplazar al sector primario, que sin embargo se mantiene en áreas más alejadas pero que pierden población. Tendencias similares han apuntado Gellrich *et al.* (2007) en los Alpes Suizos, donde el abandono de la actividad agraria está relacionado con un aumento de población inmigrante y mayor proporción de agricultura a tiempo parcial.

Así pues, parece claro que el auge de otras actividades económicas como el turismo a gran escala (estaciones de esquí alpino, urbanización asociada, etc.), en su mayoría impulsados por agentes externos a las propias zonas de montaña, aunque capaces de generar trabajo y atraer población inmigrante, provocan un efecto de desplazamiento o

vaciado de actividades primarias (García-Martínez *et al.*, 2009), lo cual como hemos visto tiene efectos directos sobre la evolución de la vegetación y el paisaje, y la pérdida de valores ambientales. Por otro lado, en las zonas donde la ganadería sigue teniendo un papel determinante en la economía local, existen mayores pérdidas poblacionales y mayor envejecimiento y desequilibrio entre sexos (García-Martínez, 2008).

Ambas tendencias son igualmente insostenibles en el medio-largo plazo, por lo que parece urgente el diseño de políticas innovadoras e integradas que permitan compatibilizar objetivos poblacionales, económicos y agro-ambientales. Lambin *et al.* (2001) afirman que los cambios en el uso de la tierra no pueden explicarse de manera simple o por factores de cambio establecidos, sino que normalmente son consecuencia de respuestas individuales o colectivas a determinadas condiciones económicas y de los mercados, mediadas por factores institucionales y políticos. En este sentido, las políticas de conservación de los recursos naturales y la biodiversidad deberían interaccionar más y mejor con las políticas agrarias, de desarrollo rural y turístico, de manera que supongan yacimientos de empleo, generación de rentas y eliminación de riesgos ambientales, evitando el desplazamiento de la agricultura de montaña.

Para cerrar este apartado nos parece necesario mencionar que, tanto el papel que juega la agricultura a tiempo parcial, como las interacciones entre otras actividades económicas y las posibilidades de continuidad de la ganadería de montaña, constituyen áreas de investigación de gran interés.

Mercados, consumidores y ciudadanos

Las tendencias de consumo a medio-largo plazo para las carnes rojas (vacuno y ovino) en los países desarrollados, en concreto en Europa, son poco optimistas, debido a múltiples factores: i) gran competencia de otras carnes y alimentos; ii) cambios en la percepción de los alimentos y la salud; iii) cambios socio-demográficos (ingresos, estructura poblacional, edad, estructura de los hogares, incorporación de la mujer al trabajo, etc.); iv) lugar y frecuencia de compra; v) cambios en los hábitos de consumo (estilos de vida diferentes, deterioro de las habilidades culinarias, etc.); vi) impacto de los escándalos sanitarios y desconfianza hacia la industria y las autoridades sanitarias; etc. (Corcoran, 2003). Especialmente importantes son las crecientes preocupaciones sociales en términos de calidad y seguridad de los productos alimentarios.

La calidad de los productos alimentarios, tal y como la perciben los consumidores, es un concepto subjetivo, multi-dimensional y dinámico (Bernués *et al.*, 2003), de manera que podemos afirmar que no existe una sola definición de calidad de producto, sino que varía en función de quién la percibe, qué percepciones, necesidades y metas tiene (Steenkamp, 1990) y en qué momento específico, pues éstas pueden cambiar a lo largo del tiempo. Así pues, desde la perspectiva de la “calidad percibida”, ésta depende más del consumidor que del producto.

Los “atributos extrínsecos” de calidad son aquellos que se centran en el proceso de producción y no en el producto propiamente dicho (atributos intrínsecos) (Becker, 2000), es decir, no dependen de las propiedades físico-químicas del alimento, sino de los factores referentes a cómo ha sido producido. De acuerdo a diversos autores estos atributos son de creciente importancia en respuesta a las demandas sociales sobre seguridad, salud y preocupaciones de tipo ético (Harrington, 1994; Wandel y Bugge, 1997; Bernués *et al.*, 2003). Por ello, la demanda de productos de origen animal de calidad diferenciada está creciendo en la UE.

En la Figura 9 podemos observar la importancia relativa que tienen diversos atributos extrínsecos a la hora de valorar la calidad de la carne de vacuno para una muestra representativa de consumidores europeos. Se observa como la alimentación de los animales, seguido del origen y de factores de tipo ético (producción respetuosa con el medio ambiente y con el bienestar de los animales) son los atributos de calidad más apreciados por los consumidores. Los resultados para carne de ovino son muy similares (Bernués *et al.*, 2003).

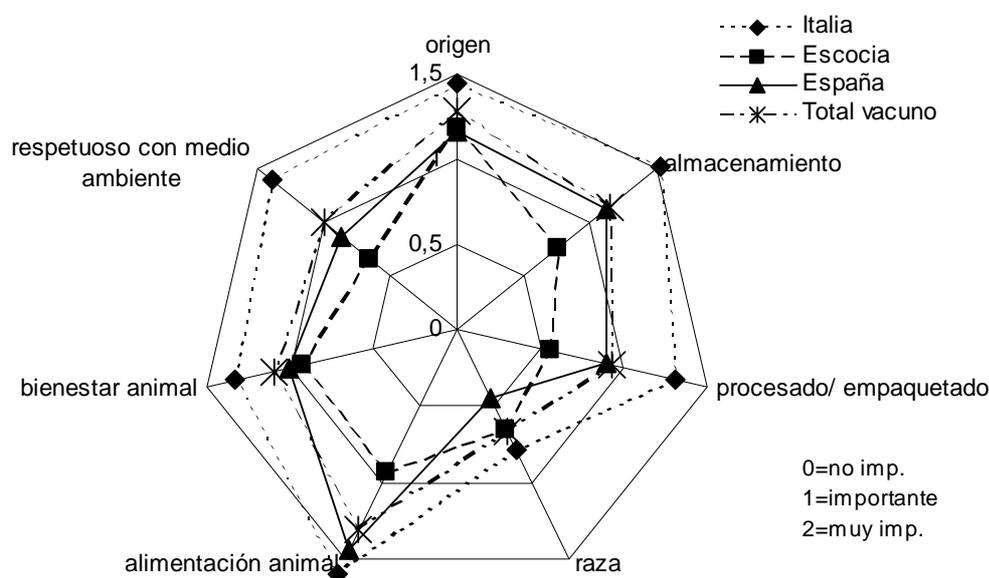


Figura 9. Importancia relativa de los atributos de calidad extrínseca de la carne vacuno en varios países de la UE.

Fuente: Bernués *et al.* (2003)

En este contexto, la producción de alimentos bajo régimen extensivo y en zonas de características medioambientales valiosas puede tener ventajas comparativas en el mercado, porque los productos son percibidos como de mayor calidad o incluso más seguros (atributo de calidad de confianza) por un número creciente de consumidores (Bernués *et al.*, 2003). La diferenciación de los productos animales producidos en zonas de montaña puede constituir una estrategia útil para asociaciones de ganaderos, cooperativas y PYMEs, que pueden de esta manera dirigir sus productos a segmentos específicos de mercado (Bernués *et al.*, 2006). Estos autores proponen una comunicación más directa y transparente entre productores y consumidores, de manera que los primeros deben producir carne con atributos de calidad específicos en función de las demandas tangibles e intangibles de determinados segmentos de consumidores (por ejemplo: origen de montaña, alimentación en base a pastos, conservación del medio ambiente y el paisaje, o trato respetuoso a los animales).

Además, los productos de origen animal procedentes de zonas de montaña también pueden aprovechar ventajas comparativas en términos de “calidad intrínseca” si estos son producidos en sistemas de alimentación basados en pastoreo (Adnoy *et al.*, 2005). Diversos estudios demuestran que la carne y la leche producida con pastos y forrajes, en comparación con la producida mediante concentrados, tienen mayor contenido en

ácidos grasos poliinsaturados (relación omega 6/ omega 3 y PUFA/ SFA⁵ más favorable), y por tanto pueden ser considerados cardiosaludables (Enser *et al.*, 1998; French *et al.*, 2000; Joy *et al.*, 2008).

Sin embargo, no es suficiente producir calidad, es también necesario comunicar y demostrar dicha calidad mediante un etiquetado apropiado, promoción y, no menos importante, certificación de los productos. En relación a esto último, la determinación de la dieta de los animales mediante la determinación de compuestos químicos presentes en los tejidos animales que proceden del alimento, comportándose como marcadores, es un campo de investigación de actualidad (Prache *et al.*, 2005). Recientemente, los avances en el campo de la genómica son prometedores para desarrollar nuevos métodos de certificación del sistema de alimentación en herbívoros (Eggen y Hocquette, 2004). Todos estos métodos tienen como finalidad la autenticación del sistema de alimentación y evitar posibles fraudes al consumidor.

Por ultimo, parece oportuno mencionar que además de consumidores, o mejor dicho, sobre todo, somos ciudadanos. Las demandas de determinados sectores sociales trascienden la calidad y seguridad de los productos alimentarios y se dirigen hacia cuestiones más generales de tipo ético. Cuestiones como una relación comercial justa con los países en vías de desarrollo, la potenciación de los mercados locales, la soberanía alimentaria, la huella ecológica de las actividades económicas y de nuestra forma de vida, la necesidad de reorientar el desarrollo hacia modelos más sostenibles, etc. parecen estar más en concordancia con sistemas de explotación ganadera de bajos insumos, dependientes casi en exclusiva de la energía solar, que contribuyan a mantener el medio ambiente y sean capaces de producir alimentos de calidad, que con los sistemas industrializados, grandes consumidores de energía fósil y otros recursos, y que con frecuencia son percibidos como excesivamente tecnificados y alejados de la sociedad.

Ganadería y cambio global

El reciente y polémico informe de la FAO sobre las consecuencias medio-ambientales de la ganadería (Steinfeld *et al.*, 2006) establece de manera cuantificada que, a nivel mundial, esta actividad está entre las 2 o 3 que mayores repercusiones negativas tienen sobre el medio físico, en particular la degradación de la tierra (deforestación, sobrepastoreo, erosión), el cambio climático (emisiones de metano y óxido nítrico), la contaminación del aire (amoníaco) y del agua (eutrofización), la escasez de agua y las pérdidas de biodiversidad. Particularmente llamativa es la contribución de la ganadería a las emisiones totales de Gases de Efecto Invernadero (GEI) medida en equivalentes de CO₂, pues según este informe supondría el 18%, más que todo el transporte terrestre del planeta. Específicamente, el informe señala que la ganadería es responsable del 9% del total de emisiones de dióxido de carbono, el 35-40% del total de emisiones de metano, el 65% del total de emisiones de óxido nítrico y el 64% del total de emisiones de amoníaco.

Parece evidente que la ganadería se va a situar en el punto de mira de las demandas de determinados colectivos sociales, sobre todo en Europa y en otros países desarrollados, y de las agendas políticas de instituciones nacionales e internacionales involucradas en la conservación del medio ambiente y en la lucha sobre el cambio climático. Si bien los impactos son diferentes entre regiones (países en vías de desarrollo, emergentes y

⁵ PUFA= ácidos grasos poliinsaturados; SFA= ácidos grasos saturados

económicamente desarrollados), especies (monogástricos y rumiantes) y sistemas de producción (industrializados o intensivos y de bajos insumos y baja productividad o extensivos).

En este sentido, el controvertido informe de la FAO reconoce la importancia de los sistemas extensivos de pastoreo bien gestionados para la conservación de los flujos de agua, la conservación del suelo y del paisaje, el mantenimiento de hábitats adecuados para las especies silvestres e incluso la secuestación de carbono. Por ello, es necesario establecer sistemas de pago y compensación por la provisión de servicios medioambientales para estos sistemas, por lo que se hace prioritario que los precios de mercado reflejen todos los costes económicos y ambientales, incluidas las externalidades positivas y negativas derivadas, tal y como se ha mencionado anteriormente. Por ello, el informe admite la necesidad del pago de ayudas directas en determinados casos y zonas sensibles, como son las zonas de montaña.

Las relaciones entre la ganadería y el clima no son unidireccionales; el impacto del cambio climático sobre los sistemas ganaderos es también objeto de debate científico. Por un lado, la incidencia de enfermedades del ganado o zoonosis ya existentes puede cambiar, y pueden aparecer otras nuevas o emergentes (López-Vélez y Molina-Moreno, 2005; Rogers y Randolph, 2006). Además, los efectos de los cambios en las temperaturas y el régimen de precipitaciones sobre los sistemas de producción basados en pastoreo se prevén significativos, si bien están todavía por cuantificar. Para el caso de los Pirineos, un reciente estudio del CSIC apunta a una elevación de temperaturas de entre 2,8 y 4º centígrados a finales de este siglo, y un descenso de precipitaciones de entre 10 y 15%, con efectos más acentuados en la vertiente sur de la cordillera y en el verano (López-Moreno *et al.*, 2008).

Por otro lado, la reducción de GEIs a través de la sustitución paulatina de combustibles fósiles por bio-carburantes, una de las principales estrategias adoptadas por la Unión Europea para combatir los efectos del cambio climático, está teniendo un fuerte impacto sobre la ganadería. Aunque hoy por hoy está por ver que dicha estrategia pueda contribuir a una mayor eficiencia energética y por ello es ampliamente contestada desde diversos frentes, los efectos ambientales, económicos y sociales no se han hecho esperar (Tió, 2007; OCDE, 2008).

Para Tió (2007), el alza actual del precio de los cereales no es coyuntural y deriva principalmente de las expectativas generadas por las políticas europeas y americanas en materia de bio-combustibles. Diversos organismos internacionales como la OCDE o la FAO prevén un mantenimiento de los mismos en la próxima década. Esto, unido al alza del precio de otras materias primas y de la energía puede provocar acentuadas pérdidas de rentabilidad y abandono de muchas producciones ganaderas en España, las cuales se han desarrollado en las últimas décadas mediante un proceso de intensificación en el uso de materias primas como piensos compuestos y harinas proteicas y otros insumos, al igual que lo ocurrido en la mayor parte del mundo (Bouwman *et al.*, 2006).

El panorama para la ganadería española en general, y en particular para los sistemas de producción de rumiantes, es pues sombrío. Sin embargo, las zonas de montaña pueden tener ventajas comparativas sobre los sistemas industrializados de producción de carne de vacuno y ovino, pues la disponibilidad, en principio no limitante, de pastos y forrajes los hace menos dependientes de las condiciones externas del mercado. Esto permite, por ejemplo, explorar nuevas opciones para desarrollar sistemas alternativos de cebo, que permitan rebajar ostensiblemente los costes de producción, a la par que diferenciar

los productos en base a su calidad específica, como hemos visto anteriormente. En tal sentido, existen ya algunos trabajos de investigación que pretenden demostrar la viabilidad técnica y económica de alternativas de cebo de rumiantes con diverso grado de utilización de pastos y forrajes (Blanco *et al.*, 2005; Abidi *et al.*, 2007; Casasús *et al.*, 2007b; Joy *et al.*, 2007).

IV. ANÁLISIS DAFO DE LA GANADERÍA DE VACUNO DE MONTAÑA

Para finalizar, vamos a exponer brevemente los resultados obtenidos de un Análisis DAFO (Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades) de la ganadería de vacuno de montaña realizado por un panel de 20 expertos (profesores/investigadores de varias Comunidades y funcionarios del Centro de Transferencia Agroalimentaria del Gobierno de Aragón), en 2011. Para medir las opiniones se utilizó la escala de Likert de 5 niveles, desde muy en desacuerdo a muy de acuerdo (Alvarez-Ferrer, 2011).

Con relación a las debilidades los expertos consideraron que eran muy importantes la falta de renovación generacional y la dependencia de las subvenciones para su subsistencia (Tabla 6). Así mismo, el escaso valor añadido de sus productos, los mayores costes de producción, el alto coste de las inversiones necesarias, el bajo nivel de asociacionismo y el escaso grado de asesoría y tecnificación de que disponen las explotaciones se consideraron importantes. Sin embargo, las condiciones climáticas desfavorables, los menores rendimientos productivos, así como su localización en núcleos aislados, si bien se consideraban de cierta importancia, obtuvieron menor consenso entre los expertos.

Tabla 6. Debilidades y Fortalezas de la ganadería de vacuno de montaña

Debilidades	Media ¹	Fortalezas	Media ¹
Falta de renovación generacional en muchas explotaciones de vacuno	4,09	Disponibilidad de pastos comunales/ recursos forrajeros	4
Dependencia de las subvenciones	3,73	Suministro de servicios medioambientales además de la función productiva	3,73
Escaso valor añadido de los productos comercializados por las explotaciones de vacuno	3,45	El uso de recursos renovables	3,55
Elevados costes productivos e inversiones	3,36	Son sistemas de producción que requieren bajos niveles de inputs	3,45
Bajo nivel de asociacionismo/ cooperativismo	3,36	Mayores posibilidades de obtener productos de calidad diferenciada	3,27
Escaso asesoramiento técnico de las explotaciones	3,0	Posibilidades de conversión en ganadería ecológica	3,09
Clima desfavorable, periodos vegetativos cortos.	2,91		
Bajos rendimientos productivos de las explotaciones.	2,91		

Explotaciones localizadas en núcleos aislados y distantes/ deficiencias en las comunicaciones	2,73
Reducida dimensión de las explotaciones de vacuno del Pirineo.	2,64
Escasa formación de los ganaderos	2,55
Bajo grado de diversificación de las actividades en las explotaciones.	2,27
Emisión de gases efecto invernadero por el vacuno en pastoreo/extensivo.	1,27

1.1. Totalmente en desacuerdo...5. Totalmente de acuerdo.

Respecto a las amenazas del entorno, la que se consideró de mayor importancia fue el desconocimiento en la sociedad del papel multifuncional de la ganadería; también se consideró como muy importante, aunque con menos unanimidad, la disminución del presupuesto comunitario y la incertidumbre que despierta el futuro de la PAC, así como también la percepción de mayor calidad de vida en otras profesiones que puede provocar un desplazamiento de las actividades ganaderas (Tabla 7). Así mismo, aparecen como amenazas para la mayoría de los expertos, la ampliación de la UE, el estancamiento del consumo de las carnes rojas, los conflictos con la fauna salvaje o la legislación excesivamente estricta. Por el contrario, la competencia con el esquí, el aumento de importaciones de vacuno de terceros países, la marginalización de las zonas de montaña, o la elevada preocupación por el cambio climático fueron consideradas de menor importancia

Las fortalezas más importantes de los sistemas de vacuno de montaña según los expertos es la disponibilidad de recursos comunes y renovables, siendo la que mayor grado de consenso obtuvo, el suministro de servicios medioambientales, el bajo nivel de insumos necesarios y la relativa facilidad de obtener productos de calidad diferenciada, aunque esta última con menor coincidencia entre los encuestados. Sin embargo, la posibilidad de convertirse en ganadería ecológica fue considerada menos importante.

Con relación a las oportunidades, fueron consideradas como muy importantes el creciente interés en la sociedad por el medio natural, la reorientación de la PAC hacia el pago por servicios ecosistémicos y el desarrollo rural sostenible. El resto de oportunidades fueron consideradas como importantes, aunque con distinto grado de acuerdo, las que presentaron más unanimidad fueron el aumento de la cuota de mercado de los productos de calidad diferenciada y la posibilidad de adaptar terrenos infrautilizados a la explotación ganadera. La posibilidad de diversificar las actividades económicas, y de implementar avances tecnológicos también fueron consideradas como oportunidades, aunque hubo mayor disensión entre los expertos.

Por todo lo anterior, las oportunidades de desarrollo de la ganadería de montaña necesariamente han de pasar por aprovechar las ventajas comparativas frente a otros sistemas productivos y áreas geográficas, en aspectos tales como la diferenciación de calidad de productos de origen animal singulares, tanto en sus atributos intrínsecos como extrínsecos, y la menor dependencia de insumos externos, aspecto este último que cobra especial relevancia en la coyuntura actual de precios de insumos. Por ello, parece necesario dedicar mayores esfuerzos de investigación encaminados a definir e

implementar estrategias de manejo técnico que permitan hacer compatible el aumento de la productividad animal con el uso óptimo de los recursos naturales, teniendo en cuenta las necesidades de mano de obra y el tipo de trabajo involucrado. La aplicación de nuevas tecnologías en pastoreo (vallados, sistemas electrónicos GPS, etc.) que permitan reducir las necesidades de mano de obra o mejorar las condiciones laborales, o la adopción de fórmulas cooperativas para la contratación y utilización de mano de obra son prácticas que pueden también jugar un papel importante.

Así mismo, la ganadería de montaña desarrolla otras funciones, además de la productiva. En concreto, el suministro de servicios medioambientales a la sociedad hace necesario que se prioricen las ayudas agroambientales hacia aquellas explotaciones que realmente hacen un uso sostenible del suelo y los recursos naturales. Por ello, los contratos de explotación sostenible individualizados por zona o incluso por explotación pueden ser una opción en el diseño de políticas agrarias y de conservación. Dichos contratos deben orientarse crecientemente hacia el pago por servicios específicos a la sociedad. Sin embargo, muchos de estos servicios no tiene precio de mercado, por lo que se hace imprescindible establecer criterios objetivos, *indicadores de sostenibilidad*, que permitan objetivar las relaciones agricultura-medio ambiente y verificar los progresos. La elaboración y cuantificación de indicadores de sostenibilidad constituye otra área de investigación de creciente interés.

Ahora bien, la presión de las fuerzas del mercado, tanto de insumos como de productos, y de otras actividades económicas, puede seguir afectando significativamente al desarrollo de los sistemas ganaderos de montaña en el futuro. Si bien existe todavía margen para el desarrollo de nuevas técnicas de producción y desarrollo de nuevos productos de origen animal diferenciados por su calidad, estas estrategias pueden considerarse como necesarias pero no suficientes para garantizar el mantenimiento de la ganadería de montaña. Las políticas agrarias de apoyo directo a las rentas deberían mantenerse, integradas de manera eficiente con las políticas de desarrollo rural, de desarrollo de otros sectores económicos y ambientales. Dichas políticas, además, tendrían que ser flexibles para ser capaces de tener en cuenta las particularidades físicas, económicas y sociales de las diversas regiones o comarcas de montaña.

Por último, el diseño e implementación de este tipo de políticas requiere de la participación de todos los actores implicados. Es evidente la importancia del estudio de la sostenibilidad de los agro-ecosistemas de montaña desde múltiples perspectivas, pues ésta constituye el núcleo de un nuevo contrato entre la sociedad y los agricultores y ganaderos. Ante la complejidad del reto, se hacen necesarios estudios más amplios, pero sobre todo, enfoques metodológicos integrados, tanto desde el punto de vista de las disciplinas implicadas, como de las escalas espaciales y temporales utilizadas.

Tabla 7. Amenazas y Oportunidades de la ganadería de vacuno de montaña

Amenazas	Media ¹	Oportunidades	Media
Desconocimiento en la sociedad del papel multifuncional de la ganadería de montaña	4	Creciente interés por el mantenimiento del medio natural	4
Incertidumbre respecto al futuro de la PAC	3,73	Reorientación de la PAC hacia pagos por “bienes públicos” y mantenimiento de la implicación de la PAC en el desarrollo rural sostenible.	4
Disminución del presupuesto comunitario de la PAC	3,55	Aumento de la cuota de mercado de los productos de calidad diferenciada	3,36
Percepción de mayor calidad de vida en actividades no agrarias	3,45	Posibilidad de adaptar terrenos infrautilizados para la explotación ganadera.	3,36
Ampliación de la UE: competencia con otros países de la U.E. para obtener ayudas.	3,27	Presencia de otras actividades no agrarias que permiten diversificar las actividades económicas.	2,91
Estancamiento en el consumo de carnes rojas	3,09	Posibilidad de implementar avances tecnológicos (GPS, gestión informática explotaciones, etc.)	2,82
Conflictos con la fauna silvestre, actividades cinegéticas, etc.	2,91		
Legislación higiénico-sanitaria muy estricta para la ganadería de vacuno	2,82		
El turismo (estaciones de esquí) como motor de desarrollo de estas zonas.	2,73		
Aumento de las importaciones de carne de vacuno de terceros países	2,73		
Marginalización de las zonas de montaña	2,45		
Elevada preocupación por el cambio climático y las emisiones de gases de efecto invernadero	1,91		

1.1. Totalmente en desacuerdo...5. Totalmente de acuerdo.

BIBLIOGRAFIA

- ABELLA, M.A.; FILLAT, F.; GÓMEZ, A.; LASANTA, T.; MANRIQUE, E.; MÉNDEZ, C.; REVILLA, R.; RUIZ, M., 1988. Sistemas ganaderos de montaña. *Agricultura y Sociedad*, 46, 119-190.
- ABIDI, W.; BLANCO, M.; JOY, M.; CASASÚS, I., 2007. Efecto de distintas alternativas de cebo sobre los rendimientos técnico-económicos de terneros enteros y castrados de raza Parda de Montaña. *Información Técnica Económica Agraria*, 28 (extra) 330-332.
- ADNOY, T.; HAUG, A.; SORHEIM, O.; THOMANSEN, M.S.; VARSZEGI, Z.K.; EIK, L.O., 2005. Grazing on mountain pastures - does it affect meat quality in lambs? *Livestock Production Science*, 94, 25-31.
- ALVAREZ-FERRER, J. 2011. Análisis de la sostenibilidad de los sistemas de vacuno pirenaicos. Memoria de Fin de Master. Universidad de Zaragoza. 119 pp.
- AMEEN, F; OLAIZOLA, A.; MANRIQUE, E.; SILVEIRA, V. 2011. Simulación de posibles estrategias de adaptación de los sistemas ovinos a los cambios en las políticas agrarias en un espacio de alto valor natural. *Actas de las XXXI Jornadas Científicas de la Sociedad Española de Ovinotecnia y Caprinotecnia*, pp 216-220.
- BALENT, G.; GIBON, A., 1999. Collective and individual organization in pastoral resources management: consequences for the agro-ecological sustainability of the resources. *Options Mediterraneennes*, B-27, 267-277.
- BARTOLOMÉ, J.; FRANCH, J.; PLAIXATS, J.; SELIGMAN, N.G., 2000. Grazing alone is not enough to maintain landscape diversity in the Montseny Biosphere Reserve. *Agriculture, Ecosystems and Environment*, 77, 267-273.
- BECKER, T., 2000. Consumer perception of fresh meat quality: a framework for analysis. *British Food Journal*, 102, 158-176.
- BERNUÉS A., 2007. Ganadería de montaña en un contexto global: evolución, condicionantes y oportunidades. *Pastos* 37(2), 133-175.
- BERNUÉS, A.; CASASÚS, I.; SANZ, A.; MANRIQUE, E.; REVILLA, R., 2001. Evaluación económica de diferentes estrategias de alimentación de la vaca y el ternero durante las fases de lactación y cebo en ganado vacuno de carne en sistemas extensivos de montaña. *ITEA Producción Animal*, 97A, 117-130.
- BERNUÉS, A.; MANRIQUE PERSIVA, E.; MAZA, M.T.; OLAIZOLA, A., 1994. Economía de explotaciones ovinas de montaña y sistemas de explotación trashumante: II. Diversidad en las condiciones de explotación y en la utilización de los recursos. *Actas de las XIX Jornadas Científicas de la Sociedad Española de Ovinotecnia y Caprinotecnia*, 125-130.
- BERNUÉS, A.; OLAIZOLA, A.; CORCORAN, K., 2003. Extrinsic attributes of red meat as indicators of quality in Europe: an application for market segmentation. *Food Quality and Preference*, 14, 265-276.

BERNUÉS, A.; RIEDEL, J.L.; ASENSIO, M.A.; BLANCO, M.; SANZ, A.; REVILLA, R.; CASASÚS, I., 2005. An integrated approach to studying the role of grazing livestock systems in the conservation of rangelands in a protected natural park (Sierra de Guara, Spain). *Livestock Production Science*, 96, 75-85.

BERNUÉS, A.; RIEDEL, J.L.; CASASÚS, I.; OLAIZOLA, A., 2006. The conservation of natural resources as an extrinsic quality attribute of lamb in Mediterranean Areas. En: *Animal products from the Mediterranean area*, EAAP publication 119, 73-82. Ed. Ramalho Ribeiro, J.M.C.; Horta, A.E.M.; Mosconi, C.; Rosati, A.

BLANCO, M.; CASASÚS, I.; DELGADO, I.; ALBERTI, P.; JOY, M., 2005. Cebo de terneros en praderas de alfalfa: efecto de distintas alternativas de manejo sobre los rendimientos. *Información Técnica Económica Agraria*, 26 (extra), 216-218.

BOUWMAN, L.; VAN DER HOEK, K.; VAN DRECHT, G.; EICKHOUT, B., 2006. World Livestock and Crop production Systems, Land Use and Environment between 1970 and 2030. En: *Agriculture and Climate Beyond 2015*. Springer, Dordrecht, The Netherlands, pp. 75-89. Ed. Brouwer, F.; McCarl, B.A.

BRYDEN, J.; DENT, J.B., 1994. Interactions between farm households and the rural community: effects of non-agricultural elements in farm household decision making on farming systems. En: *Rural and farming systems analysis: European perspectives*, 243-254.

CABALLERO, R., 2001. Typology of cereal-sheep farming systems in Castille-La Mancha (south-central Spain). *Agricultural Systems*, 68, 215-232.

CASASÚS, I.; BERNUÉS, A.; SANZ, A.; VILLALBA, D.; RIEDEL, J.L.; REVILLA, R., 2007a. Vegetation dynamics in Mediterranean forest pastures as affected by beef cattle grazing. *Agriculture, Ecosystems & Environment*, 121, 365-370.

CASASÚS, I.; BLANCO, M.; ALBERTÍ, P.; RIPOLL, G.; DELGADO, I.; PANEA, B.; JOY, M., 2007b. Alternativas de cebo de terneros en praderas de alfalfa. *Ganadería*, 47, 20-24.

CASASÚS, I.; BLANCO, M.; SANZ, A.; BERNUÉS, A.; REVILLA, R., 2007c. Consecuencias económicas del destete precoz de los terneros nacidos en otoño para distintos tipos de explotaciones de vacuno. *Información Técnica Económica Agraria*, 28 (extra), 318-320.

CHATELLIER, V.; DELATTRE, F., 2005. Direct supports and decoupling in farms located in mountain areas: recent evolutions and major implications of the CAP reform. *Économie Rurale*, 288, 40-56.

CHOQUECALLATA, J.; 2000. *Diversidad de sistemas de explotación ovina en el Pirineo Central: interrelaciones entre el gradiente de intensificación reproductiva, las estrategias alimenticias y la economía de la explotación*. Tesis Doctoral, Dpto. Producción Animal. Universidad Pública de Navarra, Pamplona, p. 257.

COLLANTES, F.G., 2003. La ganadería de montaña en España, 1865-2000: Historia de una ventaja comparativa anulada. *Historia Agraria*, 31, 141-167.

COLLANTES, F.G., 2004. La evolución de la actividad agrícola en las áreas de montaña españolas (1860-2000). *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 201, 79-104.

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, 2006. Memorándum sobre la ejecución y el futuro de la PAC reformada (Delegación Francesa). *Official Journal of the European Communities*, 7265/06, 9.

CORCORAN, K., 2003. *Marketing red meat in the European Union: extending the options*. Final Report of project FAIR (SME) FA-S2-CT98-9093 (CRAFT programme). University of Edinburgh, Edinburgh.

CORSI, A., 2006. Which Italian family farms will have a successor? En: *International Association of Agricultural Economists Conference*, Gold Coast, Australia, August 12-18.

COURT OF AUDITORS, 2000. Special Report no 14/2000 on 'Greening the CAP'. *Official Journal of the European Communities*, 2000/C 353/01, 56.

EEA, 2004. *High Value Nature Farmland: characteristics, trends and policy challenges*. European Environmental Agency, Copenhagen, 27 pp.

EGGEN, A.; HOCQUETTE, J.F., 2004. Genomic approaches to economic trait loci and tissue expression profiling: application to muscle biochemistry and beef quality. *Meat Science*, 66, 1-9.

ENSER, M.; HALLETT, K.G.; HEWETT, B.; FURSEY, G.A.J.; WOOD, J.D.; HARRINGTON, G., 1998. Fatty acid content and composition of UK beef and lamb muscle in relation to production system and implications for human nutrition. *Meat Science*, 49, 329-341.

FANLO, R.; CHOCARRO, C.; BACHES, X.; MASIP, G., 2004. Cambios de uso del suelo en los últimos 50 años en un valle Pirenaico. *Pastos*, 34, 33-45.

FRENCH, P.; O'RIORDAN, E.G.; MONAHAN, F.J.; CAFFREY, P.J.; VIDAL, M.; MOONEY, M.T.; TROY, D.J.; MOLONEY, A.P., 2000. Meat quality of steers finished on autumn grass, grass silage or concentrate-based diets. *Meat Science*, 56, 173-180.

GARCÍA-MARTÍNEZ, A., 2008. *Dinámica reciente de los sistemas de vacuno en el Pirineo Central y evaluación de sus posibilidades de adaptación al entorno socio-económico*. Tesis Doctoral, Dpto. Agricultura y Economía Agraria. Universidad de Zaragoza.

GARCÍA-MARTÍNEZ, A.; BERNUÉS, A.; RIEDEL, J.L.; OLAIZOLA, A., 2008a. Recent evolution of suckler cow farming systems in the Spanish Central Pyrenees. *Options Méditerranéennes*, A-78, 97-102.

GARCÍA-MARTÍNEZ, A.; OLAIZOLA, A.; BERNUÉS, A., 2009. Trajectories of evolution and drivers of change in mountain cattle farming systems in Spain. *Animal* 3(1), 152-165.

GARCÍA-MARTÍNEZ, A.; BERNUÉS, A., OLAIZOLA, A. 2011. Simulation of mountain cattle farming system changes under diverse agricultural policies and off-farm labour scenarios.. *Livestock Science* 137, 73-86.

GARCÍA-RUIZ, J.M., 1988. La evolución de la agricultura de montaña y sus efectos sobre la dinámica del paisaje. *Revista de Estudios Agro-Sociales*, 146, 7-37.

GARCÍA-RUIZ, J.M.; LASANTA-MARTÍNEZ, T., 1990. Land-use changes in the Spanish Pyrenees. *Mountain Research and Development*, 10, 267-279.

GELLRICH, M.; BAURA, P.; KOCH, B.; ZIMMERMANN, N.E., 2007. Agricultural land abandonment and natural forest re-growth in the Swiss mountains: A spatially explicit economic analysis. *Agriculture, Ecosystems and Environment*, 118, 93-108.

GEOGHEGAN, J.; WAINGER, L.A.; BOCKSTAEEL, N.E., 1997. Spatial landscape indices in a hedonic framework: an ecological economics analysis using GIS. *Ecological Economics*, 23, 251-264.

GIBON, A.; SIBBALD, A.R.; FLAMANT, J.C.; LHOSTE, P.; REVILLA, R.; RUBINO, R.; SORENSEN, J.T., 1999. Livestock farming systems research in Europe and its potential contribution for managing towards sustainability in livestock farming. *Livestock Production Science*, 61, 121-137.

HARRINGTON, G., 1994. Consumer demands: major problems facing industry in a consumer-driven society. *Meat Science*, 36, 5-18.

HENLE, K.; ALARD, D.; CLITHEROW, J.; COBB, P.; FIRBANK, L.; KULL, T.; MCCRACKEN, D.; MORITZ, R.F.A.; NIEMELÄ, J.; REBANE, M.; WASCHER, D.; WATT, A.; YOUNG, J., 2008. Identifying and managing the conflicts between agriculture and biodiversity conservation in Europe—A review. *Agriculture, Ecosystems & Environment*, 124, 60-71.

JOY, M.; ALVAREZ-RODRIGUEZ, J.; CONGOST, S.; REVILLA, R.; DELGADO, I.; SANZ, A., 2007. Utilización de praderas en el cebo de corderos. *Ganadería*, 46, 30-36.

JOY, M.; DELFA, R.; RIPOLL, G., 2008. Effects of feeding system on carcass and non-carcass composition of Churra Tensina light lambs. *Small Ruminant Research*, 78 (1-3), 123-133.

KIRBY, D.K.; BOITANI, L.; RUIZ, R., 2004. A project of economic-ecological analysis of wolf-livestock interactions in Spain. *Options Méditerranéennes*, A 61, 147-151.

KRAMER, K.; GROEN, T.A.; WIEREN, S.E.V., 2003. The interacting effects of ungulates and fire on forest dynamics: an analysis using the model FORSPACE. *Forest Ecology and Management*, 181, 205-222.

LAMBIN, E.F.; TURNER, B.L.; GEIST, H.J.; AGBOLA, S.B.; ANGELSEN, A.; BRUCE, J.W.; COOMES, O.T.; DIRZO, R.; FISCHER, G.; FOLKE, C.; GEORGE, P.S.; HOMEWOOD, K.; IMBERNON, J.; LEEMANS, R.; LI, X.; MORAN, E.F.; MORTIMORE, M.; RAMAKRISHNAN, P.S.; RICHARDS, J.F.; SKÅNES, H.; STEFFEN, W.; STONE, G.D.; SVEDIN, U.; VELDKAMP, T.A.; VOGEL, C.; XU, J., 2001. The causes of land-use

and land-cover change: moving beyond the myths. *Global Environmental Change*, 11, 261-270.

LASANTA-MARTÍNEZ, T., 1989. *Evolución reciente de la agricultura de montaña: el Pirineo Aragonés*. Geoforma Ediciones, 220pp. Logroño (España).

LASANTA-MARTÍNEZ, T.; LAGUNA, M.; VICENTE-SERRANO, S.M., 2007. Do tourism-based ski resorts contribute to the homogeneous development of the Mediterranean mountains? A case study in the Central Spanish Pyrenees. *Tourism Management*, 28, 1326-1339.

LASANTA-MARTÍNEZ, T.; VICENTE-SERRANO, S.M.; CUADRAT-PRATS, J.M., 2005. Mountain Mediterranean landscape evolution caused by the abandonment of traditional primary activities: a study of the Spanish Central Pyrenees. *Applied Geography*, 25, 47-65.

LÓPEZ-MORENO, J.I.; GOYETTE, S.; BENISTON, M., 2008. Climate change prediction over complex areas: spatial variability of uncertainties and predictions over the Pyrenees from a set of regional climate models. *International Journal of Climatology*, 28(11), 1535-1550.

LÓPEZ-VÉLEZ, R.; MOLINA-MORENO, R., 2005. Cambio climático en España y riesgo de enfermedades infecciosas y parasitarias transmitidas por artrópodos y roedores. *Revista Española de Salud Pública*, 79, 177-190.

MACDONALD, D.; CRABTREE, J.R.; WIESINGER, G.; DAX, T.; STAMOU, N.; FLEURY, P.; LAZPITA, J.G.; GIBON, A., 2000. Agricultural abandonment in mountain areas of Europe: environmental consequences and policy response. *Journal of Environmental Management*, 59, 47-69.

MANRIQUE, E.; BERNUES, A.; DE LIMA, D., 1992a. La extensificación de los sistemas ganaderos como alternativa de agricultura sostenible: condicionantes y límites. *ITEA*, Vol. extra 12, 252-259.

MANRIQUE, E.; BERNUÉS, A.; OLAIZOLA, A.; MAZA, M.T., 1994. Economía de explotaciones ovinas de montaña y sistemas de explotación trashumante: I. Subvenciones y orientación productiva en la formación de rentas. *Actas de las XIX Jornadas Científicas de la Sociedad Española de Ovinotecnia y Caprinotecnia*, 119-124.

MANRIQUE, E.; OLAIZOLA, A.; BERNUÉS, A.; REVILLA, R., 1996. Economic diversity of mountain sheep farms and complementarity strategies in land use. En: *The optimal exploitation of marginal Mediterranean areas by extensive ruminant production systems*, Thessaloniki, Greece, pp. 61-66. Ed. Zervas, N.P.; Hatziminaoglu, J.

MANRIQUE, E.; OLAIZOLA, A.; ZAMUDIO, A., 2007. La formación de los resultados económicos en diferentes tipos de sistemas ovinos que utilizan un espacio natural protegido. *ITEA*, Vol. extra no. 28, 288-290.

- MANRIQUE, E.; OLAIZOLA, A.M.; BERNUÉS, A.; MAZA, M.T.; SÁEZ, A., 1999. Economic diversity of farming systems and possibilities for structural adjustment in mountain livestock farms. *Options Mediterraneennes*, B-27, 81-94.
- MANRIQUE, E.; REVILLA, R.; OLAIZOLA, A.; BERNUÉS, A., 1992b. Los sistemas de producción de vacuno de montaña y su dependencia del entorno. *Bovis*, 46, 9-42.
- MASERA, O.R.; ASTIER, M.; LÓPEZ-RIDAURA, S., 2000. *Sustentabilidad y manejo de recursos naturales: el marco de la evaluación MESMIS*. Mundi-Prensa México, 109pp, México.
- MASSOT, A., 2004. *España ante la reforma de la Política Agrícola Común (PAC)*. Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, pp 43, Madrid.
- MOTTET, A.; LADET, S.; COQUÉ, N.; GIBON, A., 2006. Agricultural land-use change and its drivers in mountain landscapes: A case study in the Pyrenees. *Agriculture, Ecosystems and Environment*, 114, 296-310.
- MOYANO, E., 2005. *Nuevas Orientaciones de la Política Europea del Desarrollo Rural*. Instituto de Estudios Sociales de Andalucía-CSIC, Documento de Trabajo 0514, pp 22.
- NIETO, M.I.; OLAIZOLA, A.M.; MANRIQUE, E., 2005. Los sistemas de vacuno de carne de las Sierras de La Rioja: I. Caracterización de las explotaciones. *Información Técnico-Económica Agraria*, 26 (extra), 183-185.
- OCDE, 2008. *Economic assessment of biofuel support policies*. Organisation for Economic Co-operation and Development, 119pp.
- OHE, Y., 2001. Farm pluriactivity and contribution to farmland preservation: a perspective on evaluating multifunctionality from mountainous Hiroshima, Japan. *Japanese Journal of Rural Economics*, 3, 36-50.
- OLAIZOLA, A.; MANRIQUE, E., 1992. Estrategia de adaptación de pequeñas explotaciones en el marco de la PAC. La agricultura a tiempo parcial en un área de montaña. *Revista de Estudios Agro-Sociales*, 161, 99-122.
- OLAIZOLA, A.; MANRIQUE, E.; BERNUÉS, A., 1998. Family types on extensive farming systems in less favoured mountain areas of Spain. En: *3rd European Symp. on Rural and Farming Systems Analyses: Environmental Perspectives*, Stuttgart-Hohenheim, Germany, pp. 373-388.
- OLAIZOLA, A.; MANRIQUE, E.; BERNUÉS, A.; MAZA, M.T., 1996. Incidencia de los programas de abandono de la producción lechera sobre la explotación del vacuno de carne. *Investigación Agraria: Economía*, 11(2), 355-376.
- OLIVÁN, A.; BERNUÉS, A.; PARDOS, L.; MANRIQUE PERSIVA, E., 1994. Indicadores reproductivos y resultados económicos en explotaciones de ovino de carne. *Actas de las XIX Jornadas Científicas de la Sociedad Española de Ovinotecnia y Caprinotecnia*, 131-135.

OLSSON, E.G.A.; AUSTRHEIM, G.; GRENN, S.N., 2000. Landscape change patterns in mountains, land use and environmental diversity, Mid-Norway 1960-1993. *Landscape Ecology*, 15, 155-170.

ORTUÑO, S.; ZAMORA, R., 2001. Las áreas de montaña y los nuevos modelos de desarrollo rural. *Estudios Agro-Sociales y Pesqueros*, 191, 41-60.

PARDOS, L.; BUÑUEL, M.; BRU, C.; RIAGUAS, L.; VICENTE, O.; FANTOVA, E., 2006. Evolución de los índices técnicos y resultados económicos en explotaciones ovinas de carne en Aragón (periodo 1995-2004). En: *XXXI Jornadas Científicas y XII Internacionales de la Sociedad Española de Ovinotecnia y Caprinotecnia*.

PARDOS, L.; MAZA, M.T.; FANTOVA, E., 2007. Influencia de la prima fija en los resultados técnicos y económicos de explotaciones ovinas de carne en Aragón. *ITEA*, Vol. extra no. 28, 291-293.

PÉREZ, J.P.; GIL, J.M.; SIERRA, I., 2007. Technical efficiency of meat sheep production systems in Spain. *Small Ruminant Research*, 69, 237-241.

PRACHE, S.; CORNU, A.; BERDAGUÉ, J.L.; PRIOLO, A., 2005. Traceability of animal feeding diet in the meat and milk of small ruminants. *Small Ruminant Research*, 59, 157-168.

PUIG, R., 1981. Ganadería y áreas de montaña. *Revista de Estudios Agro-Sociales*, 116, 91-128.

REVILLA, R., 1987. *Las zonas de montaña y su entorno económico. Análisis estructural y bases técnicas para la planificación de la ganadería en los altos valles del Sobrarbe (Pirineo Oscense)*. Tesis Doctoral, Universidad de Zaragoza.

RIEDEL, J.L., 2007. *Bases para la gestión del Parque Natural de la Sierra y Cañones de Guara: interacciones entre la ganadería y la dinámica de la vegetación*. Tesis Doctoral, Depto. De Agricultura y Economía Agraria. Universidad de Zaragoza, p. 215.

RIEDEL, J.L.; CASASÚS, I.; BERNUÉS, A., 2007. Sheep farming intensification and utilization of natural resources in a Mediterranean pastoral agro-ecosystem. *Livestock Science*, 111, 153-163.

ROGERS, D.J.; RANDOLPH, S.E., 2006. Climate change and vector-borne diseases. *Advances in Parasitology*, 62, 345-381.

SERRANO, E.; BERNUÉS, A.; GIRÁLDEZ, F.J.; LAVÍN, P.; RUIZ-MANTECÓN, A., 2003. Tipología de explotaciones de vacuno de la Montaña de León. *ITEA*, Vol. Extra 24, 785-787.

SERRANO, E.; LAVÍN, M.P.; RUIZ-MANTECÓN, A., 2002. *Caracterización de los sistemas de producción de ganado vacuno de carne de la montaña de León*. Valles del Esla, S.A.-CSIC León, 231 pp.

SERRANO MARTÍNEZ, E.; CERDEÑO SÁNCHEZ, A.I.; VIEIRA ALLER, C.; RUIZ MANTECÓN, Á., 2006. Cattle farm evolution in disadvantaged mountainous areas of North-Western Spain. *New Medit*, 5, 32-39.

SIERRA, I., 2002. *Evolución y cambios socioeconómicos del sector ovino-caprino en España durante la última década*. Secretaría General de Agricultura y Alimentación, MAPA, Madrid, pp. 165.

STEENKAMP, J.-B.E.M., 1990. Conceptual model of the quality perception process. *Journal of Business Research*, 21, 309-333.

STEINFELD, H.; GERBER, P.; WASSENAAR, T.; CASTEL, V.; ROSALES, M.; HAAN, C.D., 2006. *Livestock's long shadow: environmental issues and options*. Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome, pp. 390.

STRIJKER, D., 2005. Marginal lands in Europe - causes of decline. *Basic and Applied Ecology*, 6, 99-106.

TASSER, E.; WALDE, J.; TAPPEINER, U.; TEUTSCH, A.; NOGGLER, W., 2007. Land-use changes and natural reforestation in the Eastern Central Alps. *Agriculture, Ecosystems and Environment*, 118, 115-129.

TERUEL, A.; BERNUES, A.; CAUDEVILLA, A., 1995. The evolution of the tourism and livestock sectors in the Pyrenean region of Jacetania. En: *Animal Production and Rural Tourism in Mediterranean Regions*. EAAP Scientific Series 74, 265-269. Ed. Flamant, J.C.; Boyazoglu, J.; Nardone, A.

THOMPSON, P.B.; NARDONE, A., 1999. Sustainable livestock production: methodological and ethical challenges. *Livestock Production Science*, 61, 111-119.

TIÓ, C., 2007. *Análisis de la actual estrategia europea en materia de biocarburantes. Otras verdades incómodas*. ASOPROVAC, Madrid, pp 55.

VAN CAUWENBERGH, N.; BIALA, K.; BIELDERS, C.; BROUCKAERT, V.; FRANCHOIS, L.; CIDAD, V.G.; HERMY, M.; MATHIJS, E.; MUYS, B.; REIJNDERS, J.; SAUVENIER, X.; VALCKX, J.; VANCLOOSTER, M.; VAN DER VEKEN, B.; WAUTERS, E.; PEETERS, A., 2007. SAFE - A hierarchical framework for assessing the sustainability of agricultural systems. *Agriculture Ecosystems & Environment*, 120, 229-242.

VANSLEMBROUCK, I.; VAN HUYLENBROECK, G.; VAN MEENSEL, J., 2005. Impact of agriculture on rural tourism: A hedonic pricing approach. *Journal of Agricultural Economics*, 56, 17-30.

VEYSSET, P.; BEBIN, D.; LHERM, M., 2005a. Adaptation to Agenda 2000 (CAP reform) and optimisation of the farming system of French suckler cattle farms in the Charolais area: a model-based study. *Agricultural Systems*, 83, 179-202.

VEYSSET, P.; LHERM, M.; BEBIN, D., 2005b. Evolutions, dispersions et déterminants du revenu en élevage bovin allaitant charolais. Etude sur 15 ans (1989 - 2003) à partir d'un échantillon constant de 69 exploitations. *INRA Production Animal*, 18, 265-275.

VICENTE-SERRANO, S.M., 2001. *El papel reciente de la ganadería extensiva de montaña en la dinámica del paisaje y en el desarrollo sostenible: el caso del valle de Borau*. Consejo de Protección de la Naturaleza, Zaragoza, 181pp.

VICENTE-SERRANO, S.M.; LASANTA-MARTINEZ, T.; CUADRAT-PRATS, J.M., 2000. Influencia de la ganadería en la evolución del riesgo de incendio en función de la vegetación en un área de montaña: el ejemplo del valle de Borau (Pirineo aragonés). *Geographica*, 38, 33-57.

WANDEL, M.; BUGGE, A., 1997. Environmental concern in consumer evaluation of food quality. *Food Quality and Preference*, 8, 19-26.

LOS PIRINEOS: ESTRATEGIAS RECIENTES DE DESARROLLO Y SUS EFECTOS SOCIOECONÓMICOS Y PAISAJÍSTICOS

TEODORO LASANTA
Instituto Pirenaico de Ecología (CSIC)

Índice

I. INTRODUCCIÓN

II. LOS VALLES PIRENAICOS Y EL PREPIRINEO.

III. ESTRATEGIAS RECIENTES DE DESARROLLO E INCERTIDUMBRES SOCIOECONÓMICAS.

IV. EFECTOS PAISAJÍSTICOS Y AMBIENTALES DE LAS RECIENTES ESTRATEGIAS DE DESARROLLO.

V. CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS

I. INTRODUCCIÓN

Las montañas europeas, sobre todo las de condiciones mediterráneas, muestran signos de marginación socioeconómica y degradación paisajística. Cualquiera que sea el dominio de análisis (demográfico, socioeconómico, ambiental o paisajístico) se perciben evidencias de debilidad, fragilidad y desequilibrios espaciales (García-Ruiz, 1990; Cernusca *et al.*, 1996; MacDonald *et al.*, 2000; Mottet *et al.*, 2006; López i Gelats *et al.*, 2009; García-Ruiz y Lana-Renault, 2011, entre otros muchos autores).

En las montañas españolas, y concretamente en los Pirineos, la marginación surge de las dificultades de adaptación a los intensos cambios derivados de la industrialización y la globalización socioeconómica ocurrida a lo largo del siglo XX, especialmente durante la segunda mitad. Los sistemas de gestión de la montaña se habían organizado durante siglos para satisfacer las necesidades de la población local con los recursos propios y extraer energía del exterior, a través del sistema trashumante y las migraciones "golondrina". Ello exigió una organización social compleja, que contemplaba la potencialidad productiva y la diversidad del territorio, en un marco de relaciones en el que se trataba de preservar al grupo humano a costa de la libertad y los intereses individuales. Los cambios, si se producían, eran lentos y las sociedades de montaña eran capaces de asumirlos y adaptarse a las nuevas exigencias del sistema económico. Sin embargo, desde mediados del pasado siglo las montañas españolas se incorporan a un mercado de amplio radio espacialmente y muy dinámico en el tiempo; las decisiones de gestión se toman ahora lejos de los territorios de montaña, lo que trastocó completamente la organización social y el sistema de relaciones de la población con el medio (Anglada *et al.*, 1980; Lasanta, 2002).

El sistema tradicional de gestión utilizaba íntegramente el territorio con aprovechamiento agro-silvo-pastoral, a través de un frágil equilibrio con su medio biofísico. El sistema reciente potencia unas áreas (las más fértiles y accesibles) y margina la mayor parte de las laderas con el fin de satisfacer las demandas externas y acercar las rentas del trabajador montano a las del trabajador de las áreas llanas (Lasanta, 2002). Estas circunstancias implican que las áreas de montaña implementen diferentes estrategias de desarrollo, en función de la potencialidad de sus recursos, para ser competitivas en el mercado. A continuación explicamos las estrategias de desarrollo seguidas en los Pirineos centrales españoles y sus efectos socioeconómicos, ambientales y paisajísticos, pero antes debemos detenernos en describir la heterogeneidad de los Pirineos, lo que ayuda a comprender los apartados posteriores.

II. LOS VALLES PIRENAICOS Y EL PREPIRINEO

La Cordillera Pirenaica se extiende desde el Golfo de Vizcaya hasta el cabo de Creus, alcanzando una longitud de 435 km, con una dirección general W-E y WNE- ESE. Presenta una gran complejidad por las múltiples unidades internas que la conforman, sobre todo en su sector central. En este sector se alcanzan las mayores altitudes (Balaitus 3.151 m; Gran Facha 3.006 m; Vignemale 3.303 m; Aneto 3.404 m; Maladeta 3.370 m.) y la cordillera muestra su máxima anchura, llegando hasta los 160 km de extensión, que se van reduciendo –al igual que la altitud- conforme nos acercamos a poniente (35 Km) o el Levante (10 Km). Por otro lado, los Pirineos presentan una clara disimetría entre la vertiente Norte y la Sur, ya que en la primera el descenso desde las cumbres a las llanuras próximas se produce en apenas 40 Km, dando lugar a pendientes muy pronunciadas, mientras que en la Sur la mayor distancia entre los extremos implica la intercalación de depresiones entre las alineaciones montañosas.

La zona de estudio constituye, contemplada a gran escala, un área homogénea que le otorga su carácter montañoso. Sin embargo, a una escala de mayor detalle ofrece una enorme diversidad, a lo que contribuye la disimetría anteriormente señalada, la orientación a solana o umbría, la proximidad a los mares Cantábrico y Mediterráneo, la topografía, el efecto frontera,... A la complejidad ambiental habría que añadir la gestión que el hombre ha hecho a lo largo de la historia hasta originar un paisaje abigarrado. Durante milenios la elaboración de los paisajes pirenaicos ha sido un proceso muy complejo en el que el crecimiento demográfico, los conflictos internos, las presiones externas, los modos de organización social y las técnicas de trabajo disponibles han contribuido a moldear cada enclave de la montaña pirenaica.

No obstante, desde un punto de vista socioeconómico se distinguen dos unidades: los Valles Pirenaicos, o Pirineo propiamente dicho y el Prepirineo. *Grosso Modo* se puede establecer una identificación entre la división física y la socioeconómica. Los Valles coinciden con la Zona Axial, Sierras Interiores y Sierras del Flysch, mientras que el Prepirineo corresponde a la zona de afloramientos margosos del Mioceno, las Sierras Exteriores y el sector de las molasas.

La primera de estas unidades, los altos valles, está localizada en la parte septentrional. En la gestión tradicional, los valles conformaban un sistema económico donde se producía un aprovechamiento integral del espacio. Por la diversidad ambiental, la compartimentación del espacio y la abundancia de pastos se favoreció una economía de orientación básicamente ganadera, si bien el espacio agrícola cumplía la importante

función de abastecimiento alimentario de la población (Lasanta, 1989). En la segunda unidad, el Prepirineo, las limitaciones impuestas por el medio físico para la explotación agropecuaria se atenúan: las temperaturas son más suaves, disminuyen los días de heladas y las precipitaciones nivosas; las pendientes de las laderas se suavizan y los espacios llanos se amplían formando –en ocasiones- depresiones extensas (cuenca de Pamplona, Corredor Berdún - Jaca – Sabiñánigo, Depresión de Campo, Cuenca de Tremp, La Seo de Urgell, La Cerdaña,...). En este sector la huella humana es más fuerte, habiendo desarrollado una economía agropecuaria, de corte cerealista y de ganadería ovina que aprovechaba eriales y rastrojos (Daumas, 1976; García-Ruiz, 1976).

Cada una de las dos grandes unidades de los Pirineos representa un tipo de montaña con posibilidades muy distintas para integrarse en la economía reciente. Los Valles Pirenaicos responden al modelo de montaña alpina, caracterizada por un escalonamiento altitudinal, desde los fondos de valle a las altas cimas, de usos del suelo y procesos biofísicos. Se produce una sucesión en altura de cultivos –el nivel menos amplio- bosques, pastos de verano y áreas periglaciares y glaciares. Los valles cuentan con recursos muy interesantes para encauzar la economía con los esquemas actuales: tiene pastos de verano, abundantes, ricos y baratos por ser comunales; sus fondos de valle –muchos de ellos de origen glaciar- permiten la mecanización, a la vez que el clima garantiza el cultivo de forrajes; la extensión de los bosques favorece la explotación forestal; la altitud de sus montañas propicia la acumulación de nieve y el desarrollo del turismo invernal; la belleza de sus paisajes atrae a numerosos turistas y visitantes. Todo ello ha implicado que existan núcleos de población dinámicos, cierta terciarización de la economía e infraestructuras y servicios “suficientes”.

El Prepirineo, por el contrario, ha sido definido como una región marginal desde el punto de vista socioeconómico (García Ruiz, 1976). Se trata de un espacio de media montaña que reúne las desventajas propias de los espacios de montaña (clima riguroso, fuertes pendientes, escasas posibilidades de desarrollo económico), pero no goza de las ventajas de la alta montaña (existencia de pastos supraforestales abundantes y baratos, desarrollo del turismo invernal, bosques maderables, aptitudes para el cultivo de prados...). Si bien las altitudes no alcanzan cotas tan altas como en las Sierras Interiores y el Pirineo Axial (la sierra de Guara es el punto más alto con 2077 metros en el Tozal de Guara), las Sierras Exteriores presentan fuertes desniveles que dificultan las prácticas agrarias. Es una región que ha sufrido con especial dureza el proceso de despoblación y está muy afectada por la degradación derivada de las acciones del hombre: fuego, artigueo, pastoreo, abandono de campos, etc...(Heredia, 2011). El fuerte descenso demográfico y la decadencia de las actividades tradicionales, incluyendo el abandono de numerosas pardinas, favoreció la repoblación con coníferas de amplias extensiones hasta llegar a ser uno de los usos dominantes del territorio (Chauvelier, 1990).

III. ESTRATEGIAS RECIENTES DE DESARROLLO E INCERTIDUMBRES SOCIOECONÓMICAS

Las estrategias recientes de desarrollo, así como cualquier intento de reordenación futura, parten de un hecho trascendental: la escasa densidad demográfica que mantienen los Pirineos, su desestructuración y los desequilibrios espaciales del poblamiento. En general, el imaginario colectivo asocia más rápidamente la degradación ambiental y la subsecuente pérdida de paisajes con fuertes presiones demográficas. Sin embargo, en los paisajes humanizados y culturales, construidos y mantenidos por la

intervención humana, la pérdida rápida e intensa de sus modeladores genera su deterioro e incluso la desaparición de los mismos (Farina, 2000).

La tabla 1 resume la situación demográfica del Pirineo central español en 2008. Se comprueba que se trata de un territorio con una densidad muy baja y con una estructura poblacional desequilibrada, con altos niveles de envejecimiento, dependencia y masculinidad. Se comprueba también algunas diferencias espaciales, ya que el Grupo I de los valles (reúne a los municipios con mayor actividad turística; más adelante se justifica la composición de los dos grupos) presenta índices ligeramente más favorables. En general, se comprueba que las áreas con mayor pervivencia de las actividades tradicionales se encuentran en una situación poblacional más frágil que las que han incorporado el turismo a la actividad económica.

Tabla 1: Indicadores demográficos del Pirineo aragonés (2008)

	Superficie (Km ²)	Población (habitantes)	Densidad (Hab/Km ²)	Edad Media	Pobl.> 64 años (%)	T.D.	I.E.	T.M.
VALLES PIRENAICOS								
Grupo I	971,7	8406	8,65	42	10,7	38,5	1,2	109,5
Grupo II	2313	7018	3,03	49	22,6	57,7	1,3	118,4
Prepirineo	5559	42409	7,63	43,6	22,7	63	1,4	106,8
Total/media	8843,7	57833	6,5	44,2	20,7	55,1	1,3	108,5

T.D.= Tasa de Dependencia; I.E.: Índice de envejecimiento; T.M.: Tasa de Masculinidad

La tabla 1, no obstante, enmascara un hecho importante, el que la distribución de la población en el territorio tiende a concentrarse en algunos núcleos, mientras que aparecen extensas áreas totalmente despobladas y con apenas actividad humana. En este sentido, cabe señalar que los dos municipios más poblados del Prepirineo (Jaca y Sabiñánigo) reúnen el 56% de la población prepirenaica, y si añadimos los tres siguientes (Graus, Ainsa-Sobrarbe y Benabarre) llegan a contabilizar el 73% de la población total. Los restantes 50 municipios del Prepirineo sólo suman el 27% de la población, habiendo grandes extensiones desérticas demográficamente, y donde sólo la presencia de pueblos abandonados y deshabitados nos recuerda la presencia histórica del hombre.

Los Valles Pirenaicos se incorporan al sistema socioeconómico actual a través de dos actividades: la ganadería extensiva y el turismo.

La ganadería extensiva se apoya en el aprovechamiento estival de los pastos alpinos y subalpinos que, como se ha señalado anteriormente, son ricos en valor pastoral, extensos (aproximadamente un 30% de la superficie de los Valles) y baratos porque son de propiedad comunal. Sin embargo, tienen una limitación muy importante: tan sólo se pueden aprovechar entre 90 y 120 días, ya que el resto del año están cubiertos por nieve o la producción es muy baja o nula por parada del ciclo vegetativo. De octubre a junio, la principal fuente de alimentación del ganado es el espacio cultivado, dedicado a prados de siega, que es aprovechado directamente mediante pastoreo (mes de mayo en ocasiones, octubre y noviembre) o en el establo. Las laderas bajas (campos abandonados, áreas de matorral y bosques) participan muy poco en la dieta del ganado, en parte por tratarse de vacuno de razas importadas (*Pardo – Alpina* y *Charolesa*), que encuentran dificultades para aprovechar pastos bastos y moverse por laderas empinadas. La tabla 2 resume dónde obtiene el ganado su alimentación en tres valles del Pirineo Central.

Tabla 2: Fuentes de alimentación del ganado (en %)

Uso del suelo	Aísa	Tena	Hecho
Pastos de verano	27	24	18
Laderas bajas:			
- Bosques y matorrales	2	3	1
- Campos abandonados	5	1	2
Espacio cultivado:			
- En establo	30	40	44
- En pastoreo	36	26	35
Fuera de los valles	0	6	0

Un hecho muy destacado es el desequilibrio estacional en la oferta de recursos forrajeros entre el verano y el resto del año, dado que los pastos supraforestales ocupan el 30% del territorio y tienen que alimentar a los rebaños durante 3-4 meses, mientras que el espacio cultivado ocupa sólo entre el 3-5% del territorio y debe cubrir las necesidades del ganado durante 8-9 meses. Ferrer (1988) calculó que los pastos estivales pueden alimentar a 68.230 vacas durante 120 días, mientras que los recursos invernales a 21.899 vacas. Con el fin de no comprar piensos en el exterior (en la tabla 2 puede observarse que sólo en el valle de Tena un 6% de la alimentación del ganado se obtiene fuera del valle), las explotaciones ganaderas se adaptan a los recursos forrajeros propios, de forma que condicionan su rebaño a la capacidad que tienen para alimentarlo con la producción de sus prados. Esta circunstancia implica que las explotaciones sean de pequeño tamaño (entre 20 y 50 vacas), que sólo se realice el recríó (los terneros se venden a cebaderos foráneos a los 3-4 meses de nacer), y que una proporción importante de los pastos alpinos y subalpinos no se pasten.

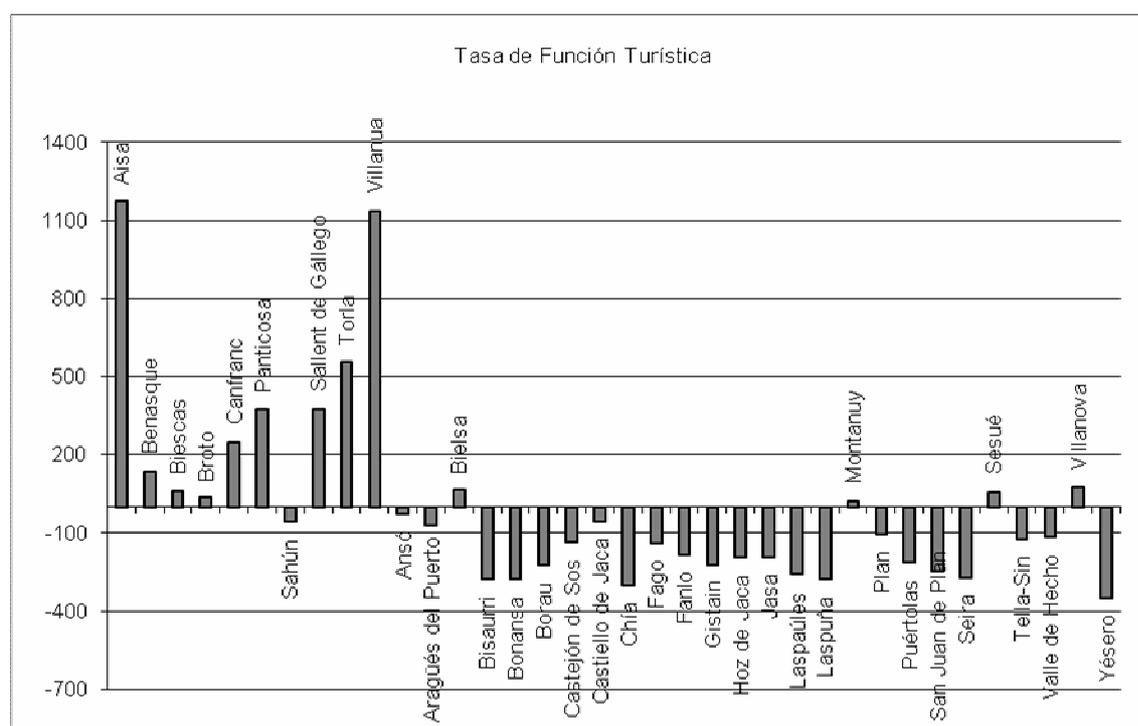
Este sistema de gestión implica que el espacio que se mantiene en cultivo (el más fértil y accesible) se ha intensificado en las últimas décadas, mientras que un 75% del espacio agrícola tradicional se ha abandonado y no aporta nada a la economía reciente (Lasanta, 1989).

La segunda estrategia de desarrollo es la actividad turística, basada en las múltiples posibilidades que para ello ofrece el territorio: acumulación de nieve, diversidad de paisajes, senderismo, alpinismo, barranquismo,... Sin embargo, no todos los municipios han alcanzado el mismo grado de desarrollo, diferenciándose dos grupos. Lasanta y Laguna (2002) calcularon la Tasa de Función Turística (TFT) en el Pirineo Central, que daba un valor medio de 459,6. En la figura 1 se observa que los municipios próximos a las estaciones de esquí (Aísa, Benasque, Biescas, Canfranc, Panticosa, Sahún, Sallent y Villanúa) y los localizados en la principal entrada al Parque Nacional de Ordesa (Torla y Broto) tenían una TFT por encima de la media o muy próxima, por lo que los incluyeron en un mismo conjunto (Grupo I). En un segundo grupo incluyeron el resto de municipios, que presentaban valores por debajo de la media, si bien algunos (Bielsa, Ansó, Sesué, Villanova,...) se acercaban bastante.

En la figura 2 se observa que la evolución del alojamiento turístico desde 1970 ha sido muy diferente entre ambos grupos, concentrándose en el Grupo I. Los municipios del Grupo II participan de la actividad turística, aunque de forma mucho más modesta. De ahí, que pueda señalarse que el turismo tiende a polarizarse en unos municipios concretos, derivándose una dicotomía espacial entre áreas muy turísticas y otras apenas afectadas por el turismo.

De cara a la gestión del territorio es muy interesante saber que en los municipios con una TFT muy alta tienen destacados efectos en la población y en el sector primario. En un estudio reciente sobre el turismo de nieve como estrategia de desarrollo en el Pirineo aragonés, Lasanta (2010) concluye que en los municipios afectados por las estaciones de esquí la población aumentó el 60,4 % entre 1970 y 2008, contando con una estructura demográfica relativamente equilibrada y una concentración del empleo en el sector servicios (82,2%) y en la construcción (13,1%), mientras que en el sector primario sólo trabajan el 2,6% de los activos. Los municipios sin estaciones de esquí pierden el 26,6% de su población entre 1970 y 2008, mostrando una estructura envejecida y una alta tasa de dependencia (55,7%), si bien mantienen una distribución del empleo más equilibrada, con el 19,5% de los trabajadores en el sector primario. La evolución del número de explotaciones agropecuarias pone de manifiesto la mayor caída en los municipios con estaciones (48% entre 1970 y 2008) que sin estaciones (22%, entre ambas fechas). Parecido comportamiento se observa en la evolución de los censos ganaderos, donde los municipios con estaciones perdieron el 43%, mientras que los municipios sin estaciones incrementaron su censo en el 31,8% en el mismo periodo. Cuando el análisis se amplía al Pirineo catalán se llega a resultados parecidos (Lasanta *et al.*, enviado).

Figura 1: Tasa de Función Turística en los municipios de los Valles Pirenaicos aragoneses

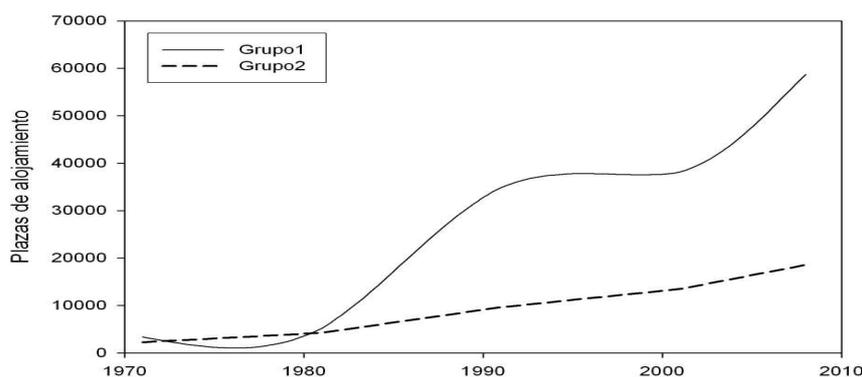


A estos desequilibrios espaciales habría que añadir la extrema competencia de otras estaciones invernales del Pirineo y de los Alpes, así como la cada vez más insegura acumulación de nieve. López-Moreno *et al.* (2009) predicen que a finales del siglo XXI habrá menos nieve, sobre todo en los Pirineos centrales y orientales. A 1500 m de altitud, una cota próxima al pie de algunas estaciones, calculan que el volumen de nieve disminuirá un 78% y que se reducirá el 70% la duración temporal con cubierta nivosa.

En cotas más altas consideran que también se registrará menos nieve, aunque en proporciones más bajas que a 1500 m de altitud.

El Prepireneo mantiene como estrategia de desarrollo el uso agropecuario del territorio, si bien con algunos cambios respecto al sistema tradicional, que en gran medida vienen condicionados por la Política Agraria Comunitaria (PAC). La aplicación de la PAC conlleva el beneficio y “patrocinio” de ciertas producciones (cereales, en alternancia con barbecho, forrajes, y ovino, sobre todo), además de orientar el número y tamaño de las explotaciones.

Figura 2: Evolución del alojamiento en los dos grupos de municipios de los valles pirenaicos



La tabla 3 incluye información sobre la evolución ganadera de 1950 a 1999. Se observa el incremento reciente del vacuno, ovino y porcino, así como la reducción del caprino. La tendencia alcista de los dos primeros se debe a las subvenciones de la PAC, mientras que la del porcino, explotado bajo régimen industrial, se explica por el intento de incrementar el valor añadido a la producción cerealista. A pesar de la evolución alcista de los censos ganaderos, Heredia (2011) señala que ha habido una progresiva pérdida de zonas de aprovechamiento ganadero, como consecuencia de la intensificación de los ciclos productivos, lo que incluye una mayor aportación de piensos en pesebre en detrimento del pastoreo y consumo de pastos naturales. A la vez, el aumento del tamaño de los rebaños dificulta con frecuencia su manejo, marginándose eriales y campos abandonados.

Tabla 3: Número de cabezas de ganado en el Prepireneo aragonés (1950-1999).

Especie	Año 1950	Año 1970	Año 1999
Bovino	4.173	6.011	26.696
Ovino	141.200	113.540	284.243
Caprino	28.934	6.044	9.492
Porcino	8.166	32.737	249.349

Fuente: Heredia (2011).

La adaptación al nuevo sistema económico implica la reducción del número de explotaciones y el incremento de su dimensión espacial y económica. El número de explotaciones se ha reducido el 56,6% entre 1962 y 1999, a la vez que la tierra censada por ellas ha disminuido el 6% (Tabla 4). Paralelamente, ha aumentado el número de grandes explotaciones, casi siempre a costa de las que han cesado.

Tabla 4: Evolución de la tierra censada en las explotaciones y de su número y tamaño en el Prepirineo aragonés.

Año	Superficie censada (ha)	Nº de explotaciones	Nº de explotaciones de más de 50 ha	Nº de explotaciones de menos de 10 ha
1962	514.314	10.217	1.603	4.911
1972	507.264	6.976	1.650	2.233
1989	506.687	5.519	1.632	1.622
1999	486.555	4.441	1.510	1.300

Fuente: Censos Agrarios del INE. Elaboración: Heredia (2011).

De alguna manera, se puede afirmar que, tanto en los Valles Pirenaicos como en el Prepirineo, las estrategias de desarrollo han implicado un uso dual del territorio, con la intensificación de unas zonas respecto a otras. Se ha pasado del aprovechamiento integral del territorio a una ocupación dicotómica, que se manifiesta en el uso intensivo de las áreas más aptas, sea para el aprovechamiento agropecuario o para la actividad turística, y en el abandono de buena parte del territorio, lo que sin duda tiene sus consecuencias socioeconómicas, ambientales y paisajísticas.

IV. EFECTOS PAISAJÍSTICOS Y AMBIENTALES DE LAS RECIENTES ESTRATEGIAS DE DESARROLLO

En las páginas anteriores se ha señalado que la actividad productiva, cualquiera que sea la estrategia de desarrollo implantada, tiende a concentrarse en unas áreas: fondos de valle con campos que permiten mecanizar las tareas agrícolas, entorno próximo de los pueblos y pastos más accesibles, mientras que la mayor parte del territorio se margina desde una perspectiva socioeconómica: se abandonan tierras de cultivo, se dejan de pastorear las laderas bajas y medias, a la vez que buena parte de los pastos supraforestales nunca son visitados. En los municipios y valles con más actividad turística, la mayor pérdida de explotaciones implica una menor presión del ganado sobre los pastos naturales. La consecuencia es un claro proceso de revegetación, que es el principal efecto paisajístico al que se asiste en los Pirineos y en la práctica totalidad de las montañas españolas.

La marginación y el abandono de tierras, con el consiguiente proceso de revegetación, es la causa principal de los cambios de cubierta vegetal, pero a ella hay que añadir la reforestación, casi siempre con coníferas, de grandes extensiones, que tuvo lugar en los Pirineos a partir de los años cuarenta del siglo XX (Chauvelier, 1990), y el avance natural de las masas forestales como consecuencia de la escasez o ausencia total de talas y de la pérdida de funcionalidad de los bosques, tras el uso generalizado de combustibles fósiles, y el relogo del monte en los esquemas productivos recientes (De la Riva, 1997).

La tabla 5 muestra los cambios de usos y cubiertas del suelo en tres municipios representativos del Pirineo: Borau (Valles Pirenaicos), Loarre y Valle de Lierp (Prepirineo) entre 1957 y 2000. Se comprueba en los tres municipios el importante avance de los bosques a costa del resto de las categorías: espacio cultivado, pastizales y matorrales. Estos últimos han perdido superficie, tanto cuando se localizan en campos abandonados como en otras laderas, demostrando que se encuentran en una fase muy avanzada del proceso de sucesión vegetal, iniciado tras el masivo abandono agrícola y la relajación de la presión ganadera de mediados del siglo XX. Aún con todo, cabe señalar que los matorrales ocupan una extensión muy amplia en los Pirineos; así, en los municipios analizados alcanza el 18,6% de la superficie en Borau, el 22,8% en Loarre y el 34,9% en Valle de Lierp.

Tabla 5: Evolución de los usos y cubiertas del suelo en tres municipios (1957-2000).

Uso/Cubierta	Borau			Loarre			Valle de Lierp		
	1957 (ha)	2000 (ha)	Diferencia (2000-1957)	1957 (ha)	2000 (ha)	Diferencia (2000-1957)	1957 (ha)	2000 (ha)	Diferencia (2000-1957)
Pastos	698,8	631	-67,8	2,8	0	-2,8	116,8	57,7	-59,1
Pastos con matorral	107,1	119	11,9	0	0	0	0	0	0
Bosque denso	554,6	1326,4	771,8	0	1278,9	1278,9	120,7	393,8	273,1
Bosque claro	477,2	622,1	144,9	888,9	998,6	109,7	477	454,7	-22,3
Repoblación	27,2	322,9	295,7	0	510,4	510,4	435,3	563,2	127,9
Matorral claro	116,4	4,6	-111,8	538,8	93	-445,8	813,8	566,2	-247,6
Matorral denso	219,8	3,9	-215,9	1207,4	1029,2	-178,2	537,7	441,1	-96,6
Campos abandonados con matorral claro	950,5	338,7	-611,8	490,8	477,9	-12,9	94,2	63,5	-30,7
Campos abandonados con matorral denso	451,6	429,4	-22,2	245,7	90,4	-155,3	39,5	61,8	22,3
Espacio agrícola	391,8	196,8	-195	3350,7	2901	-449,7	677,7	643	-34,7
Urbano e infraestructuras	4,9	4,9	0	5,1	10,5	5,4			
Otros usos	186,3	186,3	0	31,5	32,3	0,8			
Total	4186	4186		7422,4	7422,4		3245,1	3245,1	

Fuente: Reelaboración a partir de Lasanta *et al* (1999) y Heredia (2011).

La gran extensión ocupada por bosques y matorrales tiene algunas ventajas. La bibliografía señala entre ellas la mayor absorción de CO₂, el incremento temporal de la biodiversidad, la disminución de la erosión del suelo en las laderas colonizadas por la vegetación, con la mejora de la calidad de las aguas de escorrentía y ralentización del ritmo de aterramiento de los embalses, el incremento de las posibilidades madereras, la disminución de la fragmentación del paisaje con expansión de especies que necesitan extensos espacios naturales y la formación de un paisaje más natural con importante atractivo para parte de la población (Lasanta *et al.*, en prensa). No obstante, la bibliografía también incluye efectos negativos de la marginación productiva y la revegetación posterior en aspectos sociales, ambientales y económicos.

La tabla 6 pone de manifiesto que los efectos negativos de la revegetación son muchos y diversos. No es ahora el momento adecuado para desarrollar el tema, pero si queremos destacar algunos de ellos, por su especial importancia en los Pirineos: i) la pérdida de recursos forrajeros, esencial para el mantenimiento de la ganadería extensiva, casi única actividad económica en muchos pueblos; ii) el aumento del riesgo de incendios, un problema de consecuencias nefastas: pérdida de biodiversidad, incremento de la erosión del suelo, modificación del ciclo hidrológico,...; iii) la

disminución del agua que llega a los ríos y, consecuentemente, a los embalses que abastecen a las ciudades, industria y agricultura; iv) el descenso de la diversidad y estética del paisaje con efectos ambientales y socioeconómicos, como es la pérdida de atractivo de algunos valles para los turistas.

Tabla 6: Impactos negativos del proceso de revegetación por efecto de la marginación productiva.

Impactos ambientales
Pérdida de hábitats abiertos semi-naturales como consecuencia del abandono agrícola
Reducción de la biodiversidad, afectando a especies de flora y fauna asociadas a paisajes humanizados.
Incremento de riesgos: <ul style="list-style-type: none"> - Degradación de laderas aterrazadas - Incendios
Cambios microclimáticos derivados de la expansión de los bosques
Matorralización de antiguos campos agrícolas y áreas de pastoreo.
Incremento de la evapotranspiración, intercepción y consumo de agua
Impactos sociales
Desaparición de rasgos destacados de paisajes culturales: <ul style="list-style-type: none"> - Pastos y prados de siega - Bancales - Mosaico de usos y pequeñas parcelas
Pérdida de patrimonios naturales y culturales, y declive de conocimientos empíricos.
Pérdida de fragmentación y diversidad del paisaje. Progresión de paisajes cerrados.
Cambios en la percepción del paisaje, tanto por la población residente como por los visitantes y turistas.
Pérdida de calidad estética del paisaje y disminución de áreas de pastoreo.
Impactos económicos
Perjuicios económicos derivados de la pérdida de suelos fértiles.
Destrucción de infraestructuras de cultivo (acequias, chozas, terrazas,...) y acceso (puentes, caminos, sendas,...).
Pérdida de especies y variedades agrícolas.
Disminución de especies de caza, sobre todo de la caza menor
Incremento de los problemas para acceder a algunos campos y áreas de pastoreo.
Degradación de paisajes humanizados y descenso del atractivo turístico.
Pérdida de pastos y prados como recursos económicos. Problemas para el desarrollo de la ganadería extensiva.
Disminución del agua que llega a los embalses, con repercusiones en el abastecimiento de la población y sectores económicos

Tomada de: Lasanta *et al.* (en prensa).

V. CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS

El rasgo que quizás mejor define a los Pirineos, como a la mayor parte de las montañas, es la heterogeneidad, la complejidad de sus paisajes, como consecuencia tanto de la amplia gama de situaciones ambientales que se generan en espacios muy reducidos como por la utilización del territorio a lo largo del tiempo. La influencia del relieve en la génesis de microclimas y espacios muy fragmentados asegura la heterogeneidad ambiental y la diversidad de usos y cubiertas según sus aptitudes productivas. A la vez la presencia del hombre durante siglos ha contribuido a incrementar la complejidad de la montaña.

La alta diversidad de los Pirineos requiere una perspectiva compleja a la hora de contemplar y gestionar el territorio. Se debe integrar la información sobre el funcionamiento del agua y los nutrientes en un ambiente dominado por las fuertes pendientes, la heterogeneidad ambiental y, actualmente, la drástica reducción de la intervención humana, así como la desorganización general del territorio en favor de la intensificación de los fondos de valle. Si el territorio es heterogéneo las respuestas de gestión y conservación deben ser diversas, apartándose de la actual homogeneización de usos del suelo y del avance hacia cubiertas vegetales casi monoespecíficas, que entrañan algunos efectos negativos: incremento del riesgo de incendios, disminución del agua, pérdida de diversidad y calidad estética del paisaje, incremento del desequilibrio en la oferta pastoral,...

Por otro lado, se tiende a pensar que muchos de los males que aquejan a los Pirineos tienen su origen en el paso de una gestión local a otra exterior. Desde una postura "buenista", a veces muy cercana al ecologismo, se piensa que durante el llamado sistema tradicional el habitante de la montaña utilizaba el espacio de forma sostenible. Sin embargo, diferentes trabajos han puesto de manifiesto que no siempre era así. En momentos de crisis demográfica, climática, bélica,... se comportaba de manera muy negativa en el mantenimiento de los recursos y, sobre todo, de la capacidad productiva del territorio. Con el fin de subsistir, trataba de extraer la máxima energía en el menor tiempo posible, aunque fuese a costa de agotar la fuente. Un ejemplo muy claro lo tenemos en el artigueo o agricultura de rozas, práctica muy extendida y que implicaba un fuerte incremento de las tasas de erosión del suelo, de forma que en muy pocos años se perdía la fertilidad (Lasanta *et al.*, 2006). A ello, habría que añadir el elevado coste social que implicaba el sistema de organización del territorio (García-Ruiz, 1990). Bien es cierto que el actual sistema de gestión no ha contribuido a mejorar la conservación ni a garantizar la sostenibilidad de los recursos.

En relación con la postura anterior se tiende a transmitir la idea de que los actuales habitantes de los Pirineos son los que han construido el paisaje que contemplamos y son, por vivir allí y conocer el territorio, los que deben decidir acerca del futuro de los Pirineos. A la primera cuestión cabe responder que los actuales habitantes conocen muy poco sus valles y han hecho escasos méritos para encontrarse los buenos paisajes que aún se mantienen. Es más, gran parte de los destrozos ocurridos en algunos enclaves de Tramacastilla, Sallent, Villanúa, y otros muchos lugares, no es sólo responsabilidad de agentes externos, sino que ha contado con "cómplices" locales; sin su colaboración no hubiera sido posible. A la segunda cuestión cabe recordar que los Pirineos, como todos los territorios, son patrimonio de la humanidad y, por lo tanto, sus habitantes son usufructuarios que deben tener ventajas y prioridad sobre otras instancias, pero en absoluto la total capacidad de decisión.

En definitiva, opino que hacen falta más que buenas intenciones para gestionar y conservar los Pirineos, teniendo en cuenta los intereses de los que viven, de los que los

visitan y de las gentes que habitan las áreas próximas. Sobre todo se debe tratar de garantizar las funciones que los Pirineos cumplen: abastecimiento de agua (que no sólo depende del clima sino también de los usos del suelo y de la cubierta vegetal), pastos a coste barato, paisajes diversos, altos índices de biodiversidad, endemismos, especies raras,... Y todo ello, partiendo del hecho de que desde mediados del siglo XX asistimos a un abandono casi generalizado de la explotación y a una descoordinación entre laderas y fondos de valle, de manera que muchas de las viejas rutinas no son ya necesarias, haciéndose imprescindible buscar nuevos modos y normas de gestión del territorio.

Agradecimientos.

Este trabajo se ha realizado con el apoyo financiero de los proyectos de investigación: PROBACE (CGL2006-11619/HID), FIREGLOBE (CGL2008-01083/CLI), INDICA (CGL2011-27752-CO2-01) e HIDROCAES (CGL2011-27574-CO2-02), financiados por el Ministerio de Ciencia y Tecnología. Ha contado también con la ayuda del Gobierno de Aragón al Grupo Consolidado: Geomorfología y Cambio Global.

BIBLIOGRAFÍA

ANGLADA, S., BALCELLS, E., CREUS, J., GARCÍA-RUIZ, J.M., MARTÍ, C. Y PUIGDEFÁBREGAS, J. (1980): *La vida rural en la montaña española: Orientaciones para su promoción*. Instituto de Estudios Pirenaicos, 107: 133 pp., Jaca.

CERNUSCA, A., TAPPEIUER, U., BAHN, M., BAYFIELD, N., CHEMINI, C., FILLAT, F., CRABER, W., ROSSET, M., SIEGWOLF, R. Y TENHUNAN, J. (1996): ECOMONT: Ecological effects of land use changes on European territorial mountain ecosystems. *Pirineos*, 147-148: 146-171.

CHAUVELIER, F. (1990): *La repoblación forestal en la provincia de Huesca y sus impactos geográficos*. Instituto de Estudios Altoaragoneses: 164pp, Huesca.

DAUMAS, M. (1976): *La vie rurale dans le Haut Aragon Oriental*. CSIC: 774 pp., Madrid.

DE LA RIVA, J. (1997): El hombre como agente de degradación y transformación del monte mediterráneo. En: *Acción humana y desertificación en ambientes mediterráneos* (J.M. García-Ruiz y P. López García, Eds). Instituto Pirenaico de Ecología: 173-204, Zaragoza.

FARINA, A. (2000): The cultural landscape as a model for the integration of Ecology and Economics. *Bioscience*: 313-320.

FERRER, C. (1988): Los recursos pascícolas en el Pirineo aragonés. *XVIII Reunión Científica de la S.E.E.P.*: 23-65, Jaca.

GARCÍA-RUIZ, J.M. (1976): *Modos de vida y niveles de renta en el Prepirineo del Alto Aragón Occidental*. Monografías del Instituto de Estudios Pirenaicos, 106: 272 pp., Jaca.

GARCÍA-RUIZ, J.M., Ed. (1990): *Geoecología de las áreas de montaña*. Geofoma Ediciones: 337 pp., Logroño.

GARCÍA-RUIZ, J.M. Y LANA-RENAULT, N. (2011): Hydrological and erosive consequences of farmland abandonment in Europe, with special reference to the Mediterranean region- A review. *Agriculture, Ecosystems and Environment*, 140: 317-338.

HEREDIA, A. (2011): *Evolución de la gestión territorial en el Prepirineo oscense y su incidencia en el paisaje (1957-2000)*: Tesis Doctoral. Universidad de Zaragoza: 328 pp., Zaragoza.

LASANTA, T. (1989): *Evolución reciente de la agricultura de montaña: el Pirineo aragonés*. Geofoma Ediciones: 220 pp., Logroño.

LASANTA, T. (2002): Los sistemas de gestión en el Pirineo Central español durante el siglo XX: del aprovechamiento global de los recursos a la descoordinación espacial en los usos del suelo. *Ager*, 2: 173-195.

LASANTA, T. (2010): El turismo de nieve como estrategia de desarrollo en el Pirineo aragonés. *Cuadernos de Investigación Geográfica*, 36(2): 143-161.

LASANTA, T., BEGUERÍA, S. Y GARCÍA-RUIZ, J.M. (2006): Geomorphic and hydrological effects of traditional shifting agricultura a mediterranean mountain, Central Spanish Pyrenees. *Mountain Research and Development*, 26(2): 146-152.

LASANTA, T. ORIOL, B. Y VACCARO, I. (enviado): Ski in the Spanish Pyrenees mountains development and social impacts. *Planning and Development*, A.

LASANTA, T., VICENTE-SERRANO, S. Y CUADRAT, J.M. (1999): Marginación productiva y recuperación de la cubierta vegetal en el Pirineo: un caso de estudio en el valle de Borau. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 29: 5-28.

LASANTA, T., VICENTE-SERRANO, S. Y ARNÁEZ, J. (en prensa): La revegetación en las montañas españolas ¿Dejar hacer o intervenir en el territorio? *Geographicalia*, 59.

LÓPEZ I GELATS, F., DAVID TÀBARA, J. Y BARTOLOMÉ, J. (2009): The rural in dispute: Discourses of rurality in the Pyrenees. *Geoforum*, 40: 602-612.

MACDONALD, D., GRABTREE, J.R., WIESINGER, G., DAX, T., STAMOU, N., FLEURY, P., GUTIÉRREZ-LAZPITA, J. Y GIBÓN, A. (2000): Agricultural abandonment in mountain areas of Europe: environmental consequences and policy response. *Journal of Environment Management*, 59: 47-69.

MOTTET, A., LADET, S., COQUÉ, N. Y GIBÓN, A. (2006): Agricultural land-use change and its drivers in mountain landscape: A case study in the Pyrenees. *Agriculture, Ecosystems and Environment*, 114: 296-310.

PRINCIPIOS PARA LA DEFENSA DE LAS ZONAS DE MONTAÑA: UNA PROPUESTA

MERCÈ GILI
Geógrafa

Indice

- I. INTRODUCCIÓN
- II. EL CRECIMIENTO CONCÉNTRICO FRENTE AL CRECIMIENTO DISPERSO
- III. LA GRAVE COYUNTURA ECONÓMICA NOS SITÚA DELANTE DE UNA GRAN OPORTUNIDAD
- IV. CONCLUSIONES FINALES DEL CONGRESO

I. INTRODUCCIÓN

El derecho a crecer y el deber de proteger: el gran dilema de las zonas de montaña. Derecho a crecer, pues es la población la que garantiza la supervivencia del paisaje. Y el deber de proteger, pues ese mismo paisaje se ha convertido en el principal activo de este territorio. El debate está servido.

Hay que contemplar el desarrollo y la protección desde distintas perspectivas y evitar mezclar intereses.

Podríamos dividir el territorio de montaña de una forma muy simple: espacios abiertos, naturales aunque humanizados y núcleos urbanos. Entre unos y otros se encuentra lo que llamaremos espacios de transición. Infraestructuras, comunicaciones, zonas de movilidad o corredores, unas veces imaginarios y otras no, pero siempre son espacios en situación de riesgo de contaminación, tanto por exceso como por defecto.

Es obvio que las principales figuras de protección se establecen en lo que denominamos espacios abiertos. Parques naturales, nacionales, PEINS, de protección especial. Son territorios excluidos de procesos de urbanización, en aras a garantizar la conservación de sus valores naturales, ecológicos de fauna y flora, etc... Y es en los espacios abiertos donde deben garantizarse la protección y la conservación. El problema surge en los corredores o espacios de transición hacia los asentamientos urbanos que merecen un trato aparte.

Con el mismo empeño que protegemos los espacios abiertos debemos potenciar el crecimiento y desarrollo de los núcleos urbanos ya que son clave para mantener los territorios a conservar. Y es aquí dónde la mayoría de las veces se ha producido el error: Se han potenciado crecimientos en zonas de transición con resultado de nuevos continuos urbanos totalmente artificiales.

Potenciar desarrollos urbanos es vital para garantizar la supervivencia de estas zonas pero no todos los núcleos habitados son proclives al crecimiento. El territorio de

montaña incluye numerosos y pequeños pueblos dispersos por toda su geografía y estos deberían tratarse con normas de especial protección como las de los espacios naturales.

El reto para la planificación es el de potenciar y concentrar los crecimientos urbanos en determinadas polaridades para que se cumpla el objetivo de garantizar la supervivencia de la población. Estos núcleos deberán ejercer el papel de prestadores de servicios, a una población urbana y moderna y con exactamente las mismas necesidades que los residentes en áreas metropolitanas o ciudades intermedias. Servicios referentes a salud, educación, infraestructuras, transportes, nuevas tecnologías, ocio y movilidad, son referentes básicos para garantizar la permanencia y la dignidad de los habitantes de montaña.

Hay que descartar pues el modelo de desarrollo producido hasta la actualidad y pensado para los desplazamientos urbanos de fin de semana y vacaciones y pasar a potenciar la capitalidad pirenaica.

II. EL CRECIMIENTO CONCÉNTRICO FRENTE AL CRECIMIENTO DISPERSO

El boom inmobiliario potenció un crecimiento urbano disperso con destino final de segundas o terceras residencias. Este modelo ha supuesto unos costes añadidos a las arcas municipales de mantenimiento y servicios difíciles de soportar ahora que los ingresos por licencias de obras se han detenido por completo. Ya advertimos en su día que estos impuestos sólo se cobraban una vez pero el mantenimiento de estas nuevas urbanizaciones era de por vida. Resultado: urbanizaciones vacías pero con calles iluminadas, gracias a los impuestos locales, que sólo sirven para que se puedan leer los carteles “Casa típica en venta” propiedad de La Caixa”.

Para estos pequeños, pero ahora extensos pueblos de montaña no hay figura que nos valga. La protección llega demasiado tarde y su localización no es apta normalmente para potenciar crecimientos perennes. Los pocos vecinos que los habitan están rodeados de viviendas sin vida y de un espacio hipotecado para potenciar nuevos o viejos usos.

Potenciar el crecimiento en las zonas de montaña no significa inundar el territorio de continuos urbanos como mas aislados mejor, este ha sido el error, por supuesto “interesado” cuándo se defendía el desarrollo del Pirineo.

Ejemplos en Catalunya los tenemos en todas las vertientes pirenaicas. En la Val d’Aran y, concretamente en el municipio que acoge la estación de esquí de Baqueira Beret (Naut Aran) encontramos uno de esos ejemplos: por cada habitante ganado al censo se ha construido 13,5 viviendas dispersas en los ocho núcleos que tiene ese consistorio. Y los servicios no se han incrementado en los últimos veinte años: mismos bancos, mismas tiendas, mismas farmacias.

En la Cerdanya es donde contemplamos mejor la foto del continuo urbano. Circular por la carretera que llega a Puigcerdà de noche te permite contemplar una especie de vía láctea terrestre de varios km.

En la Vall de Boí, un pie de pistas que no lo es (El Pla de l'Ermita queda a 10 km de la estación), se desarrolló todo un complejo turístico urbano artificial capaz de acoger la totalidad de la demanda del turismo de invierno, dejando al resto del valle en desventaja comparativa.

En la Vall Fosca, un proyecto de Martinsa Fadesa para una nueva estación esquí, ha sucumbido a la crisis inmobiliaria y actualmente hay 200 casas a medio construir donde había un millar de proyectadas. Los 30 y pocos vecinos de Espui conviven con cemento deteriorado por la crisis y a la espera de algún nuevo comprador. En una entrevista durante el inicio del proyecto, una vecina de avanzada edad y como si de una carta a los reyes magos se tratara, pedía apechugar con todo el proyecto a cambio de un pequeño comercio para que no tuviera que bajar al valle a comprar productos de primera necesidad.

El Pallars, comarca vecina del Valle de Aran a raíz de la ampliación de Baqueira Beret hacia la Bonaigua, triplicó su parque de viviendas de segundas residencias. Actualmente aún esta pendiente la conexión de las dos comarcas, que quedan incomunicadas cuando las nevadas cortan el tráfico por el puerto de la Bonaigua.

Un modelo de crecimiento y desarrollo plagado de errores. Las capitales comarcales siguen con crecimientos estancados, por lo tanto no pueden cumplir la función de subministradoras de servicios, ni ejercer ninguna capitalidad.

Los pequeños núcleos que deberían albergar hoteles singulares y con encanto, casas rurales, pequeños restaurantes, comercios artesanos, actividad primaria etc., están ocupados de pequeñas "pletas" (argot aranés) o urbanizaciones como si de una postal navideña se tratara. Y lo más grave: sólo están ocupadas un promedio de 18 días al año.

¿Pero cuál ha sido el argumento para llegar a la situación en la que nos encontramos?
¿Las estaciones de esquí?

La respuesta tendría que ser afirmativa, ya que en todos los ejemplos expuestos se repite la misma frase: **La fórmula mágica: estaciones de esquí + segundas residencias = éxito asegurado.**

Las estaciones de esquí forman parte de estos corredores imaginarios o zonas de transición que se debaten entre el desarrollo y la conservación. El hecho, es que desde siempre se ha afirmado que un complejo de esquí iba ligado a un desarrollo urbanístico, ya que sin éste era imposible su financiación. Y el ladrillo en la montaña crecía al ritmo de la burbuja inmobiliaria; es decir sin freno, justificado por los altos ingresos que representan para el territorio las estaciones de esquí. Pero esta fórmula ya no funciona. Lo que no supo regular ningún planificador lo ha hecho el propio mercado.

III. LA GRAVE COYUNTURA ECONÓMICA NOS SITÚA DELANTE DE UNA GRAN OPORTUNIDAD

La Val d'Aran y la Cerdanya son las dos comarcas catalanas con una mayor renta per cápita atribuida al sector del esquí. El PIB turístico en el Valle de Aran se sitúa entorno a un 40% y ocupa al 56% de la población.

En la Alta Ribagorça es del 31% y ocupa un 45% de los trabajadores.

La última campaña de esquí 2010/2011 se cerró con un total de 11, 2 millones de forfaits vendidos en el Pirineo.

Pirineo Francés..... 5 M
Pirineo Español..... 4 M
Andorra..... 2,2 M
Fuente: ACEM

Anualmente el esquí acumula en España un PIB inducido en las comarcas de montaña que se puede estimar en 900 millones de euros (informe ATUDEM, 2011).

En Andorra genera unos beneficios de 380 millones de euros, equivalente al 20% del PIB del país.

En Aragón, la nieve representa el 7% del PIB y el gasto generado por los esquiadores se acerca a los 170 millones de euros.

Es innegable que el esquí representa para las comarcas de montaña un gran motor económico al que no habría que renunciar. Habrá pues, que empezar a medir la rentabilidad de las estaciones de esquí desde otros parámetros, pues la formula mágica ya no funciona. No hay mecanismo mas automático y efectivo para regular la especulación, que el propio mercado. Y es aquí donde se presenta la oportunidad de alterar el binomio esquí-ladrillo y buscar márgenes de beneficios en otras actividades de mucho menor impacto y mas adecuadas a las regiones de montaña. Habrá también que saber generar una economía mucho más diversificada y menos estacional que contemple una gestión integrada del paisaje y del patrimonio de montaña.

Distintos gobiernos autonómicos han tenido que coger las riendas de estaciones privadas deficitarias y asumir las pérdidas de un negocio para no perder los beneficios que representa la afluencia de esquiadores para la población pirenaica.

Al final, con alguna excepción (Baqueira en Catalunya, es la única privada que sólo con la venta de forfaits, produce beneficios), la titularidad de las estaciones acaba siendo pública. Boí Taüll en la Alta Ribagorça y Port del Compte en el Solsonés son dos de las estaciones de propiedad privada vinculadas a explotaciones inmobiliarias que actualmente presentan graves pérdidas y que no se descarta que tengan que pasar a ser de propiedad pública.

Por lo tanto decidir desde el principio un modelo eficiente de gestión de estaciones de esquí por parte de la Administración es mucho mejor que verse obligados a rescatar empresas privadas.

En los Alpes franceses hay muchas estaciones de propiedad municipal, y otras que son propiedad de hoteleros y comerciantes del valle. Lo importante es que exista un vínculo

efectivo entre la población y la gestión de la estación para que los beneficios reviertan al mismo territorio y no se produzca una fuga de rentas.

La Administración tiene mucho que decir, ya que tendrá que tomar decisiones en beneficio de territorios habitualmente marginados o aislados y sin ningún tipo de complejo invertir en ellos.

IV. CONCLUSIONES FINALES DEL CONGRESO

Emulando el profesor Jaume Font que empezó su comunicación con un “No disparen contra el turista”, habría que reflexionar sobre el estado de este sector, ya que desde posiciones conservacionistas más radicales se le atribuye la condición de depredador, y en la mayoría de los casos no es el turista, esquiador o viajero el responsable de la degradación del medio, sino las infraestructuras mal pensadas y mal planificadas para el desarrollo del mismo.

Tan importante es desarrollar un sector turístico no invasivo y respetuoso con el hábitat natural como evitar que éste se convierta en un monocultivo. Las aportaciones a la economía de montaña desde el sector superan en muchas zonas el 50% de los ingresos, dato positivo pero que a la vez nos indica la necesidad de diversificar. En primer lugar para evitar la madurez y el desgaste del destino, y en segundo lugar para no matar la gallina de los huevos de oro. Calcular la capacidad de carga de cada territorio es una de las claves para no agotar una de las principales fuentes de ingresos. Desde mi personal perspectiva creo que el Pirineo debe contraatacar ya que, emulando por segunda vez, ahora al título de las jornadas, “Principios para la defensa...” no hay mejor defensa que un buen ataque. Y tal como se dijo en el resumen de la primera jornada del congreso “pasar de la denuncia a la actuación, con propuestas y sin esperar a ver que hacen los malos”.

En términos generales, el sector primario, y el sector servicios, principalmente el turismo son los únicos contemplados como motor económico del Pirineo. Pero, ¿qué hay de las empresas 2.0? Estamos en la era tecnológica y ¿cómo están de preparadas las regiones de montaña para acoger esta nueva demanda? ¿Cuál es el estado de las telecomunicaciones?

Existe una demanda real de empresas y autónomos montados en la era del conocimiento, de la investigación y la creatividad, que podría acoger las regiones de montaña, si estuvieran preparadas i cualificadas tecnológicamente. Personalmente creo que es la gran apuesta ya que se podrían alcanzar varios de los objetivos fijados. Diversificación de la economía, fijar población e invertir la pirámide y ganar en calidad de vida por el consiguiente incremento de servicios.

Si investigamos y trabajamos sobre el Pirineo desde las ciudades, ¿porqué no jugar en igualdad de condiciones y hacer que desde el Pirineo se pueda investigar la ciudad? Este es el gran reto, o la gran apuesta de futuro.

Tan cerca y tan lejos

Creo sumamente necesario trabajar en conjunto todas las cuestiones relativas al macizo Pirenaico, a pesar de las grandes diferencias territoriales. Tan cerca y tan lejos pero en un entorno común, donde los contrastes son más culturales que naturales.

Los contrastes al fin y al cabo no aportan más que riqueza, y trabajar en conjunto no significa ningún tipo de homogeneización sino todo lo contrario compartir experiencias y unir esfuerzos. Pensar global (implicación UE, organización transfronteriza), y actuar local. La riqueza del intercambio.

LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN LOS PIRINEOS. UNA DESCRIPCIÓN DE LOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS EN VIGOR*

JOSÉ IGNACIO CUBERO MARCOS
Profesor Doctor de Derecho Administrativo – UPV/EHU
IÑAKI LASAGABASTER HERRARTE
Catedrático de Derecho Administrativo – UPV/EHU

I. INTRODUCCIÓN

II. RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS “ZONAS DE MONTAÑA” EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN

II.1. Características generales del territorio aragonés y del Pirineo en Aragón

II.2 Las “zonas de montaña” en el Estatuto de Autonomía de Aragón

II.3. Las “zonas de montaña” en la legislación de Aragón

II. 4. El desarrollo de la Ley de Ordenación, Protección y Desarrollo del Pirineo aragonés

II.5. Proposición de Ley para la Protección de la Alta Montaña de Aragón

III. LA ORDENACION, DEL TERRITORIO, EL URBANISMO Y LA PROTECCIÓN DE LA MONTAÑA EN CATALUÑA

III.1. El régimen jurídico de la ordenación del territorio en Cataluña

III.2.El Plan Territorial General de Cataluña (PTGC)

III.3. Los Planes Territoriales Parciales (PTPs)

III.4. Los Planes Territoriales Sectoriales (PTSs), planes directores territoriales y planes directores urbanísticos

III.5. Una consideración general sobre estos Planes y sus mutuas relaciones

IV. INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN Y DESARROLLO DE LAS POLÍTICAS DE MONTAÑA EN NAVARRA

IV.1. La Estrategia Territorial de Navarra

IV.2. El Plan Estratégico de Desarrollo del Pirineo

IV.3. El Plan de Ordenación Territorial del Pirineo (POT)

IV.4. Consideraciones finales

V. LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN EL PIRINEO FRANCÉS

VI. A MODO DE REFLEXIÓN FINAL

VII. BIBLIOGRAFÍA

I. INTRODUCCIÓN

Este trabajo quiere ser una descripción de los instrumentos de ordenación del territorio que son de aplicación en el ámbito territorial de los Pirineos. Falta considerar algunos

* De este trabajo son también autores Agustín García Ureta, Nieves Arrese, Maite Uriarte, Iñigo Urrutia e Iñigo Lazcano. Su contenido es una síntesis de las aportaciones que todos estos autores han realizado, estando algunas ya publicadas y otras en prensa, tal como consta en la bibliografía que se acompaña al final.

aspectos importantes como la inclusión de las zonas costeras y de los territorios o cadenas montañosas prepirenaicas. Una ordenación del territorio completa exigiría tener en cuenta estos aspectos. A pesar de no atender a estos aspectos, entendemos que esta primera aproximación a algunos de los instrumentos de ordenación del territorio existentes estaba justificada. Más tarde habrá ocasión de estudiar el régimen jurídico de esas otras zonas.

Los instrumentos jurídicos utilizados en la ordenación del territorio, y en especial en relación con los Pirineos han adquirido una gran importancia, al menos formal, existiendo una normativa cada vez más amplia tanto en lo que estrictamente se podría considerar como ordenación del territorio, como en otras materias de gran incidencia territorial, así el urbanismo o los espacios naturales. En este sentido habría que reseñar que los instrumentos urbanísticos han impuesto su fuerza, al expresar unos intereses económicos basados en una idea especulativa de la economía, que es un componente esencial de la crisis económica que estamos viviendo en estos días, y especialmente de su alta tasa de paro.

Lo anterior refleja la debilidad que los instrumentos de ordenación del territorio han tenido, aunque se entiende que la ordenación del territorio sigue siendo y debe de seguir siendo una disciplina científica, una técnica administrativa y una política, concebida con un enfoque interdisciplinario y global, cuyo objetivo es el desarrollo equilibrado del territorio y la organización física del espacio, de acuerdo con un principio rector. Participamos de esta idea y de aquí que entendamos que en la protección de los Pirineos la ordenación del territorio debe tener un protagonismo especial para la defensa del territorio.

II. RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS “ZONAS DE MONTAÑA” EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN

II.1. Características generales del territorio aragonés y del Pirineo en Aragón

Aragón es una de las cinco Comunidades Autónomas afectadas por la influencia geográfica de los Pirineos. Los Pirineos representan en Aragón el 16,5% de su territorio, acogiendo a menos del 6% de la población. Como reconocen las Directrices Parciales de Ordenación Territorial del Pirineo Aragonés (aprobadas por el Decreto 291/2005, de 13 de diciembre), los Pirineos se encuentran en una situación de frágil equilibrio que ha sido alterado en los últimos años por varias razones fundamentales: la incidencia del proceso urbanizador en los valles, con un desarrollo turístico acelerado, y el paulatino abandono de las actividades primarias, como la ganadería, por su falta de rentabilidad frente al sector de los servicios, que ha producido la degradación de los pastizales y la ruptura de aquel equilibrio de los recursos naturales que había pervivido en el Pirineo por el tradicional aislamiento de la montaña.

Resulta complejo hacer una clasificación precisa de las zonas de montaña *pirenaicas* en la Comunidad Autónoma de Aragón, ya que las comarcas de la provincia de Huesca se ven incluidas, aunque no en toda su extensión. El problema radica en determinar qué municipios están incluidos en la misma, sobre todo en aquellas comarcas que necesariamente no se ven afectadas en su totalidad por los Pirineos.

El Pirineo en Aragón presenta también importantes divergencias según se considere una zona u otra. Como reconocen las Directrices Parciales de Ordenación Territorial, la estructura territorial de la población del Pirineo aragonés se conforma en cuatro subsistemas comarcales, presentando dos zonas claramente diferenciadas: el Pirineo Occidental y el Oriental. El Pirineo Occidental, que se caracteriza por tener unos niveles poblacionales de densidad más favorables, y el Pirineo Oriental, con una densidad poblacional menor (la mitad del Occidental), aunque presenta una mayor extensión. Como otras zonas del Pirineo, éste se divide en la Comunidad Autónoma de Aragón en la alta, la media y la baja montaña. La primera se sitúa por encima de los 1.700 metros.

II.2 Las “zonas de montaña” en el Estatuto de Autonomía de Aragón

El Estatuto de Autonomía de Aragón de 1982 recogía como competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma el “Tratamiento especial de las zonas de montaña”. El actual Estatuto de Autonomía (Ley Orgánica 5/2007) ha añadido algunas otras consideraciones al tenor original, señalando como competencia exclusiva el “Tratamiento especial de las zonas de montaña *que garantice su modernización y un desarrollo sostenible equilibrado*”. Se trata de dos objetivos claramente finalistas y difíciles de calibrar en la práctica, aparte de que los mismos no vendrán únicamente de la mano de la política que se desarrolle en materia de zonas de montaña sino, en general, de otras con incidencia en éstas. La vigente Ley 4/2009, de 22 de junio, de Ordenación del Territorio de Aragón, señala como objetivo la promoción del desarrollo sostenible de la Comunidad Autónoma, haciendo compatible en todo su territorio la gestión, protección y mejora del patrimonio natural y cultural con la competitividad económica, el fortalecimiento de la cohesión social y el equilibrio demográfico.

II.3. Las “zonas de montaña” en la legislación de Aragón

Al contrario de la Ley 11/1992, la Ley 4/2009, de 22 de junio, de Ordenación del Territorio de Aragón, no hace referencia a la categoría de zona de montaña. Esta Ley es una norma que establece los pilares administrativos para llevar a cabo la política de ordenación del territorio, pero sin precisar zonas o realidades concretas que no sean las propias del territorio de Aragón. De esta manera, el art. 1 pone de manifiesto con claridad que el objeto de la Ley es regular la función pública de la ordenación del territorio por la Comunidad Autónoma, estableciendo a tal fin medidas de organización e instrumentos de planeamiento, gestión, información y de tipo complementario, conforme a los objetivos y estrategias que se prevén en los artículos siguientes.

Por lo que respecta a las Directrices Generales, aprobadas mediante la Ley 7/1998, éstas recogen algunas referencias a las zonas de montaña, aunque no se alude a ellas a la hora de tratar de los estudios sobre territorios con bajas densidades demográficas, a salvo de una mención en el caso de los albergues juveniles y campamentos orientados para las zonas de montaña. Otros sectores, como el dedicado a las actividades económicas, carecen de menciones expresas a las zonas de montaña. En particular, el apartado 159 de las Directrices recoge una mención general a que la política agraria aragonesa “tenderá a diseñar actuaciones, planes y programas en los que la ordenación de las actividades se oriente a facilitar su desenvolvimiento, tanto en los aspectos técnico-productivos, de localización e instalación, como en los de comercialización y distribución, propiciando el fomento de producciones selectivas y diferenciadas en razón de su mayor facilidad para introducirse en los mercados”. Tal genérica previsión

finalizaba con un añadido: “Se contemplarán medidas específicas para la agricultura de montaña”.

Posiblemente, el instrumento que recoge una regulación más detalla sobre las zonas de montaña pirenaicas sean las Directrices Parciales de Ordenación Territorial del Pirineo Aragonés (Decreto 291/2005, de 13 de diciembre) aunque el término de “zona de montaña” no se emplee como tal en las mismas sino el general y territorial de Pirineo. Los principales objetivos de las Directrices pasan por lograr una estructura territorial eficiente, que mejore la calidad de vida de los habitantes del Pirineo, y evite la despoblación, implantar un modelo territorial capaz de mantener una población activa suficiente que evite la continuidad de los procesos de despoblación vividos, e invierta las tendencias hasta ahora predominantes. A tal fin, entre sus objetivos territoriales se mencionan la mejora de la vivienda y de los equipamientos y servicios, garantizando a toda la población el acceso a los mismos, un mayor desarrollo de la red de comunicaciones viarias y de telecomunicaciones, y la promoción de actividades económicas diversificadas, sin olvidar el sector primario, que debe adaptarse a las nuevas realidades, potenciarse y modernizarse, fomentando el desarrollo local y su conexión con el sistema exógeno.

Las Directrices dividen los Pirineos en Aragón en cuatro zonas altimétricas [1) Altitud inferior a 1.000 metros; 2) Altitud igual o superior a 1.000 metros e inferior a 1.500 metros; 3) Altitud igual o superior a 1.500 metros e inferior a 2.000 metros; 4) Altitud igual o superior a 2.000 metros]. Según las Directrices, cada una de las cuatro zonas altimétricas definidas reúne elementos territoriales que exigen una gestión, regulación o planificación común. La zonificación debe ser “asumida” por el planeamiento territorial y urbanístico. Ahora bien, las propias Directrices añaden a continuación que dicha zonificación “se plantea *como una referencia y podrá ser matizada* en el planeamiento territorial y urbanístico, atendiendo a criterios locales complementarios, como la orientación de las laderas, ambientes ecológicos o características geográficas, *entre otros*”, sin que se concrete en qué puede consistir tal matización, qué grado de divergencia puede admitirse con respecto a lo establecido en las Directrices y qué otros criterios cabe añadir a los efectos de la matización que se permite, ya que los que éstas enumeran son enunciativos.

La regulación de los usos y aprovechamientos y el establecimiento de planes de protección y desarrollo dependen de las zonas altimétricas. No obstante, en línea con las posibles excepciones antes indicadas, las Directrices señalan que los usos o actividades que no respeten esta zonificación deberán incluir la correspondiente justificación, por lo que es posible una divergencia.

La definición de la zonificación altimétrica y su adaptación a las condiciones particulares de cada territorio para los diferentes usos propuestos se debe hacer en el planeamiento territorial y urbanístico. Ahora bien, las Directrices encomiendan al Centro de Documentación e Información Territorial de Aragón la elaboración de un Documento Informativo Territorial (que no se ha elaborado hasta la fecha) que establezca cartográficamente la ubicación de una serie de áreas de gestión homogénea [1) Espacios protegidos por legislación específica; 2) Espacios en trámite de protección por legislación específica; 3) Áreas o elementos singulares; 4) Roquedos y sectores nivales; 5) Pastizales de altitud; 6) Bosques; 7) Zonas agrícolas; 8) Matorrales; 9) Cauces fluviales y láminas de agua; 10) Zonas de desarrollo urbanístico y de infraestructuras]

para la regulación o planificación común de las cuatro zonas altimétricas indicadas, “sin perjuicio de la matización que pueda establecer el planeamiento territorial y urbanístico”.

La compatibilidad de los usos y actividades con las anteriores áreas homogéneas se determina con arreglo a una clasificación de 15 tipos distintos, correspondiendo a las Directrices Parciales de Ordenación Territorial comarcales y, en su caso, al planeamiento urbanístico municipal, elaborar la correspondiente matriz por cada una de las zonas en las que se han de hacer constar dos grupos de actividades [1) Actividad compatible: usos, equipamientos o actividades autorizados y regulados bajo la reglamentación sectorial, territorial, urbanística y ambiental; 2) Actividad incompatible: usos, equipamiento o actividades prohibidos].

Las Directrices Parciales correspondientes a las comarcas no han sido objeto de aprobación hasta la fecha.

II. 4. El desarrollo de la Ley de Ordenación, Protección y Desarrollo del Pirineo aragonés

En 2002 se remitió a las Cortes de Aragón para su debate el Proyecto de ley de ordenación, protección y desarrollo del Pirineo aragonés, Proyecto que finalmente se retiró de la tramitación a finales de 2002, porque no contaba en ese momento con el suficiente respaldo político. Entre los motivos que desencadenaron la retirada se aludía a que el texto se elaboró sin consenso y a que, además de los fallos jurídicos de los que padecía, la realidad social, económica, ambiental y demográfica, aconsejaba abordar de una manera conjunta la problemática de las montañas.

La finalidad de la futura ley sería la adopción de políticas en materia hidráulica, actividades económicas y de los servicios públicos, conservación de la naturaleza, ordenación del territorio y urbanismo, configurando para ello un Programa de desarrollo sostenible del Pirineo. Los objetivos generales que preveía el Proyecto de ley iban encaminados al aumento de la población mediante medidas de promoción del establecimiento de nuevos habitantes residentes, facilitando el acceso a la vivienda, la conservación de la naturaleza, la protección del patrimonio cultural y de los cascos históricos, la dotación de infraestructuras y servicios públicos adecuados, la especial atención a la agricultura y ganadería de montaña, la promoción de la artesanía y, en general, de la economía vinculada al medio, la diversificación de actividades turísticas y la oferta de servicios de calidad, la formación y cualificación laboral, la participación de la población en la formación de la planificación administrativa y en su gestión. Todos estos aspectos de las políticas públicas deberían ser debidamente atendidos en las correspondientes políticas sectoriales.

A continuación, el Proyecto de ley procedía al análisis particularizado de cada sector (obras hidráulicas, actividades económicas y servicios públicos, ordenación de los recursos naturales, ordenación urbanística, centros de esquí y montaña, programa de desarrollo sostenible del Pirineo) considerado trascendental para el cumplimiento de los objetivos previstos.

II.5. Proposición de Ley para la Protección de la Alta Montaña de Aragón

El 6 de octubre de 2005 se publicó en el Boletín oficial de las Cortes de Aragón esta Proposición de ley presentada por la Comisión promotora de iniciativa legislativa popular. La finalidad que se perseguía era la correcta gestión y conservación en aras al mantenimiento del patrimonio natural, de biodiversidad, paisajístico y económico de la zona. Con tal propósito se trató de configurar un régimen de protección especial para la alta montaña, entendida ésta como la extensión territorial situada a una altitud superior a 1.500 metros, que incluía la no autorización de actividades sin que se hubieran valorado previa y adecuadamente las afecciones e impacto sobre el territorio. Se contenía una previsión específica relativa a la política territorial a desarrollar por el gobierno autonómico en la zona de alta montaña enfocada a su protección, desarrollo sostenible de los recursos y fijación de la población rural, que debería contemplar los siguientes aspectos: exclusión de realización de nuevas infraestructuras que supusieran un impacto considerable sobre el paisaje o los hábitats existentes; protección de espacios naturales que albergaran ecosistemas, hábitats de especies y elementos naturales significativos, frágiles, escasos o amenazados; investigación, inventario, catalogación, recuperación y conservación del patrimonio cultural; medidas específicas de protección a contemplar en el planeamiento territorial y urbanístico (protección del paisaje de alta montaña, conservación y, en su caso, rehabilitación de espacios naturales, mantenimiento de actividades agrícolas y ganaderas tradicionales, etc.).

Asimismo se preveían medidas de revitalización del medio rural de montaña, consistentes en la promoción del desarrollo económico y social equilibrado y sostenible, mediante la racionalización y potenciación de las actividades agropecuarias, forestales, industriales, artesanas, urbanísticas, turísticas o de servicios, para lo cual se contemplaba la subvención directa de actividades. Además, en el marco de un Plan de desarrollo rural sostenible de las áreas de montaña a elaborar por el gobierno autonómico, se atendería específicamente a las zonas afectadas por situaciones de envejecimiento demográfico y pérdida de población residente, infrautilización de recursos naturales, culturales o patrimoniales, declive económico y abandono de explotaciones familiares.

El texto de la Proposición de ley para la protección de la alta montaña de Aragón fue rechazado (diez votos a favor, treinta y nueve en contra y veintidós abstenciones) en el debate que tuvo lugar los días 15 y 16 de diciembre de 2005.

III. LA ORDENACION, DEL TERRITORIO, EL URBANISMO Y LA PROTECCIÓN DE LA MONTAÑA EN CATALUÑA

III.1. El régimen jurídico de la ordenación del territorio en Cataluña

El régimen jurídico de la ordenación del territorio en Cataluña se articula a través de una ley de ordenación del territorio, al estilo de lo que puede ser la Ley de la Comunidad Autónoma del País Vasco, previendo una serie de instrumentos jurídicos de desarrollo, en concreto el Plan Territorial General de Cataluña, los Planes Territoriales Parciales y los Planes Territoriales Sectoriales.

La Ley de 21 de noviembre de 1983, de Política Territorial, es la norma que regula la ordenación del territorio y sus instrumentos en Cataluña. En su artículo primero se establece que el objeto de la Ley es regular las Directrices de Ordenación del Territorio catalán, así como de las acciones administrativas con incidencia territorial en Cataluña. Esas directrices tenderán a corregir los desequilibrios que se producen y alcanzar un mayor bienestar de la población. Esta finalidad tan genérica se desarrolla en el artículo segundo diciendo que la Generalitat adoptará las medidas necesarias para asegurar la utilización adecuada del territorio y para promover el desarrollo socio-económico con criterios de equilibrio social y territorial. Finalmente en el artículo tercero que cierra el Capítulo de disposiciones generales se señala que las medidas que la Administración adopte en desarrollo de la Ley deberán de fomentar el crecimiento económico, el aumento en el nivel de vida y la mejora de la calidad de vida, especialmente en las zonas del territorio que sufren problemas de despoblación, regresión o estancamiento. Deberá además regularse el crecimiento económico y de actividades en las zonas que sufren problemas de congestión, a fin de mejorar la calidad de vida, cuestión esta última que deberá fomentarse en todo el territorio.

III.2.El Plan Territorial General de Cataluña (PTGC)

Los instrumentos de los que se va a servir la política territorial en Cataluña van a ser el Plan Territorial General, los Planes Territoriales Parciales y los Planes Territoriales Sectoriales. En lo que hace al Plan Territorial General la Ley le adjudica como finalidad definir los objetivos y el equilibrio territorial de interés general para Cataluña, constituyendo el marco orientador de las acciones que se emprendan a fin de crear las condiciones adecuadas para atraer la actividad económica a los espacios territoriales idóneos, siendo su ámbito de aplicación todo el territorio de Cataluña. Por lo que hace al contenido del Plan Territorial General deberá disponer de las siguientes determinaciones:

- a) La definición de las zonas del territorio de características homogéneas por su potencial de desarrollo y su situación socio-económica.
- b) La indicación de los núcleos de población que podrán ejercer una función impulsora y reequilibrada.
- c) Determinación de los elementos naturales y de los espacios que es necesario conservar por razón del interés general y con referencia a todo el territorio.
- d) Definición de las tierras de uso agrícola y forestal que tengan un especial interés y cuya conservación o ampliación sea necesaria por sus características de extensión, situación y fertilidad.
- e) La previsión del emplazamiento de las grandes infraestructuras, especialmente de comunicaciones, saneamiento y energéticas así como de equipamientos de interés general.
- f) La indicación de aquellas áreas del territorio en las que deben promoverse usos específicos.
- g) La definición de los ámbitos de aplicación de los planes territoriales parciales, que deberán adecuarse a los ámbitos establecidos en la división territorial de Cataluña.

Algunas de estas características del Plan Territorial General se concretan en los preceptos posteriores, así en la definición de las zonas del territorio se señala la necesidad de establecer, como mínimo, las categorías de zonas deprimidas, zonas de desarrollo y zonas congestionadas (arts. 6 y 5.1.a) LPT) y cuando se trata de los núcleos

de población se habla de los núcleos con capacidad de crecimiento, núcleos de concentración situados en zonas deprimidas, núcleos socialmente aptos para el establecimiento de los equipos de ámbito supramunicipal y los núcleos de reequilibrio y descentralización en zonas congestionadas (art. 7 en relación con el art. 5.1.b) LPT).

El Plan Territorial General de Cataluña se aprueba por la Ley 1/1995, donde en un texto de contenido limitado se establecen los criterios, principios y planes fundamentales a seguir en la ordenación del territorio en Cataluña. El Plan Territorial General es el plan principal que en materia de ordenación del territorio existe en Cataluña, teniendo una preeminencia jerárquica sobre el resto de planes de ordenación del territorio. La primera función que cumple el Plan Territorial General es la determinación de los ámbitos de aplicación de los planes territoriales parciales, en especial a la luz de lo previsto en el artículo 2 de la Ley 23/1983. Se establecen seis ámbitos constituidos por el ámbito metropolitano, el ámbito de las comarcas de Girona, el ámbito del Campo de Tarragona, el ámbito de las Tierras del Ebro, de Poniente y de las Comarcas Centrales (art. 2 LPTG).

El Plan Territorial General establece las estrategias que deben fomentar los planes territoriales parciales y sectoriales, que son las siguientes:

- a) La potenciación de la representatividad del sistema urbano de Barcelona en su condición de capital de Cataluña.
- b) El fortalecimiento del carácter policéntrico del ámbito metropolitano, para lo que se consolidarán los sistemas urbanos de las ciudades intermedias.
- c) Tendencia al reequilibrio territorio global de Cataluña.

Más tarde establece que los planes territoriales parciales y sectoriales deberán hacerse persiguiendo los siguientes objetivos de preservación del medio ambiente:

- a) Fomentar el desarrollo sostenible del país.
- b) Respeto de las tierras de uso agrícola-forestal de especial interés, bien sea este interés por su extensión, ubicación o fertilidad.
- c) Incentivar un uso eficiente de los recursos energéticos e hidráulicos.
- d) La salvaguarda de los espacios naturales de especial interés.
- d) El favorecimiento del mínimo impacto ambiental de las actuaciones con incidencia territorial.

El planeamiento urbanístico también debe respetar lo establecido en la ordenación del territorio, tanto en el Plan Territorial General como en los planes territoriales parciales y sectoriales (art. 5.4 LPTG).

Para el caso de las montañas el Plan Territorial General de Cataluña prevé la posibilidad de elaboración de Directrices Estratégicas Comunes de Planificación, aplicables a las comarcas de montaña tal como se definen en la ley 2/1983, de Alta Montaña. La finalidad de las directrices debe ser coordinar la corrección de los déficits de infraestructuras y de equipamientos de estas comarcas, con la finalidad de que la población que reside en las mismas no se vea obligada a abandonar sus núcleos de residencia (art. 6.1 LPTG).

Los criterios establecidos para el desarrollo de la ordenación del territorio son numerosos, interesando destacar en este caso aquéllos que puedan encontrar aplicación en la protección de los Pirineos y de las zonas de montaña. Se parte de la necesidad de favorecer la diversidad del territorio y de mantener la referencia de su matriz biofísica. Esto quiere decir que el planeamiento territorial ha de tener en cuenta que el desarrollo económico y social no debe comportar una pérdida de la diversidad del territorio. Por esta razón el mantenimiento de la matriz biofísica ha de ser la referencia principal tanto para el conocimiento del ámbito de planeamiento como para las acciones y las medidas de desarrollo que se vayan a proponer.

La protección de los espacios naturales, agrarios y no urbanos en general como componentes fundamentales de la ordenación del territorio es el segundo de los criterios. Entre las principales aportaciones que corresponden al planeamiento territorial está la configuración del sistema de espacios que ha de quedar fuera de los procesos de urbanización y de implantación de actividades intensivas. Esto puede deberse al valor intrínseco de biodiversidad, fertilidad u otros o por las funciones y los recursos que garantizan esos lugares, como la protección de los riesgos naturales, la carga de acuíferos, o por la localización territorial que los hace inadecuados para el desarrollo urbanístico.

La preservación del paisaje como un valor social y un activo económico del territorio constituye el tercero de los criterios. Los planes deben identificar unidades de paisaje y articularlas en la estructura territorial, así como también las dinámicas naturales, sociales y económicas que los fundamente. Desde la comprensión y entendimiento de los fenómenos paisajísticos, los planes han de establecer condiciones directas e indirectas para la evolución de los paisajes señalando las estrategias para el mantenimiento o restauración de aquéllos que tengan un valor especial.

La moderación del consumo de suelo constituye el cuarto de los criterios de la ordenación del territorio, debiendo los planes territoriales fomentar la utilización eficiente de las áreas urbanas y la renovación y rehabilitación de sus tejidos urbanos. De esta forma la demanda de más espacio para la vivienda y actividades económicas correspondientes sea admisible solamente cuando no pueda tener cabida en las áreas urbanas existentes.

Entre otros de los criterios se establecen están los de favorecer la cohesión social del territorio, evitando la segregación espacial de las áreas urbanas; la protección y potenciación del patrimonio urbanístico que vertebró el territorio; facilitar una política de vivienda eficaz y urbanísticamente integrada; propiciar la convivencia de actividades en las áreas urbanas racionalizando la implantación de polígonos industriales o terciarios; aportar medidas de regulación y orientación espacial de la segunda residencia; determinar el carácter compacto y continuo de los crecimientos; reforzar la estructura modal del territorio a través de crecimientos urbanos; hacer de la movilidad un derecho y no una obligación; facilitar el transporte público mediante la polarización y la compactación de sistemas de asentamiento; tender la viabilidad que estructura territorialmente los desarrollos urbanos e integrar a Cataluña en el sistema de redes urbanas y de transporte europeos por medio de infraestructuras concordantes en su ámbito territorial.

III.3. Los Planes Territoriales Parciales (PTPs)

Los planes territoriales parciales persiguen objetivos de equilibrio de una parte del territorio de la Cataluña, y deben afectar como mínimo a una comarca o varias comarcas, sin poder en ningún caso dividirlos. La formulación de planes territoriales sectoriales se realizará cuando así lo prevea el Plan Territorial General o cuando lo determine el Consejo Ejecutivo de la Generalitat (art. 12 LPT). El contenido de los planes territoriales parciales es similar al señalado en la Ley del Plan Territorial General, aunque alguna de sus especificaciones no está en aquél, como la relativa a la determinación de los espacios de interés naturales, o la definición de las tierras de uso agrícola o forestal de especial interés que es necesario conservar o ampliar por sus características de extensión, situación y fertilidad. En el mismo sentido se establecen como elemento a incluir en los planes territoriales parciales las áreas de protección de construcciones y de espacios naturales de interés histórico-artístico (art. 13 LPT).

Los planes territoriales aprobados hasta la actualidad pueden afectar de manera directa a la montaña, como en el caso del Plan Territorial Parcial de la Alta Montaña y de Aran que se analiza en este escrito (véase apartado VII) y en otros planes parciales que también pueden afectar a zonas de montaña como el de las Comarcas gerundenses, aprobado el 15 de octubre de 2010 o el Plan Territorial Parcial del Poniente, de Tierras de Lérida. Estos planes territoriales parciales deben ser aprobados por el Gobierno de la Generalitat.

El siguiente escalón de la ordenación del territorio está constituido por los planes territoriales sectoriales. Estos planes están definidos de forma muy genérica, entendiéndose por tales los elaborados por los diferentes departamentos de la Generalitat de Cataluña. Estos planes se definían así de forma previa a la aprobación del Plan Territorial General. Los planes territoriales sectoriales no tienen un ámbito territorial predefinido, como es el caso de los planes territoriales parciales.

III.4. Los Planes Territoriales Sectoriales (PTSs), planes directores territoriales y planes directores urbanísticos

La regulación de los planes territoriales sectoriales es muy limitada, definiendo como tales aquellos planes elaborados por los Departamentos de la Generalitat que tengan el carácter de planes territoriales sectoriales, debiéndose formular cuando el Consejo Ejecutivo así lo establezca. Los planes territoriales sectoriales tendrán como ámbito de aplicación a todo el territorio de Cataluña, debiendo ser aprobados por el Consejo Ejecutivo.

Finalmente quedarían los planes directores territoriales, creados por la Ley 31/2002, que añade un capítulo IV bis a la LPT. Los planes directores territoriales concretan las directrices generales del planeamiento contenidas en el PTG de Cataluña o en los planes territoriales parciales. Los planes directores territoriales deben tener carácter supramunicipal pudiendo afectar a municipios pertenecientes a diferentes ámbitos de aplicación. La ordenación urbanística debe ser coherente con lo establecido en estos planes directores territoriales. La finalidad de los planes directores territoriales es

desarrollar alguna de las previsiones establecidas en el artículo 13.1 de la LPT, correspondiendo la aprobación definitiva de estos planes al Gobierno de la Generalitat⁶.

En el ámbito urbanístico se han regulado los planes directores urbanísticos que, como tales, están más cerca del planeamiento territorial que del planeamiento urbanístico⁷. Los planes directores urbanísticos no tienen una concreción excesiva en sus determinaciones lo cual los aproxima más a la ordenación del territorio que a la urbanística. Esto hace que sean polivalentes. Los planes directores urbanísticos pueden ser ejecutados directamente o pueden ser desarrollados a través de planes especiales urbanísticos. Las funciones de los planes directores urbanísticos pueden ser muy diversas, estando entre sus posibles determinaciones las siguientes:

- a) El establecimiento de directrices a efectos de coordinar la ordenación urbanística de un ámbito supramunicipal. Estas directrices tienen un valor directo, de acuerdo con su contenido concreto, y en virtud del principio de jerarquía obligan a la adaptación de los planes urbanísticos.
- b) Regulación de las previsiones sobre el desarrollo urbanístico sostenible, movilidad de personas y mercancías y transporte público. La importancia de la movilidad en el planeamiento territorial es cada vez mayor, como lo manifiesta la creación del Observatorio Catalán de la Movilidad⁸.
- c) Adopción de medidas proteccionistas del suelo no urbanizable y de los criterios para su estructuración orgánica. Con esta finalidad podrán exigirse la elaboración de estudios de impacto e integración paisajísticas, que habría que vincularlos también a la evaluación de impacto ambiental de planes y programas.
- d) La delimitación de reservas de suelo para grandes infraestructuras, como las redes viarias, ferroviarias, hidráulicas, energéticas, portuarias y otras de importancia y significado similar.
- e) Realización de políticas supramunicipales de vivienda y de suelo de acuerdo con los ayuntamientos.

III.5. Una consideración general sobre estos Planes y sus mutuas relaciones

El análisis de los diferentes planes territoriales en relación con los Pirineos requiere atender al contenido concreto de cada uno de ellos. En determinados momentos la relación entre estos planes se convierte en un galimatías de difícil solución. La proliferación de planes provoca contradicciones y problemas interpretativos de gran complejidad. Se han dictado ya el Plan Territorial Parcial del Alto Pirineo y Aran y el Plan Territorial Parcial de Ponent (Lérida) y el Plan Territorial Parcial de las Comarcas de Gerona, y todos ellos de una manera directa o indirecta afectan a los Pirineos o zonas colindantes con ellos. En el caso del Alto Pirineo y Aran es una regulación específica que evidencia las finalidades de política territorial que sigue la Generalitat de Cataluña. De aquí que tenga un gran interés y merezca un análisis específico.

Los planes territoriales sectoriales, según los que se dicten, también pueden afectar a los Pirineos. Estos PTSs y los planes directores territoriales tienen una importancia destacada al realizar el planeamiento territorial en el ámbito comarcal especialmente. En este caso habría que reseñar el Plan Director Territorial de La Garrocha, como un

⁶ Véase Ley 31/2002, art. 86, de modificación de la Ley 23/1983.

⁷ Art. 56 TRUC

⁸ Ley 9/2003, de 13 de junio, de la Movilidad, GIFREU FONT, cit., p. 191.

ejemplo de plan de este tipo y de los condicionamientos que sus disposiciones pueden producir en el desarrollo territorial de una determinada comarca. De especial significación en esta materia sería el Plan Director de las Estaciones de Montaña, dadas las importantes consecuencias ambientales que tiene en los Pirineos. Otros planes no tan específicos también deben tenerse en cuenta, así el Plan Director de Infraestructuras de Transporte o el Plan de Aeropuertos, Aeródromos y Helipuertos de Cataluña 2009-2015, entre otros.

Los planes directores urbanísticos tienen un alcance territorial claro, a pesar de su nombre y de estar regulados en la Ley del Suelo, por la trascendencia que algunos de sus contenidos pueden tener en la ordenación del territorio. Hay que destacar que entre los planes directores urbanísticos están aquellos relativos a los crecimientos urbanos de ciertas zonas como la Cerdanya, Pallars Sobirà, Plà de l'Estany o el Plan Director Urbanístico del Valle de Aran.

Es inteligente reseñar que el Plan Territorial Parcial del Valle de Arán, que contempla algunas cuestiones relacionadas con los usos del suelo en la montaña y los límites para llevar a cabo asentamientos. Contiene disposiciones interesantes respecto a la posibilidad de construir viviendas y a los estudios de impacto en relación con el paisaje. Por último, con un carácter más amplio se presenta el Plan Comarcal de Montaña en Cataluña para el periodo 2009-2012, en el que se identifican algunos problemas y se hace referencia a algunas actuaciones previstas en materia de equipamientos, infraestructuras, servicios locales y paisajes.

IV. INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN Y DESARROLLO DE LAS POLÍTICAS DE MONTAÑA EN NAVARRA

La Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo prevé cuatro tipos de instrumentos de ordenación del territorio que son: la Estrategia Territorial de Navarra, los Planes de Ordenación Territorial, los Planes Directores de Acción Territorial y los Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal. El espacio Pirenaico navarro ha sido objeto de regulación a través de esos instrumentos.

IV.1. La Estrategia Territorial de Navarra

Con la finalidad de definir la estructura territorial, perseguir la utilización racional y equilibrada del territorio, vertebrarlo mediante el establecimiento de infraestructuras e insertar el desarrollo equilibrado y sostenible, se elaboró la Estrategia Territorial de Navarra entre los años 2001 y 2005. Su visión a largo plazo, comprende una serie de medidas que pretenden enmarcar la actuación de los agentes privados y de los organismos públicos navarros mediante una mayor coordinación intersectorial, pero no entendida como mera agregación de planes sectoriales, sino mediante la consideración de sus posibles impactos en el territorio. La Estrategia Territorial de Navarra se presenta así, como el instrumento que contiene el marco de referencia y las orientaciones para la elaboración de los Planes de Ordenación Territorial (POT).

Se trata de un extenso documento de planificación estratégica aplicada sobre el territorio foral, diseñado para servir de instrumento de referencia durante un período de

veinticinco años (hasta 2030). El objetivo de la Estrategia Territorial de Navarra es orientar las políticas sectoriales de diferentes niveles administrativos, dibujando una estrategia común, con la finalidad de promover la integración de las políticas públicas de los diversos agentes.

La Estrategia Territorial de Navarra parte de un diagnóstico del que surgen dos de las ideas fuerza del documento, que resultan particularmente relevantes para nuestro estudio: en primer lugar, destaca que Navarra puede funcionar como una *Región-ciudad*, para lo que necesita reforzar el papel de Pamplona como núcleo articulador y puerta de la región. Así, de lo anterior, se desprende que será necesario un mayor esfuerzo de reequilibrio territorial que abra nuevas oportunidades, especialmente al Pirineo, a los valles y montañas de la Zona Media, a Tierra Estella y al Baztán-Bidasoa, y potenciar en general las relaciones entre los núcleos intermedios con los espacios rurales que los circundan. Y en segundo lugar, el diagnóstico lleva a concluir que Navarra está bien conectada y articulada con las regiones vecinas aunque se prevén estrangulamientos en su conexión con Europa, por lo que necesitará *apostar por una mayor permeabilización de los Pirineos*. Precisamente, la opción por una vía transpirenaica y de alta capacidad surgirá de forma insistente en todos los documentos de ordenación territorial, no tanto desde una perspectiva de desarrollo del Pirineo sino más bien del desarrollo de una Navarra policéntrica con sus correspondientes infraestructuras radiales, quizás como alternativa a otras ya existentes.

Ha de tenerse en cuenta que la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo 35/2002 prevé la elaboración de Planes de Ordenación Territorial por áreas geográficas diferenciadas, definidas en la Estrategia Territorial de Navarra, que servirán de base territorial para los correspondientes Planes de Ordenación Territorial. La Estrategia Territorial de Navarra ha creado 10 áreas para la ordenación territorial a escala intermedia y el área pirenaica es el área nº 7, que a su vez se subdivide en 6 subáreas.

El análisis de esta área en términos de debilidades y fortalezas, lleva a destacar los siguientes aspectos. De un lado, el área pirenaica es el territorio navarro con más debilidades, entre las que se incluyen las siguientes: municipios pequeños y desconectados, poco poblados, envejecidos y en regresión demográfica; un medio físico desfavorable para los sectores económicos tradicionales pero con mucha superficie de lugares protegidos y ambientalmente valiosos; poca actividad aunque también poco paro, ausencia de sector industrial, bajo nivel de endeudamiento de las Haciendas Locales; poca actividad urbanística, pocos equipamientos de cualquier tipo y bajos coeficientes de centralidad urbana. Desde la perspectiva opuesta, el Pirineo cuenta con fortalezas: es un elemento clave de la sostenibilidad del bienestar navarro. Produce externalidades sobre el resto de la región: fija CO₂, mejora la calidad del agua y contribuye a una mayor biodiversidad. Estas externalidades benefician a un gran número de navarros en su salud, actúan como reclamo turístico y fortalecen la imagen e identidad regionales. Sin embargo, debido a sus propias características de efecto externo resulta muy difícil rentabilizar estas funciones. Por ello, la actividad económica local resulta insuficiente para el mantenimiento de la población, el paisaje y los valores naturales y culturales que contiene aumentando la fragilidad de este espacio, especialmente de las zonas con menor atractivo económico. En su conjunto, este déficit se ve paliado en gran medida por el aporte de empleos y recursos de Pamplona y comarca.

Partiendo de ese análisis, la Estrategia Territorial de Navarra plantea distintas líneas estratégicas como objetivos, con sus correspondientes directrices. Entre ellas destacan las siguientes:

1. *Potenciar y diversificar la economía rural*, mediante la creación de infraestructura industrial y empresarial, que pueda resultar atractiva para un sector joven y una producción agropecuaria extensiva, en base a variedades y razas autóctonas, integrada y ecológica. También una actividad forestal sostenible y una puesta en valor de sus activos naturales y paisajísticos a través del turismo y atrayendo visitantes.

2. *Aumentar la permeabilidad de los Pirineos*, para lo que propone dos directrices:

a) la construcción de la vía de gran capacidad a Francia, con el argumento de facilitar el desplazamiento de la población del Pirineo, y ello sobre la base de que la mitad de la población se desplaza a otras zonas y especialmente a la capital.

b) la mejora de las comunicaciones transfronterizas e interiores, que parte de las potencialidades derivadas de la cooperación turística con Francia y Aragón. Se apuesta, en consecuencia, por incrementar la permeabilidad de los Pirineos mejorando la funcionalidad de los pasos transfronterizos, como Larrau y Belagua. Al mismo tiempo, la autovía con Francia aparece como una necesidad ineludible para la Península Ibérica y no, por tanto, como una necesidad del Pirineo.

3. *Desarrollar programas que fomenten el mercado de viviendas en el Pirineo*, tanto de primera como de segunda vivienda, de nueva planta como de rehabilitación, y con un alto nivel de calidad, para fijar y atraer a la población.

IV.2. El Plan Estratégico de Desarrollo del Pirineo

Al margen de los instrumentos de ordenación del territorio, pero ligado a la Estrategia Territorial de Navarra que contemplaba su necesidad con carácter perentorio, se encuentra el Plan Estratégico de Desarrollo del Pirineo 2007-2009. Configurado como un instrumento integral de desarrollo y definido como un plan de choque, su objetivo es la ejecución de programas económicos, medioambientales y sociales, implicando a las administraciones y a los particulares, pero sin carácter vinculante.

Este instrumento trata de hacer frente a la dinámica recesiva del Pirineo, sobre todo en el terreno demográfico, y también al declive de su estructura productiva, su tejido social y su cultura tradicional, así como a su deficiente integración en un sistema urbano cada vez más urbanizado y ajeno al mundo rural. Para ello, propone la mejora de la accesibilidad de la zona mediante redes de alta capacidad, la mejora de las comunicaciones transfronterizas e interiores, la mejora de las infraestructuras y dotaciones locales, y el acceso a las tecnologías de la información en equivalencia con otras áreas de Navarra.

Con relación a esta cuestión nuevamente surgen las cuestiones relativas a la planificación de viales de gran capacidad, cuando el volumen de tráfico actual (del que el documento no da cuenta) quizás podría no justificarlo. En todo caso, el plan no afina a identificar los problemas que una vía de alta capacidad que facilite el transporte internacional de mercancías produciría para el Pirineo en Navarra, ni las afecciones ambientales de tal infraestructura para una zona ambientalmente sensible. Tampoco se dice nada sobre las eventuales afecciones al paisaje de las conducciones eléctricas de alta tensión proyectadas.

El Plan Estratégico de Desarrollo del Pirineo incluye, asimismo, los denominados “proyectos emblemáticos” con un elevado grado de concreción, tanto en lo referido a su situación espacial, como a sus características o su desarrollo. Estos proyectos se concretan en: 1. Centro de Esquí Nórdico Larra-Belagoa (Roncal), como clave en el desarrollo futuro del valle. 2. Centro Temático de la Madera y el Bosque (Salazar), que incluye un centro de producción de biomasa. 3. Proyecto Portal del Pirineo- Venta de Judas (Lumbier), que conlleva la construcción de un área de servicios, ocio y actividades económicas. 4. Oficina de Asesoramiento Urbanístico y Medioambiental (Aoiz). 5. Centro de Interpretación Integral de la Selva del Irati (Orbaitzeta). 6. Proyecto de creación de una empresa de servicios gerontológicos (localización por concretar). 7. Proyecto de creación de una empresa de servicios externos turísticos. 8. Ampliación de polígonos industriales de Burgui (Roncal) y Urrobi (Espinal). 9. Creación de tres Recintos Polivalentes de Actividad que actúen como centros comerciales y de servicios. 10. Actuaciones en torno a los usos recreativos del embalse de Itoiz (Aoiz y Valle de Arce). Como valoración de conjunto cabría decir que se trata de actuaciones con una importante carga financiera que, en buena parte, favorecerán la inversión privada y que si bien en muchos casos pueden ayudar a revitalizar socioeconómicamente el área, en otros casos, principalmente los ubicados más al sur (en las cuencas prepirenaicas), parecen orientarse más a prestar servicio a la conurbación de Pamplona. El área pirenaica aparece, en consecuencia, como una zona subsidiaria y aprovisionadora de recursos e infraestructuras.

IV.3. El Plan de Ordenación Territorial del Pirineo (POT)

La ordenación del territorio de las áreas de ámbito supramunicipal queda en manos de los POT, instrumentos de naturaleza administrativa y carácter reglamentario, cuyas determinaciones tendrán carácter vinculante, “salvo que en ellas se establezca expresamente su carácter orientativo” (Art. 34.4 Ley Foral 35/2002). El Gobierno de Navarra, en coherencia con la Estrategia Territorial de Navarra, ha considerado la existencia de cinco grandes ámbitos territoriales en la Comunidad Foral, previendo la aprobación de otros tantos Planes de Ordenación Territorial: POT 1 (Pirineo), POT 2 (Navarra Atlántica), POT 3 (Área Central), POT 4 (Zonas Medias), POT 5 (Eje del Ebro). Nuestra atención, se ha centrado, por tanto, en el POT 1 dedicado al Pirineo.

Presentamos, a continuación las decisiones con mayor trascendencia para la montaña pirenaica navarra contenidas en el POT 1 analizadas en orden descendente según su grado de incidencia y fuerza vinculante respecto de las previsiones de otras instancias planificadoras.

Por lo que respecta a las determinaciones con carácter vinculante para el territorio, cabe concluir que el régimen de uso y protección de las *Áreas de Especial Protección* y de las *zonas susceptibles de riesgos naturales* contenido en el POT 1 se considera mínimo y básico, y queda en manos de los instrumentos de planificación urbanística y territorial competentes la posibilidad de establecer un régimen más restrictivo. No obstante, el POT1 prevé dos deberes específicos al planeamiento municipal o sectorial, en su caso. El primero se concreta en la obligación de distinguir gráficamente para cada categoría del suelo, las subcategorías comentadas que se establezcan, incluso en los supuestos en que se superpongan, y el segundo deber, de mayor calado, se resume en la obligación de aplicar el régimen de uso y protección que resulte más restrictivo cuando

un mismo suelo pertenezca a subcategorías distintas, sin perjuicio del rango legal de la normativa que provengan.

Entre las determinaciones vinculantes para la planificación urbanística local, se encuentran, en primer lugar, las previstas en el *Modelo de Desarrollo Territorial*, que se presenta como un referente que obliga a todos los instrumentos de ordenación territorial, urbanística y sectorial que tengan incidencia en la ordenación del territorio, a justificar su coherencia con lo establecido en el mismo. Los demás elementos vinculantes para la planificación urbanística local aparecen diseminados en una variedad de criterios, objetivos y principios atinentes a sectores como la regulación del suelo no urbanizable, la ordenación del paisaje y líneas de actuación para su protección, el patrimonio cultural, arquitectónico y urbano, y arqueológico, el suelo y la vivienda, las actividades económicas, los establecimientos comerciales, la ordenación de las comunicaciones, del transporte y de las infraestructuras, el saneamiento y la energía.

De todas las determinaciones vinculantes para la planificación urbanística cabe destacar, por lo que respecta a los principales ejes de la red viaria incluidos en el POT1:

- La “Autovía Subpirenaica A-21” y la “Vía de conexión transpirenaica” (nuevo trazado que se solapa parcialmente con la N-135).

A nivel regional se consideran:

- La “Comunicación Lumbier - Aoiz – Pamplona” (permitiendo el acceso del corredor del Irati a la vía de conexión con valles pirenaicos y a Pamplona);

- La “Comunicación Norte” (como cierre de anillos concéntricos situado más al norte, para permitir la comunicación transversal entre la zona noreste y noroeste y su accesibilidad a las vías de gran capacidad);

- La “Conexión Lumbier- valles del Salazar y Roncal mediante las carreteras N-178 y N-214”; y

- La “Comunicación con Francia a través del puerto de Isaba” (NA-1370 Isaba-Arette), “-Aoiz/Agoitz-Valle de Arce/Artzi (NA-172 Aoiz/Agoitz-Auritz/Burguete), el “Valle del Irati” (NA-2040 Itoiz-Garraida) y el “Valle de Salazar” (NA-178) entre Navascués y Escároz).

En relación con el sistema ferroviario, el POT1 muestra específicamente su ratificación a la puesta en servicio del corredor Navarro del Tren de Altas Prestaciones, como elemento fundamental para el desarrollo de la región, y obliga al planeamiento municipal a incorporar cuantos trazados e instalaciones resulten de los estudios y proyectos que se deriven del desarrollo de dicho corredor.

Los objetivos vinculante en materia de infraestructuras energéticas, se dirigen a lograr la autosuficiencia, garantizar el suministro de forma que facilite el desarrollo de las zonas rurales, realizar un uso energético eficiente, disminuir progresivamente las emisiones de CO₂, mejorar la red mallada de energía eléctrica de 220 kV existente en la Comunidad Foral e incorporar al territorio navarro las redes nacionales e internacionales de energía eléctrica de 400 kV previstas en la planificación estatal.

El desarrollo de las determinaciones del POT se llevará a cabo, principalmente a través de: a) los *Planes Directores de Acción Territorial*, cuyo objeto es la concreción, coordinación y programación de las actuaciones sectoriales en el territorio derivadas de un POT en materia de equipamientos y servicios de carácter supramunicipal, sistema de transportes y comunicaciones, e infraestructuras territoriales de abastecimiento,

saneamiento, tratamiento y eliminación de residuos, energética y análogas. b) Los Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal, dirigidos a la ordenación de actuaciones residenciales, de actividad económica o dotacionales, así como a la implantación territorial de infraestructuras o instalaciones del sistema de transportes, hidráulicas, de gestión ambiental, energéticas, de telecomunicación y análogas, respectivamente. c) *Los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio*, así declarados expresamente, como por ejemplo, los Planes de Ordenación de Recursos Naturales, el Plan Director de Carreteras de Navarra y similares.

IV.4. Consideraciones finales

La regulación jurídica del Pirineo se encuentra en un momento decisivo gracias a la reciente aprobación del Plan de Ordenación Territorial aplicable a su ámbito, que muestra un elevado componente estratégico y comprende las principales trayectorias que deberán adoptarse en un futuro desde una perspectiva territorial. Algunas de las cuestiones planteadas durante el periodo de información pública han recibido acomodo en el documento del POT definitivamente aprobado, como por ejemplo, las observaciones referidas a la delimitación de los Suelos No Urbanizables de Protección por Riesgos de Inundabilidad, la priorización de la primera residencia, al fomento de la segunda residencia como elemento de rehabilitación del patrimonio existente, la decisión de primar la mejora y ampliación de las instalaciones deportivas existente anteponiéndola a la construcción de nuevos polideportivos, o la especial consideración que merecen las actividades del sector primario, especialmente, las agropecuarias, como factor valioso de conservación de la biodiversidad, o a las necesidades de conexión telemática.

Otras consideraciones, sin embargo, no han logrado incidir en el contenido del POT y, en ocasiones, las razones esgrimidas para su inaceptación han sido limitadas o inexistentes. Así sucede, a nuestro juicio, con la delimitación geográfica realizada que ha sido objeto de importantes observaciones y propuestas de modificación por parte de los ayuntamientos, o con la crítica a la inclusión de determinadas actuaciones previstas – como el trazado del Tren de Alta Velocidad o de la línea de transporte eléctrico de 400 kV e infraestructuras viarias en áreas sensibles-, que se justifican con el argumento de la falta de capacidad de decisión de la Comunidad Foral de Navarra en dichas materias por tratarse de competencias estatales que el POT asume e integra como elementos provenientes de una planificación sectorial superior. Sin embargo, consideramos que la inserción de dichas actuaciones (ejecución de determinadas infraestructuras) debería ser el resultado de una valoración conjunta realizada tras un proceso de concertación adecuado con participación de todas las administraciones y agentes sociales implicados. A pesar de ello, el POT 1 no se inhibe a la hora de manifestar abiertamente su preferencia por la ejecución de las citadas infraestructuras y deja clara la postura del Gobierno de Navarra al respecto, en especial, al considerar “ineludible” la realización de una nueva conexión con Francia en sus 150 Km de frontera.

Conocedores de la potencialidad que ofrece el Pirineo pero conscientes, sobre todo, de su fragilidad como principal enclave de especial valor medioambiental, consideramos inaplazable el debate sobre la orientación de los futuros Planes Directores de Acción Territorial, en los que se habrán de especificar, coordinar y programar las actuaciones sectoriales en el territorio derivadas del POT.

V. LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN EL PIRINEO FRANCÉS

1. El macizo pirenaico es uno de los seis macizos de montaña que se ubican en territorio francés metropolitano. Su ordenación territorial viene condicionada, en lo fundamental, por la Ley 85-30, de 9 de enero de 1985, de protección y ordenación de la montaña (en adelante, Ley Montaña). Esta norma introduce numerosas reglas que: a) establecen unos principios sustantivos de ordenación específicos para las montañas; b) diseñan un sistema organizativo propio de tales realidades; y c) crean instrumentos de ordenación y gestión diferenciados de la planificación territorial general.

2. Desde su entrada en vigor la Ley Montaña ha sido objeto de un apasionado debate entre posturas conservacionistas y aquellas otras más ligadas a un desarrollo económico (fundamentalmente turístico) de las zonas de montaña. Esta ley (que introdujo normas jurídicas específicas en los códigos urbanístico, forestal, rural, de mercados públicos, de trabajo y de colectividades territoriales) ha sido modificada más de seis veces. La Ley Montaña establece previsiones que, en algunas ocasiones, afectan solamente a las zonas de montaña, definidas en términos mensurables de altitud, pendiente, etc. (así en lo relativo a las ayudas para la agricultura de montaña), mientras que, en otras ocasiones (por ejemplo, en lo relativo al ámbito de afección del planeamiento territorial específico de montaña), afectan a la totalidad del macizo en cuestión, cuyos perímetros y superficies se han fijado reglamentariamente. En el caso de los Pirineos, la delimitación se efectuó mediante el Decreto 2006-249, de 27 de febrero, y la extensión del macizo abarca 1.813.729 hectáreas.

3. La Ley Montaña establece unos rigurosos principios y reglas de ordenación sustantivos de la montaña. Los preceptos de esa ley afectan a aquellos municipios (o partes de ellos) que se hallen incluidos en las zonas delimitadas por decisión ministerial. Sus disposiciones son aplicables a toda persona pública o privada para la ejecución de todo tipo de trabajos, construcciones, desmontes, plantaciones, instalaciones y trabajos diversos, para la apertura de carreteras, la búsqueda y explotación de minerales, la creación de urbanizaciones y la apertura de terrenos para campings o aparcamientos de caravanas, la realización de remotes mecánicos y el acondicionamiento de pistas, el establecimiento de cercados y las instalaciones clasificadas por la protección del medio ambiente. Sin embargo, no se someten a esta normativa las instalaciones y obras necesarias para las instituciones científicas, la defensa nacional, las investigaciones y explotación de recursos naturales de interés nacional, la protección contra los riesgos naturales y para los servicios públicos, diferentes de los remotes mecánicos, si su localización en estos espacios corresponde a una necesidad técnica imperativa.

4. Son cuatro los principios sustantivos básicos de ordenación que establece la Ley Montaña: a) el de preservación de los terrenos necesarios para el mantenimiento y desarrollo de actividades agrícolas, forestales y de pastoreo; b) el de preservación de los espacios, paisajes y medios característicos del patrimonio natural y cultural de la montaña; c) el de urbanización en continuidad con la edificación ya existente (sin lugar a dudas, el que más conflictividad judicial ha planteado); y d) el de que el desarrollo turístico ha de tener en cuenta la existencia de comunidades de intereses y de colectividades locales afectadas, y contribuir al equilibrio de las actividades económica y de ocio, respetando la calidad de los espacios y paisajes naturales.

5. Además, la Ley Montaña introdujo regulaciones específicas para modular en ese ámbito territorial la aplicación de la normativa sobre el litoral relativa a la inconstructibilidad en sus márgenes (que afecta, sobre todo, a los grandes lagos alpinos,

pero cuya incidencia en el Pirineo es escasa) y de la normativa sobre carreteras relativa a la construcción limitada en los márgenes de los grandes ejes de carreteras a la entrada de los pueblos (que planteaba enormes dificultades a los pueblos de montaña encajados, muchas veces, en estrechos valles) y a la creación de carreteras de cornisa o ascendentes en sentido curvilíneo por encima del límite forestal. También se ocupa la ley de regular un asunto especialmente complejo y polémico: la eventual creación de las llamadas “unidades turísticas nuevas” (UTN), estableciéndose para las mismas (que, en su mayoría, van a ser nuevas estaciones de esquí) un régimen especial que permite la urbanización sin seguir el principio de continuidad o en un sitio virgen.

6. Desde el punto de vista organizativo la Ley Montaña establece, además, un régimen singular para este tipo de áreas. Junto a un órgano consultivo de carácter estatal, asociado desde su origen a la elaboración y seguimiento de la política estatal sobre la montaña (el Consejo Nacional de la Montaña), el diseño orgánico que crea la ley pivota esencialmente sobre dos órganos: el Prefecto coordinador del Macizo y el Comité de Macizo.

7. El Prefecto coordinador del macizo es uno de los prefectos de las regiones afectadas por la delimitación territorial de un macizo. Ejerce, dentro del perímetro territorial del mismo, las atribuciones que la normativa general establece respecto a la acción de los servicios y a las decisiones del Estado en materia de inversiones públicas, principalmente la negociación y la conclusión, en nombre del Estado, de convenios interregionales de macizo con las regiones afectadas.

8. El Comité de Macizo es creado con la finalidad de gestionar el desarrollo, la ordenación y la protección de cada uno de los macizos de montaña. El Comité de cada macizo se compone de: a) electos que representan a las regiones, los departamentos, los municipios y sus agrupaciones y que han de constituir la mayoría de miembros del Comité; b) representantes de actividades económicas, tales como cámaras (de agricultura, de comercio e industria, de oficios), organizaciones sindicales -tanto de las más representativas de los trabajadores del macizo, como de específicas de los sectores de montaña (agricultura, silvicultura, industria, deporte o turismo)- y organizaciones territoriales regionales o departamentales de turismo; c) representantes de asociaciones de organismos que gestionen parques naturales y de personas cualificadas en la materia (representantes de asociaciones de turismo o deporte, de asociaciones de protección de la naturaleza, de federaciones de caza y pesca, científicos especialistas). La presidencia del Comité de Macizo corresponde conjuntamente al Prefecto coordinador del macizo y al presidente de su comisión permanente (que debe ser un cargo electo). La composición y funciones del Comité de Macizo de los Pirineos, que tiene 61 miembros, se precisan en el Decreto nº 2004-51, de 12 de enero de 2004.

9. El Comité de Macizo tiene importantes funciones. Participa en la elaboración de instrumentos de planificación territorial y económica y, en especial, a él corresponde preparar el Esquema interregional de ordenación y desarrollo del macizo (*Schéma interregional d'aménagement et de développement du massif. SIADM*), documento básico de orientación de la política territorial a nivel de macizo. El Comité puede, también, dictar prescripciones o recomendaciones particulares para ciertas zonas sensibles, y de manera más específica para los sectores de alta montaña. En otros casos la Ley Montaña atribuye al Comité de Macizo funciones tales como la de elaborar

informes o dictámenes sobre ciertas materias (por ejemplo, para la tramitación de proyectos de unidades turísticas nuevas, UTN), la de recibir obligatoriamente información procedente del Estado y de las diversas colectividades territoriales (ha de ser informado de los programas de inversiones estatales, regionales, departamentales y de otras instituciones públicas y de los programas de desarrollo económico que afecten al macizo) o la de proponer o participar en el procedimiento de redelimitación territorial de la superficie del macizo.

10. Desde un punto de vista más general, la normativa francesa de ordenación del territorio ha abandonado la tradicional idea de un plan o esquema nacional de ordenación como punto de partida de la política a emprender en tal ámbito. Frente dicha posibilidad se ha optado legislativamente, desde 1999, por la aprobación de diversos “Esquemas de servicios colectivos” (*Schémas des Services Colectives, SSC*) sectoriales de ámbito estatal. Hasta ocho fueron dictados, los relativos a la enseñanza superior, la cultura, la sanidad, la información, los transportes, la energía, el deporte y los espacios naturales y rurales. Los SSC son elaborados por el Estado, tras un procedimiento de concertación con las colectividades territoriales, las organizaciones profesionales y las asociaciones y organismos concernidas por la ordenación del territorio. Los SSC enuncian los objetivos a alcanzar y las elecciones estratégicas en cada campo a veinte años vista. Por eso raramente entran a precisar concreciones de detalle que les restaría ese valor estratégico. Pero si contienen disposiciones suficientemente precisas sí son susceptibles de tener efectos obligatorios, al menos para el siguiente escalón de instrumentos de ordenación (los Esquemas regionales de ordenación y desarrollo sostenible del territorio) o en virtud de los que disponen otras previsiones legales (por ejemplo, en base a estos SSC pueden adoptarse proyectos de interés general que el Estado puede imponer a las colectividades territoriales).

11. El segundo escalón de la política de ordenación territorial se plantearía a nivel regional con el Esquema regional de ordenación y de desarrollo sostenible del territorio (*Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire, SRADDT*). Este instrumento, que ha de ser coherente con los SSC, es elaborado bajo la responsabilidad del correspondiente Consejo Regional (tras un proceso participativo con otras Administraciones y colectivos concernidos). Sin embargo el SRADDT carece de fuerza vinculante frente a los instrumentos ordinarios de planificación urbanística (Esquemas de coherencia territorial y Planes locales de urbanismo), así como de valor ejecutorio directo o reglamentario.

12. Por debajo de estos instrumentos se hallan los Esquemas de coherencia territorial (*Schéma de Coherence Territoriale, SCOT*) y los Planes locales de urbanismo (*Plan Local d'Urbanisme, PLU*). El SCOT afecta a un ámbito territorial cuyo perímetro se ha de fijar teniendo en cuenta la comunidad de intereses económicos y sociales a la escala de un valle, de un país, de un macizo local o de una entidad geográfica que constituya una unidad coherente de ordenación. En zonas de montaña, por ejemplo, los SCOT definen la localización, la consistencia y la capacidad global de acogida y equipamiento de unidades turísticas nuevas (UTN) o los principios de implantación y la naturaleza de las mismas. Los PLU han de respetar los que establezcan los instrumentos superiores de ordenación. Muchas de las determinaciones ordinarias de un PLU pueden tener que ver directamente con materias referidas a la ordenación de la montaña.

13. Este simple esquema de instrumentos de ordenación general (SSC/SRADDT/SCOT/PLU) se ve alterado por la presencia de una categoría intermedia entre los dos primeros, las denominadas Directivas territoriales de ordenación y desarrollo sostenibles (*Directive territoriale d'aménagement et de développement*

durables, DTADD). Se trata de instrumentos de ordenación en manos del Estado, el cual puede, a través de las mismas, fijar objetivos y orientaciones locales en materias tales como el urbanismo, los transportes, el desarrollo económico, los espacios naturales, los espacios agrícolas y forestales, la coherencia de los corredores ecológicos, la eficacia energética, las emisiones de gas de efecto invernadero, etc., si los territorios a los que va dirigidos presentan intereses de ámbito nacional en uno o varios de esos campos. Este instrumento responde a una cierta idea recentralizadora en la materia, pues permite al Estado fijar en relación a ciertas partes del territorio (que puede, por ejemplo, ser un macizo) las orientaciones fundamentales en materia de ordenación y de equilibrio entre las perspectivas de desarrollo y la necesaria puesta en valor de esas partes del territorio. Aunque las *DTADD* carecen hoy en día de eficacia vinculante frente a los instrumentos de planeamiento urbanístico (*SCOT* y *PLU*), el nuevo marco legal permite que durante un plazo de doce años desde que fueron aprobadas la autoridad administrativa pueda calificar como proyecto de interés general (que, por lo tanto, se impone a las colectividades territoriales) ciertos proyectos de protección de espacios (naturales, agrícolas, forestales o de riesgo) o construcciones, trabajos, instalaciones y ordenaciones necesarias para la puesta en práctica de los contenidos de esa Directiva. Hay que tener en cuenta que el ámbito territorial de estas Directivas puede ser muy amplio, y de hecho hay dos regiones alpinas enteras afectadas por sendas Directivas (Alpes Marítimos y Alpes del Norte). Estas *DTADD* pueden precisar la aplicación en cada macizo de la Ley Montaña, a la que deben respetar. ¿Qué tipo de reglas específicas pueden prever? Pueden, entre otras: a) adaptar en función de la sensibilidad de los medios afectados los umbrales y criterios de los estudios de impacto y trámites de información pública específicos para las zonas de montaña; b) designar los espacios, paisajes y medios más importantes del patrimonio natural y cultural de la montaña, principalmente las grutas, glaciares, lagos, turberas, marismas, lugares de práctica del alpinismo, escalada y canoa, cursos de agua relevantes y sus entornos, y definir sus modalidades de protección; c) precisar, en función de las particularidades de todo o parte de cada macizo, las modalidades de aplicación de los principios y reglas de ordenación generales de las zonas de montaña.

14. Los Esquemas interregionales de ordenación y desarrollo del macizo (*Schéma interregional d'aménagement et de développement du massif, SIADM*) constituyen los documentos de orientación estratégica de los macizos que se ubiquen en territorios que superen al de una región. Estos *SIADM*, que tienen carácter obligatorio, se preparan por el respectivo Comité de Macizo y son aprobados por los Consejos regionales afectados, tras informe de los Consejos generales departamentales respectivos. El *SIADM* ha de inscribirse en las orientaciones de los *SSC*, y, a su vez, ha de ser tenido en cuenta por los *SRADDT*. Para la puesta en práctica de los citados *SIADM*, la ley prevé la conclusión de Convenios interregionales de macizo. Se trata de instrumentos de concertación que, aunque en su duración temporal han de proyectarse a la par que los ya existentes contratos de plan Estado-Regiones, deben de disponer de medios financieros propios que, sin confundirse con los establecidos en dichos contratos de plan, sean complementarios de los mismos. Estos convenios se firman entre el Estado y las regiones en las cuales se localizan los macizos.

15. Los Comités de Macizo pueden, por su parte, proponer unas "prescripciones particulares de ordenación" para cada macizo o para una parte del mismo (aunque en la práctica nunca lo han hecho). Tales prescripciones se aprobarían, a proposición de los Comités de macizo y tras una fase de información pública, por Decretos informados

obligatoriamente por el Consejo de Estado. Los fines para los que pueden dictarse tales prescripciones son los mismos que los correspondientes a las *DTADD*, cuyo valor jurídico ostentarían. También pueden dichos Comités de macizo elaborar recomendaciones particulares (con una eficacia no vinculante, sino meramente indicativa: no vinculan ni a los planes urbanísticos, ni a las autorizaciones de uso del suelo) para ciertas zonas sensibles, especialmente para los sectores de alta montaña.

16. El Comité de Macizo de los Pirineos aprobó, el 11 de diciembre de 2006, el Esquema interregional de ordenación y desarrollo de los Pirineos (*Schema Interregional d'Aménagement et de Développement des Pyrenees, SIADP*). Es un documento de cincuenta y dos páginas, elaborado durante más de un año, dividido en cinco apartados (I. Los Pirineos del aislamiento a la integración nacional y europea. II Las tres evoluciones más importantes. III. Un esquema para el partenariado de los Pirineos. IV. Ejes estratégicos. V. Estrategia de puesta en práctica). En el documento, desde una perspectiva más económica que de uso y ordenación espacial del territorio, se analizan seis grandes aspectos: la evolución de la demografía, del empleo y de los ingresos en comparación con los datos globales de Francia (a los que tiende a aproximarse); la intensificación del desarrollo de la actividad turística del Pirineo (lo que produce su especialización); la integración del macizo en la red creciente de intercambios norte-sur; la heterogeneidad de los tres sistemas territoriales en que se subdivide el macizo y cuya diferenciación aumenta de manera creciente; el equilibrio frágil en el que reposa el capital ecológico de los Pirineos; y, por último, el ejemplo de conflicto de usos que plantea la existencia del oso en esta comunidad. También se abordan las incertidumbres derivadas del cambio climático, el momento crucial de la energía y la evolución de las políticas de ordenación y desarrollo territorial. El *SIADP* tiene en cuenta un horizonte a veinte años y para el conjunto del macizo, sin pretender determinar los objetivos y las acciones que han de tomar cada una de las entidades territoriales que lo constituyen. Intentar combinar las lógicas de las diferentes escalas territoriales (todas ellas pertinentes y legítimas) es uno de los objetivos esenciales del Esquema. En cuanto a los ejes estratégicos, son cuatro los que se proclaman: 1) procurar una gestión ambiental y patrimonial ejemplar; 2) sacar partido de todas las dimensiones de los Pirineos; 3) acrecentar el valor añadido producido en el macizo; y 4) valorizar la diversidad local de los Pirineos.

17. En el marco del *SIADP*, bajo la modalidad de contrato-proyecto entre el Estado y las tres regiones afectadas (Aquitania, Midi-Pyrénées, Languedoc-Rousillon), se ha firmado el Convenio Interregional del Macizo de los Pirineos para el período 2007-2013. Mediante el mismo se pretende priorizar la realización de cuatro ejes de desarrollo, indicando la financiación que cada una de las partes asume de los mismos. Además, en desarrollo de las previsiones generales del *SIADP* se ha aprobado por el Comité de Macizo de los Pirineos un Esquema estratégico forestal de los Pirineos (7 de julio de 2009) y se halla en fase de elaboración una Estrategia Pirenaica de Valorización de la Biodiversidad.

VI. A MODO DE REFLEXIÓN FINAL

La Ordenación del Territorio plantea cuestiones a las que necesariamente se debe dar respuesta. Las cuestiones centrales que se plantea son las siguiente: si la ordenación del territorio exige la aprobación de normas que regulen el territorio, si esa regulación puede realmente lograr los objetivos que teóricamente plantea, su contenido e

instrumentos jurídicos previstos para su logro, los Entes públicos llamados a aprobar esas normas, la participación y la intervención de la población y de los sectores más afectados, especialmente de las poblaciones autóctonas.

El análisis realizado de las regulaciones existentes en varias Comunidades Autónomas permite llegar a una serie de conclusiones que a continuación se van a relatar.

1. Algunas CCAA han dictado esas normas, con contenido diverso, aunque no se ha hecho un estudio sobre su valor e importancia práctica. Sí puede, sin embargo, comprobarse que en algún caso hay un claro rechazo a realizar regulaciones generales, tal como ha sido el caso de Aragón. La razón de ser se encontraría en el interés por la mínima regulación posible, algo que se ha puesto de manifiesto desde la ley 6/1998, de liberalización del suelo, que busca la supresión del mayor número posible de limitaciones en la utilización del suelo. La ausencia de normas de ordenación del territorio puede considerarse un dato negativo, ya que la regulación de los usos del suelo, tanto en cantidad como en los tipos de usos, se considera una exigencia ineludible de la utilización del territorio y, especialmente, para la preservación y defensa de los Pirineos.

2. La aprobación de estas normas plantea el problema de quién las aprueba y quién las elabora. Al ser normas de ámbito supramunicipal y de carácter general, su aprobación se residencia en el Gobierno o en el Consejero de la Comunidad Autónoma. Este hecho es muy importante por diferentes razones. Por una parte, hay que decir que es lógico que una norma de ámbito supramunicipal se apruebe por una autoridad de ese mismo ámbito. Este hecho hace que las estrategias de los sectores interesados pasen por encima del ámbito local y se sitúen en el superior, pudiéndose realizar regulaciones contrarias a los intereses locales. Por otra parte, el ámbito local se presenta como poco adecuado y excesivamente condicionado en algunos casos para la adopción de algunas decisiones. Así, la planificación de ámbito comarcal es necesaria, aunque no siempre se asuma pacíficamente esa necesidad.

Así pues, la relación local – supralocal en la ordenación del territorio es muy importante, como en otras cosas, e interesa resituar esta relación y ver qué problemas puede provocar. En este sentido tiene una gran importancia la determinación de los intereses locales y supralocales, quién la hace y mediante qué mecanismos. Es posible encontrar decisiones criticables en ambos supuestos, cuando se decide en un ámbito o en otro, y el Derecho debe buscar criterios y formas de adoptar las decisiones más adecuadas en estos casos.

3. El procedimiento en la aprobación de los planes constituye otro elemento de especial importancia para dar respuesta al problema del ámbito de decisión más adecuado, así como a una exigencia democrática y de eficacia. Los sujetos más próximos son los llamados a poner en marcha las políticas implicadas en la defensa del medio, por eso deben ser sujetos activos en el proceso de aprobación de las decisiones sobre la ordenación territorial. El procedimiento requiere el establecimiento de un período temporal de elaboración, con posibilidades efectivas de intervención. Por otra parte se requiere establecer unos momentos o fases claras en las que el proceso de va a desarrollar. Con frecuencia se empieza a hablar de un proyecto de plan que se somete a un proceso que se podría denominar “Guadiana”, en el que su desarrollo está cuajado de momentos en los que desaparece y vuelve a manifestarse cuando interesa a sus

gestores. La táctica de la fatiga no puede ser la forma en que se adopten decisiones públicas que afectan a la ordenación del territorio. Estas tácticas esconden con frecuencia una voluntad aviesa y, en realidad, poco democrática de sus promotores.

Además, en el procedimiento debe haber igualdad de armas, lo que quiere decir que, aun respetando las competencias de los diferentes poderes públicos intervinientes, la ciudadanía debe de disponer de los instrumentos y elementos necesarios para formarse una opinión fundada sobre el proyecto objeto de debate. La participación requiere información, que sirve para evitar la manipulación.

4. La regulación de la ordenación del territorio se suele realizar mediante normas que se organizan según una escala de importancia y rango jurídico. Las normas jerárquicamente superiores suelen tener un valor diverso, aunque, en la mayoría de los casos, no encuentran aplicación directa. Esta cuestión debe ser objeto de debate. El problema central es determinar cuál debe ser el contenido de esas normas. Por ejemplo, se suscita si esas normas pueden aprobar infraestructuras importantes o si, por el contrario, su función es otra. Estas decisiones no se pueden situar solamente en las Instituciones de los ámbitos territoriales superiores. Por ejemplo, llama la atención la insistencia del Gobierno de la Comunidad Foral de Navarra en construir una vía transpirenaica sin, por otra parte, justificar esa construcción. Las normas pueden hacer referencia a su vez a mandatos concretos, así prohibir la construcción por encima de una determinada cota de altura del territorio o prohibir construir en suelo rural, excepto viviendas vinculadas a explotaciones agrícolas, o si realizar una categorización de los tipos de suelo y, según cada clase de suelo, permitiendo unos usos concretos.

De la misma forma se plantea si esas normas solamente deben contener mandatos a los planificadores, que tienen competencias en materia de ordenación del territorio o si también pueden hacer surgir derechos subjetivos, que puedan ser actuables jurídicamente por la ciudadanía. En este sentido tiene interés considerar si la defensa del territorio y del medio ambiente se puede beneficiar de la acción pública, acción que permite acudir a los tribunales sin necesidad de tener que ser titular de un derecho o de un interés (es decir, ser propietario de un terreno o estar domiciliado o domiciliada en el lugar).

Las normas de ordenación del territorio deben de tener un contenido imperativo, que sirva para preservar determinados bienes, sirviendo esa norma general precisamente para su preservación.

5. En general, se percibe que la ordenación del territorio es muy genérica en las zonas de montaña. No hay mandatos imperativos que sirvan para proteger bienes ambientales de valor. El legislador dicta normas que no tienen eficacia vinculante. Esto significa que cualquier legislación o intervención sectorial, como las relativas a la construcción de infraestructuras (transporte, energía, agua...) o las relacionadas con actividades económicas, encuentren pocos obstáculos para su realización efectiva, sin que la normativa de montaña prevea nada para su defensa. Los planes jerárquicamente superiores de ordenación de la montaña, al igual que los de ordenación del territorio se limitan a ser indicativos.

A pesar de ello, en algunos casos no se desea tampoco esa legislación genérica, lo que evidencia la falta de voluntad política para enfrentarse a la necesidad de realizar una

regulación de los Pirineos. En el caso de Aragón esto se ha manifestado por el rechazo de los proyectos de normas de protección de las montañas. En Navarra, por su parte, no hay normativa de protección o es muy escasa, sorprendiendo en este sentido la falta de espacios naturales así catalogados en todo su territorio. Recientemente se ha aprobado el POT (Plan de Ordenación del Territorio de Nafarroa) sin que se hayan dictado todavía las normas que lo hagan plenamente operativo, aprobándose a su vez principios que, tal y como están enunciados, provocan no poca preocupación. Así sucede cuando se habla de fortalecer el mercado de la vivienda en el Pirineo o los viales de gran capacidad (caso de Nafarroa).

6. Las regulaciones inferiores destacan por la importancia que tiene la normativa urbanística. Las normas urbanísticas, bien sean locales o supralocales, se aprueban sin limitación alguna, habiendo dado lugar a desarrollos urbanísticos no deseables. Los intereses inmobiliarios han hecho mella en los Pirineos, afectando a la multiplicación de la ocupación del suelo y a la especulación inmobiliaria. Han surgido urbanizaciones privadas, y el precio de la vivienda ha llegado a unas cantidades hace unos años inimaginables. Los desarrollos urbanísticos han acompañado a los proyectos a pie de pista. De esta manera, una pista podría ser cualquier instalación que justificara la construcción de viviendas y, al revés, algunas ampliaciones de pistas se justifican por los proyectos de construcción de viviendas que se quieren desarrollar. La limitación del crecimiento de la urbanización se puede lograr mediante normas que establezcan límites a la ocupación del suelo y límites constructivos. La pregunta es si políticamente es factible defender estos planteamientos cuando los propios poderes públicos son parte en estos proyectos especulativos o emplean el recurso al Derecho privado como sucede en el caso de ARAMON.

7. Definir la ordenación del territorio como una función pública es con frecuencia una cláusula de estilo. Por una parte, los poderes públicos suelen intervenir como actores principales en procesos constructivos, y no solamente de infraestructuras. Durante estos años llamados de la burbuja del ladrillo, los poderes públicos han apoyado y defendido los proyectos constructivos sin demasiada atención a otros intereses. Se han constituido empresas públicas que han servido para facilitar unos intereses económicos claramente especulativos, como la realidad de la crisis económica ha puesto de manifiesto. En algunos casos se han previsto también formas de aprobar planes de urbanismo como si fuesen intervenciones de interés general, aunque dirigidas a aumentar el número de viviendas, todo ello oculto detrás de la aprobación de instalaciones como campos de golf. El golf se convierte en disculpa para urbanizar, en lugar de realizar una instalación deportiva, el campo de golf, pero sin construcciones. La razón está en que el campo de golf se financia con la construcción de los chalets.

8. Con estas breves ideas se quiere evidenciar la falta de voluntad política en realizar una ordenación del territorio que cumpla con su caracterización como función pública. A pesar de las críticas legítimas que se puedan hacer a la política desarrollada en materia de ordenación del territorio, los instrumentos de ordenación del territorio siguen siendo un componente necesario y fundamental de toda política pública. Por este motivo debe defenderse su funcionalidad, previendo los mecanismos e instrumentos necesarios para que los contenidos formales previstos en las normas y planes de ordenación del territorio sean respetados y encuentren plena aplicación.

VII. BIBLIOGRAFÍA

BENLLOCH IBARRA, P., "El medio natural de los pirineos: límites y condicionantes para el desarrollo de actividades económicas", *Ager. Revista de Estudios Agrosociales*, 2, 2002, p. 39.

DELGADO DE MIGUEL, J.F., "Régimen jurídico de la agricultura de montaña en el Derecho español", *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, 23, p. 8.

DELGADO VIÑAS, C., "Breve historia crítica y análisis comparativo de las políticas aplicadas en Europa a las áreas de montaña", *Investigaciones Geográficas*, 42, 2007, pp. 56 y ss.

FERNÁNDEZ ARROYO, R. y LAGO, A., "programa de promoción, apoyo y sensibilización para la conservación de las montañas", véase en www.redmontañas.com, pp. 48 y ss.

FONT LLOVET, T., "Las competencias de planificación del ente comarcal: la Ley catalana de Alta Montaña", *RVAP*, 10, 1985, pp. 38-53.

GIFREU FONT, Judith, "El planeamiento urbanístico" en TRAYTER, Juan M., *Comentarios a la Ley de Urbanismo de Cataluña*, 2ª edición, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2007, pp. 171-240.

GUIRADO GONZÁLEZ, C., "Dualidad en los espacios territoriales de montaña. Repercusiones en el paisaje del pirineo catalá", *Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 82, 1-8-2008, pp. 3 y ss. Véase la web www.ub.es/geocrit/sn/sn-270/sn-270-82.htm.

LLISET BORREL, F., "La determinación de las competencias de las comarcas en Cataluña", *RAP*, 100-102, 1983, pp. 2057 y ss.

LLOBET I MARTÍ, L., "Desenvolupament local a l'alta muntanya", *Medi Ambient: Tecnologia y Cultura*, 23, pp. 52 y ss.

LÓPEZ MONNÉ, R. y ANTÓN CLAVÉ, S., "Turismo rural, desarrollo local y preservación del ambiente. Elementos para un desarrollo sostenible del turismo en la zona de montaña Prades-Montsant", *Ería. Revista Cuatrimestral de Geografía*, 41, 1996, pp. 232 y ss.

LÓPEZ MONNÉ, S. y ANTÓN CLAVÉ, S., "Modalidades turísticas en zonas de montaña: ausencia de políticas en Prades-Montsant, Cataluña", VALENZUELA RUBIO, M. (coord.), *Los turismos de interior. El retorno a la tradición viajera*, UAM, Madrid, 1997, pp. 694 y ss.

OLIVÁN DEL CACHO, J., *El régimen jurídico de las zonas de montaña*, Cívitas, Madrid, 1994.

ORTUÑO PÉREZ, S.F. y ZAMORA, R., "Las áreas de montaña y los nuevos modelos de desarrollo rural", *Revista de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 191, 2001, pp. 53 y ss.

PAUNERO AMIGO, X., "Cataluña y el turismo interior. El pirineo catalán, un distrito turístico", VALENZUELA RUBIO, M. (coord.), *Los turismos de interior. El retorno a la tradición viajera*, UAM, Madrid, 1997, pp. 219 y ss.

PLAZA GUTIÉRREZ, J.I., "Las áreas de montaña en España: balance sobre su investigación y tratamiento en los últimos quince años", *Ería. Revista Cuatrimestral de Geografía*, 75, 2008, pp. 16 y ss.

PRAT I SOLER, J., “La política de montaña en Cataluña”, *Estudios Territoriales*, 29, 1989, pp. 119 y ss.

TORNOS MÁ, J., “La comarca en la futura organización territorial. Una solución alternativa: Els Consells Comarcals de la Llei catalana d’Alta Muntanya”, VVAA, *La Comarca com Entitat Local, Diputació de Barcelona*, 1984, pp. 8-16.

ALLI ARANGUREN, J.C., “Los instrumentos de ordenación territorial en la Comunidad Foral de Navarra”, *RJN*, núm. 37, 2004, págs. 75 y ss.

BELTRÁN AGUIRRE, J.L., “El Menoscabo de la autonomía local con ocasión de la implantación de infraestructuras y dotaciones mediante instrumentos de ordenación del territorio: a propósito del ATC 251/2009, de 13 de octubre”, *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 2/2010, BIB 2010\137.

COLOMO UGARTE, J., “Desequilibrios regionales y políticas de equilibrio en las áreas de montaña” *Espacio, Tiempo y Forma, Serie VI, Geografía*, t. 12, 1999.

COLOMO UGARTE, *La montaña oriental de Navarra: transformaciones y perspectivas en el uso humano del espacio*, 2000.

ESCALONA, A. I., y Víctor ANDRÉS, V., “Nuevas fuentes para el análisis del transporte internacional de mercancías a través del Pirineo”, *Geographicalia*, nº 36, 1998, p. 17.

HERNÁNDEZ GENÍS, N. y COLLADO CURIEL, J. C., “La Estrategia Territorial en Navarra: una experiencia de aplicación de los principios de planificación y desarrollo espacial sostenible europeos a nivel regional” en *Economía y desarrollo sostenible: actas del Quinto Congreso de Economía de Navarra*. Gobierno de Navarra, Iruñea-Pamplona, 2004, pp. 147 y ss.

RÁZQUIN LIZARRAGA, M.M. y ALENZA GARCÍA, J.F, *Derecho urbanístico de Navarra*, Gobierno de Navarra, Pamplona, 2004.

RUBIO TORRANO, R y SÁNCHEZ GOYANES, E., “Análisis de la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de la Comunidad Foral de Navarra”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 4, 2003, Ref. 613/2003, pág. 613.

SANTAMARÍA ARÍNAS, R., “La normativa ambiental dictada por la Comunidad Foral de Navarra”, dedica el apartado III a la Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda. El artículo completo puede consultarse en la web: <http://www.eitelkartea.com/dokumentuak/7.kapitulua4.pdf>.

CARRAUD, Michel y DAVIGNON, Jean-François, “La montagne: entre aménagement et protection”, *Actualité Juridique. Droit Administratif*, 20 junio 2005, pp. 1278 a 1284.

CHARLES. Hubert, “La loi Montagne en région PACA: 20 ans et après? Rapport introductif”, *Revue Française de Droit Administratif*, mayo-junio 2005, pp. 499 a 501.

DAVIGNON, Jean-François y MOLLION, Gregory, “Aménagements touristiques en zone de montagne: des précisions nécessaires...mais insuffisantes!”, *Actualité Juridique Droit administratif*, febrero 2007, pp. 345 a 350.

COULOMBIÉ, Henri y LE MARCHAND, Claudine, *Droit du littoral et de la montagne*, Litec, paris, 2009.

JACQUET-MONSARRAT, Hélènes, "Politique d'aménagement de la montagne: territorialisation ou uniformisation. Politique de massifs", *Revue Française de Droit Administratif*, mayo-junio 2005, pp. 515 a 519.

MORAND-DEVILLER, Jacqueline, "Rapport de synthèse", *Revue Française de Droit Administratif*, mayo-junio 2005, pp. 533 a 535.

MORAND-DEVILLER, Jacqueline, *Le droit de l'environnement*, Paris, PUF, 10^a ed., 2011.

PRIEUR, Michel, "La protection de l'environnement en montagne", *Revue Française de Droit Administratif*, mayo-junio 1985.

VAN LANG, Agathe, *Droit de l'environnement*, Paris, PUF, 3^a ed., 2011.

LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN EL PIRINEO FRANCÉS

IÑIGO LAZCANO BROTONS

Profesor de Derecho Administrativo – UPV/EHU

1. El macizo pirenaico es uno de los seis macizos de montaña que se ubican en territorio francés metropolitano. Su ordenación territorial viene condicionada, en lo fundamental, por la Ley 85-30, de 9 de enero de 1985, de protección y ordenación de la montaña (en adelante, Ley Montaña). Esta norma introduce numerosas reglas que: a) establecen unos principios sustantivos de ordenación específicos para las montañas; b) diseñan un sistema organizativo propio de tales realidades; y c) crean instrumentos de ordenación y gestión diferenciados de la planificación territorial general.

2. Desde su entrada en vigor la Ley Montaña ha sido objeto de un apasionado debate entre posturas conservacionistas y aquellas otras más ligadas a un desarrollo económico (fundamentalmente turístico) de las zonas de montaña. Esta ley (que introdujo normas jurídicas específicas en los códigos urbanístico, forestal, rural, de mercados públicos, de trabajo y de colectividades territoriales) ha sido modificada más de seis veces. La Ley Montaña establece previsiones que, en algunas ocasiones, afectan solamente a las zonas de montaña, definidas en términos mensurables de altitud, pendiente, etc. (así en lo relativo a las ayudas para la agricultura de montaña), mientras que, en otras ocasiones (por ejemplo, en lo relativo al ámbito de afección del planeamiento territorial específico de montaña), afectan a la totalidad del macizo en cuestión, cuyos perímetros y superficies se han fijado reglamentariamente. En el caso de los Pirineos, la delimitación se efectuó mediante el Decreto 2006-249, de 27 de febrero, y la extensión del macizo abarca 1.813.729 hectáreas.

3. La Ley Montaña establece unos rigurosos principios y reglas de ordenación sustantivos de la montaña. Los preceptos de esa ley afectan a aquellos municipios (o partes de ellos) que se hallen incluidos en las zonas delimitadas por decisión ministerial. Sus disposiciones son aplicables a toda persona pública o privada para la ejecución de todo tipo de trabajos, construcciones, desmontes, plantaciones, instalaciones y trabajos diversos, para la apertura de carreteras, la búsqueda y explotación de minerales, la creación de urbanizaciones y la apertura de terrenos para campings o aparcamientos de caravanas, la realización de remotes mecánicos y el acondicionamiento de pistas, el establecimiento de cercados y las instalaciones clasificadas por la protección del medio ambiente. Sin embargo, no se someten a esta normativa las instalaciones y obras necesarias para las instituciones científicas, la defensa nacional, las investigaciones y explotación de recursos naturales de interés nacional, la protección contra los riesgos naturales y para los servicios públicos, diferentes de los remotes mecánicos, si su localización en estos espacios corresponde a una necesidad técnica imperativa.

4. Son cuatro los principios sustantivos básicos de ordenación que establece la Ley Montaña: a) el de preservación de los terrenos necesarios para el mantenimiento y desarrollo de actividades agrícolas, forestales y de pastoreo; b) el de preservación de los espacios, paisajes y medios característicos del patrimonio natural y cultural de la montaña; c) el de urbanización en continuidad con la edificación ya existente (sin lugar a dudas, el que más conflictividad judicial ha planteado); y d) el de que el desarrollo turístico ha de tener en cuenta la existencia de comunidades de intereses y de

colectividades locales afectadas, y contribuir al equilibrio de las actividades económica y de ocio, respetando la calidad de los espacios y paisajes naturales.

5. Además, la Ley Montaña introdujo regulaciones específicas para modular en ese ámbito territorial la aplicación de la normativa sobre el litoral relativa a la inconstructibilidad en sus márgenes (que afecta, sobre todo, a los grandes lagos alpinos, pero cuya incidencia en el Pirineo es escasa) y de la normativa sobre carreteras relativa a la construcción limitada en los márgenes de los grandes ejes de carreteras a la entrada de los pueblos (que planteaba enormes dificultades a los pueblos de montaña encajados, muchas veces, en estrechos valles) y a la creación de carreteras de cornisa o ascendentes en sentido curvilíneo por encima del límite forestal. También se ocupa la ley de regular un asunto especialmente complejo y polémico: la eventual creación de las llamadas “unidades turísticas nuevas” (UTN), estableciéndose para las mismas (que, en su mayoría, van a ser nuevas estaciones de esquí) un régimen especial que permite la urbanización sin seguir el principio de continuidad o en un sitio virgen.

6. Desde el punto de vista organizativo la Ley Montaña establece, además, un régimen singular para este tipo de áreas. Junto a un órgano consultivo de carácter estatal, asociado desde su origen a la elaboración y seguimiento de la política estatal sobre la montaña (el Consejo Nacional de la Montaña), el diseño orgánico que crea la ley pivota esencialmente sobre dos órganos: el Prefecto coordinador del Macizo y el Comité de Macizo.

7. El Prefecto coordinador del macizo es uno de los prefectos de las regiones afectadas por la delimitación territorial de un macizo. Ejerce, dentro del perímetro territorial del mismo, las atribuciones que la normativa general establece respecto a la acción de los servicios y a las decisiones del Estado en materia de inversiones públicas, principalmente la negociación y la conclusión, en nombre del Estado, de convenios interregionales de macizo con las regiones afectadas.

8. El Comité de Macizo es creado con la finalidad de gestionar el desarrollo, la ordenación y la protección de cada uno de los macizos de montaña. El Comité de cada macizo se compone de: a) electos que representan a las regiones, los departamentos, los municipios y sus agrupaciones y que han de constituir la mayoría de miembros del Comité; b) representantes de actividades económicas, tales como cámaras (de agricultura, de comercio e industria, de oficios), organizaciones sindicales -tanto de las más representativas de los trabajadores del macizo, como de específicas de los sectores de montaña (agricultura, silvicultura, industria, deporte o turismo)- y organizaciones territoriales regionales o departamentales de turismo; c) representantes de asociaciones de organismos que gestionen parques naturales y de personas cualificadas en la materia (representantes de asociaciones de turismo o deporte, de asociaciones de protección de la naturaleza, de federaciones de caza y pesca, científicos especialistas). La presidencia del Comité de Macizo corresponde conjuntamente al Prefecto coordinador del macizo y al presidente de su comisión permanente (que debe ser un cargo electo). La composición y funciones del Comité de Macizo de los Pirineos, que tiene 61 miembros, se precisan en el Decreto nº 2004-51, de 12 de enero de 2004.

9. El Comité de Macizo tiene importantes funciones. Participa en la elaboración de instrumentos de planificación territorial y económica y, en especial, a él corresponde

preparar el Esquema interregional de ordenación y desarrollo del macizo (*Schéma interregional d'aménagement et de développement du massif: SIADM*), documento básico de orientación de la política territorial a nivel de macizo. El Comité puede, también, dictar prescripciones o recomendaciones particulares para ciertas zonas sensibles, y de manera más específica para los sectores de alta montaña. En otros casos la Ley Montaña atribuye al Comité de Macizo funciones tales como la de elaborar informes o dictámenes sobre ciertas materias (por ejemplo, para la tramitación de proyectos de unidades turísticas nuevas, UTN), la de recibir obligatoriamente información procedente del Estado y de las diversas colectividades territoriales (ha de ser informado de los programas de inversiones estatales, regionales, departamentales y de otras instituciones públicas y de los programas de desarrollo económico que afecten al macizo) o la de proponer o participar en el procedimiento de redelimitación territorial de la superficie del macizo.

9. Desde un punto de vista más general, la normativa francesa de ordenación del territorio ha abandonado la tradicional idea de un plan o esquema nacional de ordenación como punto de partida de la política a emprender en tal ámbito. Frente dicha posibilidad se ha optado legislativamente, desde 1999, por la aprobación de diversos "Esquemas de servicios colectivos" (*Schémas des Services Colectives, SSC*) sectoriales de ámbito estatal. Hasta ocho fueron dictados, los relativos a la enseñanza superior, la cultura, la sanidad, la información, los transportes, la energía, el deporte y los espacios naturales y rurales. Los SSC son elaborados por el Estado, tras un procedimiento de concertación con las colectividades territoriales, las organizaciones profesionales y las asociaciones y organismos concernidas por la ordenación del territorio. Los SSC enuncian los objetivos a alcanzar y las elecciones estratégicas en cada campo a veinte años vista. Por eso raramente entran a precisar concreciones de detalle que les restaría ese valor estratégico. Pero si contienen disposiciones suficientemente precisas sí son susceptibles de tener efectos obligatorios, al menos para el siguiente escalón de instrumentos de ordenación (los Esquemas regionales de ordenación y desarrollo sostenible del territorio) o en virtud de los que disponen otras previsiones legales (por ejemplo, en base a estos SSC pueden adoptarse proyectos de interés general que el Estado puede imponer a las colectividades territoriales).

10. El segundo escalón de la política de ordenación territorial se plantearía a nivel regional con el Esquema regional de ordenación y de desarrollo sostenible del territorio (*Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire, SRADDT*). Este instrumento, que ha de ser coherente con los SSC, es elaborado bajo la responsabilidad del correspondiente Consejo Regional (tras un proceso participativo con otras Administraciones y colectivos concernidos). Sin embargo el SRADDT carece de fuerza vinculante frente a los instrumentos ordinarios de planificación urbanística (Esquemas de coherencia territorial y Planes locales de urbanismo), así como de valor ejecutorio directo o reglamentario.

11. Por debajo de estos instrumentos se hallan los Esquemas de coherencia territorial (*Schéma de Coherence Territoriale, SCOT*) y los Planes locales de urbanismo (*Plan Local d'Urbanisme, PLU*). El SCOT afecta a un ámbito territorial cuyo perímetro se ha de fijar teniendo en cuenta la comunidad de intereses económicos y sociales a la escala de un valle, de un país, de un macizo local o de una entidad geográfica que constituya una unidad coherente de ordenación. En zonas de montaña, por ejemplo, los SCOT definen la localización, la consistencia y la capacidad global de acogida y equipamiento de

unidades turísticas nuevas (*UTN*) o los principios de implantación y la naturaleza de las mismas. Los *PLU* han de respetar los que establezcan los instrumentos superiores de ordenación. Muchas de las determinaciones ordinarias de un *PLU* pueden tener que ver directamente con materias referidas a la ordenación de la montaña.

12. Este simple esquema de instrumentos de ordenación general (*SSC/SRADDT/SCOT/PLU*) se ve alterado por la presencia de una categoría intermedia entre los dos primeros, las denominadas Directivas territoriales de ordenación y desarrollo sostenibles (*Directive territoriale d'aménagement et de développement durables, DTADD*). Se trata de instrumentos de ordenación en manos del Estado, el cual puede, a través de las mismas, fijar objetivos y orientaciones locales en materias tales como el urbanismo, los transportes, el desarrollo económico, los espacios naturales, los espacios agrícolas y forestales, la coherencia de los corredores ecológicos, la eficacia energética, las emisiones de gas de efecto invernadero, etc., si los territorios a los que va dirigidos presentan intereses de ámbito nacional en uno o varios de esos campos. Este instrumento responde a una cierta idea recentralizadora en la materia, pues permite al Estado fijar en relación a ciertas partes del territorio (que puede, por ejemplo, ser un macizo) las orientaciones fundamentales en materia de ordenación y de equilibrio entre las perspectivas de desarrollo y la necesaria puesta en valor de esas partes del territorio. Aunque las *DTADD* carecen hoy en día de eficacia vinculante frente a los instrumentos de planeamiento urbanístico (*SCOT* y *PLU*), el nuevo marco legal permite que durante un plazo de doce años desde que fueron aprobadas la autoridad administrativa pueda calificar como proyecto de interés general (que, por lo tanto, se impone a las colectividades territoriales) ciertos proyectos de protección de espacios (naturales, agrícolas, forestales o de riesgo) o construcciones, trabajos, instalaciones y ordenaciones necesarias para la puesta en práctica de los contenidos de esa Directiva. Hay que tener en cuenta que el ámbito territorial de estas Directivas puede ser muy amplio, y de hecho hay dos regiones alpinas enteras afectadas por sendas Directivas (Alpes Marítimos y Alpes del Norte). Estas *DTADD* pueden precisar la aplicación en cada macizo de la Ley Montaña, a la que deben respetar. ¿Qué tipo de reglas específicas pueden prever? Pueden, entre otras: a) adaptar en función de la sensibilidad de los medios afectados los umbrales y criterios de los estudios de impacto y trámites de información pública específicos para las zonas de montaña; b) designar los espacios, paisajes y medios más importantes del patrimonio natural y cultural de la montaña, principalmente las grutas, glaciares, lagos, turberas, marismas, lugares de práctica del alpinismo, escalada y canoa, cursos de agua relevantes y sus entornos, y definir sus modalidades de protección; c) precisar, en función de las particularidades de todo o parte de cada macizo, las modalidades de aplicación de los principios y reglas de ordenación generales de las zonas de montaña.

13. Los Esquemas interregionales de ordenación y desarrollo del macizo (*Schéma interregional d'aménagement et de développement du massif, SIADM*) constituyen los documentos de orientación estratégica de los macizos que se ubiquen en territorios que superen al de una región. Estos *SIADM*, que tienen carácter obligatorio, se preparan por el respectivo Comité de Macizo y son aprobados por los Consejos regionales afectados, tras informe de los Consejos generales departamentales respectivos. El *SIADM* ha de inscribirse en las orientaciones de los *SSC*, y, a su vez, ha de ser tenido en cuenta por los *SRADDT*. Para la puesta en práctica de los citados *SIADM*, la ley prevé la conclusión de Convenios interregionales de macizo. Se trata de instrumentos de concertación que, aunque en su duración temporal han de proyectarse a la par que los ya existentes

contratos de plan Estado-Regiones, deben de disponer de medios financieros propios que, sin confundirse con los establecidos en dichos contratos de plan, sean complementarios de los mismos. Estos convenios se firman entre el Estado y las regiones en las cuales se localizan los macizos.

14. Los Comités de Macizo pueden, por su parte, proponer unas “prescripciones particulares de ordenación” para cada macizo o para una parte del mismo (aunque en la práctica nunca lo han hecho). Tales prescripciones se aprobarían, a proposición de los Comités de macizo y tras una fase de información pública, por Decretos informados obligatoriamente por el Consejo de Estado. Los fines para los que pueden dictarse tales prescripciones son los mismos que los correspondientes a las *DTADD*, cuyo valor jurídico ostentarían. También pueden dichos Comités de macizo elaborar recomendaciones particulares (con una eficacia no vinculante, sino meramente indicativa: no vinculan ni a los planes urbanísticos, ni a las autorizaciones de uso del suelo) para ciertas zonas sensibles, especialmente para los sectores de alta montaña.

15. El Comité de Macizo de los Pirineos aprobó, el 11 de diciembre de 2006, el Esquema interregional de ordenación y desarrollo de los Pirineos (*Schema Interregional d'Aménagement et de Développement des Pyrenees, SIADP*). Es un documento de cincuenta y dos páginas, elaborado durante más de un año, dividido en cinco apartados (I. Los Pirineos del aislamiento a la integración nacional y europea. II Las tres evoluciones más importantes. III. Un esquema para el partenariado de los Pirineos. IV. Ejes estratégicos. V. Estrategia de puesta en práctica). En el documento, desde una perspectiva más económica que de uso y ordenación espacial del territorio, se analizan seis grandes aspectos: la evolución de la demografía, del empleo y de los ingresos en comparación con los datos globales de Francia (a los que tiende a aproximarse); la intensificación del desarrollo de la actividad turística del Pirineo (lo que produce su especialización); la integración del macizo en la red creciente de intercambios norte-sur; la heterogeneidad de los tres sistemas territoriales en que se subdivide el macizo y cuya diferenciación aumenta de manera creciente; el equilibrio frágil en el que reposa el capital ecológico de los Pirineos; y, por último, el ejemplo de conflicto de usos que plantea la existencia del oso en esta comunidad. También se abordan las incertidumbres derivadas del cambio climático, el momento crucial de la energía y la evolución de las políticas de ordenación y desarrollo territorial. El *SIADP* tiene en cuenta un horizonte a veinte años y para el conjunto del macizo, sin pretender determinar los objetivos y las acciones que han de tomar cada una de las entidades territoriales que lo constituyen. Intentar combinar las lógicas de las diferentes escalas territoriales (todas ellas pertinentes y legítimas) es uno de los objetivos esenciales del Esquema. En cuanto a los ejes estratégicos, son cuatro los que se proclaman: 1) procurar una gestión ambiental y patrimonial ejemplar; 2) sacar partido de todas las dimensiones de los Pirineos; 3) acrecentar el valor añadido producido en el macizo; y 4) valorizar la diversidad local de los Pirineos.

16. En el marco del *SIADP*, bajo la modalidad de contrato-proyecto entre el Estado y las tres regiones afectadas (Aquitania, Midi-Pyrénées, Languedoc-Rousillon), se ha firmado el Convenio Interregional del Macizo de los Pirineos para el período 2007-2013. Mediante el mismo se pretende priorizar la realización de cuatro ejes de desarrollo, indicando la financiación que cada una de las partes asume de los mismos. Además, en desarrollo de las previsiones generales del *SIADP* se ha aprobado por el Comité de Macizo de los Pirineos un Esquema estratégico forestal de los Pirineos (7 de julio de

2009) y se halla en fase de elaboración una Estrategia Pirenaica de Valorización de la Biodiversidad.

Bibliografía

CARRAUD, Michel y DAVIGNON, Jean-François, “La montagne: entre aménagement et protection”, *Actualité Juridique. Droit Administratif*, 20 junio 2005, pp. 1278 a 1284.

CHARLES. Hubert, “La loi Montagne en région PACA: 20 ans et après? Rapport introductif”, *Revue Française de Droit Administratif*, mayo-junio 2005, pp. 499 a 501.

DAVIGNON, Jean-François y MOLLION, Gregory, “Aménagements touristiques en zone de montagne: des précisions nécessaires...mais insuffisantes!”, *Actualité Juridique Droit administratif*, febrero 2007, pp. 345 a 350.

COULOMBIÉ, Henri y LE MARCHAND, Claudine, *Droit du littoral et de la montagne*, Litec, paris, 2009.

JACQUET-MONSARRAT, Hélènes, “Politique d’aménagement de la montagne: territorialisation ou uniformisation. Politique de massifs”, *Revue Française de Droit Administratif*, mayo-junio 2005, pp. 515 a 519.

MORAND-DEVILLER, Jacqueline, “Rapport de synthèse”, *Revue Française de Droit Administratif*, mayo-junio 2005, pp. 533 a 535.

MORAND-DEVILLER, Jacqueline, *Le droit de l’environnement*, Paris, PUF, 10^a ed., 2011.

PRIEUR, Michel, “La protection de l’environnement en montagne”, *Revue Française de Droit Administratif*, mayo-junio 1985.

VAN LANG, Agathe, *Droit de l’environnement*, Paris, PUF, 3^a ed., 2011.

ZONAS DE MONTAÑA Y LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS EN EL PIRINEO (I)

AGUSTÍN GARCÍA URETA, IÑIGO LAZCANO BROTONS
y NIEVES ARRESE IRIONDO

Departamento de Derecho Administrativo
UPV/EHU

I. ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS EN EL MACIZO DE LOS PIRINEOS: ASPECTOS CUANTITATIVOS

I. 1. Espacios protegidos en los Pirineos franceses

I. 2. Espacios protegidos en los Pirineos españoles

I.3. Espacios protegidos en Andorra

II. ALGUNOS PROBLEMAS EN EL CASO DE LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS

II.1. Infraestructuras y espacios protegidos

II.2. Gestión ambiental

II.3. Selección de lugares de la Red Natura 2000: el caso de Cataluña

II.4. Directrices para el Pirineo catalán: criterios y necesidad de compatibilidad con Natura 2000

II.5. Conflictos con especies: el caso del oso

II.6. Colaboración y coordinación

II.6.1. Previsiones generales

II.6.2. Aragón

I. ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS EN EL MACIZO DE LOS PIRINEOS: ASPECTOS CUANTITATIVOS

I.1. Espacios protegidos en los Pirineos franceses

El macizo de los Pirineos se extiende en suelo francés sobre tres regiones (*Aquitaine*, *Midi-Pyrénées* y *Languedoc-Rousillon*), afectando a seis departamentos (*Pyrénées-Atlantiques* en la primera, los de *Hautes-Pyrénées*, *Ariège* y *Haut-Garonne* en la segunda, y los de *Pyrénées-Orientales* y *Aude* en la tercera). Son 1.182 los municipios (*communes*) afectados por el macizo, en los que habitan más de medio millón de habitantes. La superficie del macizo de los Pirineos, en los términos en los que el mismo ha sido delimitado según la legislación francesa, es de 1.813.729 hectáreas, lo que nos da una densidad de población en torno a 27,57 habitantes por kilómetro cuadrado.

Si exponemos en un cuadro la superficie total del macizo que se enclava en cada una de las regiones mencionadas, los datos serían los siguientes:

REGIÓN	SUPERFICIE REGIONAL (ha)	SUPERFICIE MACIZO PIRENAICO (ha)	SUPERFICIE MACIZO PIRENAICO (% sobre la Región)	MACIZO PIRENAICO DE CADA REGIÓN (% sobre el total del Macizo Pirenaico)
Aquitaine	4.178.934	370.614	8,87 %	20,43 %
Midi-Pyrénées	4.562.483	855.621	18,75 %	47,17 %
Languedoc-Rousillon	2.778.796	587.494	21,42 %	32,40 %
Total	11.520.213	1.813.729	15,74 %	100 %

Como puede observarse algo menos de la mitad del macizo (el 47,17 %) se sitúa en la región de *Midi-Pyrénées*, aunque esa no es la región territorialmente más afectada por su presencia (el macizo supera la quinta parte de la superficie de la región de *Languedoc-Rousillon*, siendo menor en el caso de la región de *Midi-Pyrénées* y no llega a la décima parte en el caso de la región aquitana).

En cuanto a la presencia de espacios protegidos en la parte francesa del macizo, las observaciones pueden realizarse por separado para el caso de la Red Natura 2000, por un lado, y para el supuesto de los espacios naturales protegidos previstos en la legislación interna, por el otro; sin perjuicio de que finalmente pueda efectuarse una comparación entre ambas vías de protección. En cualquier caso hay que indicar que, en lo fundamental, los datos están extraídos del Anteproyecto de Estrategia Pirenaica de Valoración de la Biodiversidad, documento que está siendo elaborado por el Comité de Macizo de los Pirineos durante los dos últimos años (2010 y 2011), siendo éste un documento aún inconcluso, con algunas incongruencias y contradicciones en los datos que contiene y que ha sido objeto de un procedimiento singular de alegaciones y aportaciones que aún no ha concluido.

Respecto de la incidencia de la Red Natura 2000 en el macizo pirenaico francés hay que decir, en primer lugar, que las referencias obtenidas que se van a exponer en la siguiente tabla se refieren no solo a los hábitats correspondientes a la región biogeográfica alpina, sino también a las correspondientes a la regiones mediterránea y atlántica, en tanto en cuanto se trate de lugares incluidos dentro del perímetro del macizo. Si los datos vinieran referidos exclusivamente a los lugares franceses de dicha región alpina (establecidos en la Decisión de la Comisión de 22 de diciembre de 2003), la superficie relativa a los cincuenta y cinco lugares pirenaicos de importancia comunitaria propuestos se correspondería con 445.581 hectáreas (el 24,56 % del macizo).

	Superficie de Red Natura 2000 en el Macizo (ha)	Red Natura 2000 pirenaica de cada Región / Total de la Red Natura 2000 Pirenaica	Red Natura 2000 pirenaica de cada Región / Macizo pirenaico de cada Región	Red Natura 2000 pirenaica de cada Región / Total del Macizo de los Pirineos
Aquitaine	237.000	34,15 %	63,95 %	13,07 %
Midi-Pyrénées	193.646	27,90 %	22,63 %	10,67 %
Languedoc-Rousillon	263.440	37,95 %	44,84 %	14,52 %
Total	661.883 *	100 %	36,49 %	36,49 % *

Son varias las observaciones que pueden hacerse a la anterior tabla. Un primer y sorprendente dato es que la suma total de hectáreas de la Red Natura 2000 situada en los Pirineos franceses no coincide con la agregación de los datos procedentes del macizo pirenaico situado en cada región (algo que, por supuesto, también ocurre con el porcentaje total). Los datos están literalmente extraídos del citado documento (Anteproyecto de Estrategia Pirenaica de Valoración de la Biodiversidad) y la falta de correspondencia puede tener un doble origen. O bien porque algunos lugares de la red que se extienden por dos regiones hayan sido computados en la totalidad de sus superficies en ambas, o quizás porque se hayan agregado datos de lugares protegidos por la Directiva de Aves Silvestres (ZEPA) y lugares protegidos por la Directivas de Hábitats (LIC), cuando puede haber bastantes sitios en los que se apliquen las dos categorías simultáneamente. Hay que tener en cuenta que, en ese mismo documento, aparecen los siguientes datos relativos a la Red Natura 2000 pirenaica:

Lugares de Importancia Comunitaria	84 LIC	517.408 ha	28,53 % del macizo
Zonas de Especial Protección de Aves	31 ZEPA	441.256 ha	24,33 % del macizo

Pero, evidentemente, muchos de estos lugares serán simultáneamente LIC y ZEPA, por lo que la mera adición no es el instrumento idóneo para determinar el número de hectáreas afectadas por la Red Natura. Por lo tanto, hasta que el citado documento no sea reelaborado y vuelto a poner en público conocimiento, tras la fase alegaciones, desconoceremos la causa de esta inadecuación, por eso los datos que utilizamos no se hallan exactamente ajustados. En cualquier caso, alrededor del diez por ciento de la superficie total francesa de la Red Natura 2000 se sitúa en el macizo de los Pirineos.

Pero si partimos del dato global, que por otra parte se reitera en varias ocasiones en el documento, de que existen 661.883 hectáreas de Red Natura en el conjunto del macizo francés, ello significa que más de la tercera parte del mismo (el 36,49 %, como porcentaje provisional) tiene un elevado grado de protección ambiental, al resultarle de aplicación las exigencias de las Directivas de Hábitats y/o de Aves Silvestres. Algunos datos parciales sí que llaman la atención. Por ejemplo, en Aquitania, cuya parte del macizo es apenas la quinta parte de la totalidad de los Pirineos franceses, se agrupa más de la tercera parte de la red natura pirenaica (el 34,15 %) y, lo que es más destacable, se protegen bajo las figuras de la red natura casi las dos terceras partes de su parte pirenaica (el 63,95%). El otro extremo sería la región *Midi-Pyrénées*, en la que ubicándose, como hemos señalado en el anterior cuadro, casi la mitad del macizo, solamente el 22,63 % de su parte del macizo está catalogada como LIC y/o ZEPA.

Si nos centramos en las categorías de espacios protegidos previstos en la legislación interna francesa, los resultados son bastante similares. La mayor parte de los mismos constituirán, además, zonas de la Red Natura 2000, aunque es posible que se trate en algunos casos de lugares disociados (o son red natura pero no espacio protegido, según las categorías tradicionales; o pertenecen a esta última tipología pero sin quedar incluidos en la red natura). Comparativamente, teniendo en cuenta la provisionalidad de los datos que manejamos, podemos observar esta tabla:

	Red Natura 2000	Espacios protegidos
Superficie total en el Macizo de los Pirineos	661.883 *	669.990
Porcentaje del Macizo de los Pirineos	36,49 % *	36,94 %

El grueso de la superficie de espacios protegidos según el derecho interno corresponde a los tres grandes parques existentes: el Parque Nacional de los Pirineos (que incluye, contando su zona central y periférica, 253.497 ha) y los Parques Naturales Regionales de Pirineos Catalanes y de Pirineos de *Ariège* (383.600 ha, entre ambos). El resto de zonas protegidas (Reservas Biológicas, Reservas Biogenéticas del Consejo de Europa, Reservas Naturales Nacionales, Reservas Nacionales de Caza y Fauna Salvaje, Reservas Naturales Regionales y Biotopos Protegidos por decisión prefectoral) no alcanza sino un escaso 1,81 % de la superficie de la totalidad del macizo. Los datos concretos son los siguientes:

ESPACIOS DECLARADOS EN EL MACIZO DE LOS PIRINEOS FRANCESES	NÚMERO	SUPERFICIE (en hectáreas)	% SUPERFICIE DEL MACIZO
Parques Nacionales	1	253.497	13,98
Parques Naturales Regionales	2	383.600	21,15
Reservas Biológicas	9	2.295	0,13
Reservas Biogenéticas del Consejo de Europa	4	2.736	0,15
Reservas Naturales Nacionales	13	16.756	0,92
Reservas Nacionales de Caza y Fauna Salvaje	1	4.338	0,24
Reservas Naturales Regionales	4	5.075	0,28
Decisión Prefectoral de Protección de Biotopos	23	1.693	0,09

Finalmente, ha de tenerse en consideración el inventario de riquezas naturales de interés ecológico realizado en el marco de las Zonas naturales de interés ecológico, faunístico y florístico (ZNIEFF). Se trata de un inventario científico, destinado a esclarecer la toma de decisiones en materia ambiental, pero desprovisto de valor jurídico. Simple documento orientativo, el inventario de ZNIEFF no conlleva efectos jurídicos más que en la medida que sus determinaciones sean recogidas en un plan urbanístico o consideradas en un estudio de impacto. Según este inventario, desde 2002 catalogado como Inventario nacional del patrimonio natural, los datos relativos al macizo pirenaico son los siguientes:

INVENTARIO	NÚMERO	HECTÁREAS	PORCENTAJE DEL MACIZO
Zonas Naturales de Interés Ecológico, Faunístico y Floral (ZNIEFF) tipo I	722	545.119	30,06
Zonas Naturales de Interés Ecológico, Faunístico y Floral (ZNIEFF) tipo II	133	1.255.628	69,23

El conjunto de estas zonas ZNIEFF, que pueden solaparse entre ellas, unido al de zonas de importancia de conservación de las aves (ZICO) elaboradas como inventario previo para su posterior declaración como ZEPA al amparo de la Directiva de Aves Silvestres, alcanza un total de 1.342.859 hectáreas, suponiendo el 74,05 % de la totalidad del macizo pirenaico francés.

I.2. Espacios protegidos en los pirineos españoles

La situación cuantitativa de los espacios protegidos pirenaicos dentro del Estado español ha de ser objeto de una previa reflexión. La falta de definición legal, a nivel interno, del perímetro del macizo pirenaico puede dar lugar a diferentes alternativas a la hora de concretar los datos de la extensión de la cadena. Si partimos de una visión estricta del macizo, asimilando su amplitud solamente a las superficies incluidas dentro de la región biogeográfica alpina (en la línea de la Decisión de 22 de diciembre de 2003 de la Comisión), la extensión del macizo sería bastante limitada (972.152 ha) y, por ejemplo, en el territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco no se situaría ninguna realidad natural protegida ubicada dentro del contorno del macizo. Las ZEPA y los sesenta y tres lugares LIC de carácter alpino de la Red Natura 2000 pirenaica situados en la parte española del macizo abarcarían, según datos de Europarc (2009), una extensión de 522.108 hectáreas (el 53,67 % de dicha región biogeográfica en el Pirineo) y se distribuirían entre las Comunidades de Cataluña, Aragón y Navarra.

A diferente conclusión habría de llegarse si en una eventual delimitación territorial de la parte peninsular del macizo se incorporan también los llamados pre-Pirineos, así como las estribaciones occidentales y orientales de la propia cordillera. Así se delimitan los Pirineos desde el punto de vista geográfico en los sistemas de referencia habituales (*Encyclopaedia Británica, Wikipedia*, etc.): desde el cabo Higuer en Gipuzkoa hasta el cabo de Creus en Girona. La propia DATAR (*Délegation pour l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale*) francesa utiliza en ocasiones mapas de proyección del macizo pirenaico que incluyen no solamente las 1.813.729 hectáreas de la parte francesa sino también unas aproximadamente 2.500.000 hectáreas correspondientes a la parte peninsular de la cadena que, en su vertiente occidental, se extendería por la divisoria de aguas hasta prácticamente el límite occidental de Araba. El problema de esta alternativa delimitadora sería fijar la extensión geográfica de ese llamado pre-Pirineo, sobre todo porque podrían incluirse casi todas las sierras y cadenas que viertan su agua al río Ebro por su parte norte, además de los montes que se incluirían en los llamados sub-Pirineos, en su parte oriental. De contar con todo ello el macizo abarcaría, por ejemplo, más de la mitad de los territorios de Navarra, Gipuzkoa y Huesca, casi la mitad de Girona, unas dos terceras partes de Lleida y una tercera parte de territorio alavés, afectado también parcialmente a territorio de Bizkaia. Unas 3.527.643 hectáreas, según datos de Europarc (2009). De seguirse esta alternativa la superficie de los lugares pirenaicos que formarían parte de la Red Natura 2000 se extendería hasta las 1.229.431 hectáreas (el 34,85 %, de la extensión pirenaica española en ese sentido amplio), bastante más del doble en términos absolutos (que no porcentuales) de lo que supone atender solo a los datos de la región biogeográfica alpina.

Por ello una de las funciones que puede tener una eventual juridificación del macizo puede ser, precisamente, obtener una seguridad plena en la determinación del perímetro del mismo. Delimitación que podría servir para elaborar indicadores y criterios cuantitativos al estilo de lo que sucede en Francia y en términos que posibiliten la comparación y la integración de los datos. Aunque seguramente una delimitación adecuada debería oscilar entre estos dos valores: el mínimo (la región biogeográfica alpina) y el máximo (los Pirineos, con los pre-Pirineos, los sub-Pirineos y las estribaciones orientales y occidentales que vierten sus aguas al Ebro por la parte norte).

A) Cataluña

Si consideramos exclusivamente los datos correspondientes a la región biogeográfica alpina, en Cataluña existen en la misma 27 lugares LIC (de los cuales 17 son, a su vez, ZEPA), con una extensión de 331.769 hectáreas, lo cual supone el 63,60 % de la parte de esa región biogeográfica enclavada en Cataluña (y el 34,12 % de su totalidad). De esos 27 lugares 12 pertenecen también a la región biogeográfica mediterránea.

En relación a los espacios naturales protegidos declarados en virtud de la legislación interna, en la página web de la Generalitat de Catalunya aparecen los siguientes datos. El primer cuadro se refiere a aquellos que se incluyen dentro de la región biogeográfica alpina (cuatro espacios naturales con una extensión total de 153.512 ha), mientras que el segundo añadiría otros cuatro lugares (con una extensión de 47.705 ha) que habrían de incluirse de considerarse el macizo pirenaico en un sentido más extenso (en la línea de lo referido sobre la DATAR), aunque en Cataluña delimitar ese perímetro puede tener una especial dificultad debido al tratamiento que damos a las sierras subpirenaicas.

Parque Nacional	Aigüestortes y Estany de Sant Maurici	40.852 ha
Parque Natural	L'Alt Pirineu	69.850 ha
Parque Natural	Cadí-Moixeró	41.060 ha
Paraje Natural de Interés Nacional	Massís del Pedraforca	1.750 ha

Parque Natural	Cap de Creus (parte terrestre)	10.813 ha
Parque Natural	Zona Volcánica de La Garrotxa	32.685 ha
Paraje Natural de Interés Nacional	L'Albera	4.207 ha

B) Aragón

En el caso de Aragón, en la lista de lugares LIC de la región biogeográfica alpina aparecen reflejados 35 lugares, con una extensión aproximada de 247.356 hectáreas (algo más de la cuarta parte de la extensión pirenaica incluida en esa región biogeográfica y casi el 70 % de la enclavada en esa Comunidad Autónoma). Si ampliamos la proyección de los Pirineos a los pre-Pirineos y sierras adyacentes, podrían ser incluidos como LIC pirenaicos otros 23 lugares LIC más, con una extensión de 53.888 ha, lo que daría lugar a una superficie de Red Natura 2000 pirenaica aragonesa (aunque sin contar con las ZEPA, que en gran parte se solapan con las zonas LIC) de unas 301.244 hectáreas protegidas bajo esta calificación. Hay que tener en cuenta, por otro lado, que 9 lugares LIC aragoneses, con una extensión de 95.255 hectáreas (entre ellos Guara Norte, la Sierra y los Cañones de Guara, los Valles-Sur, Tendeñera, etc.), aparecen simultáneamente en la lista de lugares de las regiones biogeográficas alpina y mediterránea, lo que nos da una muestra de la dificultad de agregar los datos indiferenciadamente.

Si nos referimos a los espacios declarados al amparo de la normativa interna nos encontramos con la importante presencia de un Parque Nacional (el de Ordesa y Monte Perdido, el cual es -además, aunque no siempre en la totalidad de su extensión- ZEPA, LIC y Reserva de la Biosfera) y de otros espacios declarados en base a la normativa

aragonesa, casi todos ellos de carácter alpino (pertenecientes a esa región biogeográfica), hasta alcanzar una extensión aproximada de unas 250.000 hectáreas. Los datos a considerar serían los siguientes, por lo que se refiere al macizo pirenaico aragonés:

Parque Nacional	Ordesa y Monte Perdido	35.287 ha
Parque Natural	Sierra y Cañones de Guara	80.739 ha
Parque Natural	Posets-Maladeta	38.730 ha
Parque Natural	Valles Occidentales	67.946 ha
Reserva de la Biosfera	Ordesa Viñamala	51.326 ha
Monumento Natural	Glaciares Pirenaicos	3.190 ha
Paisaje Protegido	San Juan de la Peña y Monte Oroel	9.514 ha
Paisaje Protegido	Fozes de Fago y Biniés	2.440 ha

C) Navarra

El caso de Navarra es especialmente significativo. Si consideramos solamente los términos de la región biogeográfica alpina, los únicos espacios protegidos serían, precisamente, los lugares LIC de Larra/Aztaparreta (3.947 ha), Roncesvalles/Selva de Iratí (16.870 ha), Larrondo/Lakartxela (2.481 ha), Monte Alduide (9.032 ha) y los ríos Salazar (1645 ha), Eska y Biniés (419 ha) y el sistema fluvial de los ríos Iratí/Urrobi y Erro (1009 ha), lo que haría un total de 35.403 hectáreas.

Pero si consideramos los datos señalados por Europarc (2009) en un sentido amplio de la extensión del macizo pirenaico, entonces dentro del mismo situaríamos otros 24 lugares LIC con 145.366 hectáreas más. Dentro de estos espacios habría a su vez dos zonas catalogadas, además, como espacio natural protegido según la normativa foral propia:

Parque Natural	Señorío de Bértiz	2.052 ha
Parque Natural	Urbasa y Andía	21.408 ha

En todo caso, aunque no se opte por una visión tan amplia del macizo pirenaico navarro (que incluiría entonces 180.769 hectáreas), no hay demasiadas dudas para afirmar que dentro de estas 24 zonas LIC sí existen realidades claramente situadas dentro de la concepción geográfica habitual del macizo, como la Sierra de Arrigorrieta y la Peña Ezkaurre (5.653 ha), Aritzakun/Uritzate (5.828 ha), la regata de Orabidea (44 ha), el mismo Belate (24.575 ha) o el ya citado Señorío de Bértiz (2053 ha).

D) Euskadi

Ya hemos señalado que en la CAPV no hay presencia de lugares LIC de la región biogeográfica alpina. Pero en el marco de la concepción geográfica habitual del macizo, no hay demasiadas dudas de que áreas que tienen un especial sistema de protección como el Parque Natural de las Peñas de Aia (6.913 ha) o incluso el LIC de Jaizkibel (2.434 ha) deberían ser incluidos dentro de la realidad geográfica del macizo. Algo que, por otra parte, sucede con normalidad en Francia, pues en la delimitación legal del macizo se incluyen montes como el Larrún o el Ihizelaia, a escasos kilómetros de y con similares características a (e incluso cierta continuidad espacial) los lugares citados.

Parque Natural	Peñas de Aia	6.913 ha
LIC	Jaizkibel	2.434 ha

Si, frente a estas escasas 9.347 hectáreas, optásemos por una concepción geográfica más extensa del macizo, algo que -como hemos señalado- no resulta tan obvio, otros espacios protegidos deberían ser incluidos en el mismo, tales como los Parques Naturales de Pagoeta (1.335 ha), Aralar (10.971 ha), Aitzkorri-Aratz (15.919 ha), Urkiola (5.958 ha) y Gorbeia (20.016 ha), así como los Biotopos Protegidos del Río Leizarán (68 ha) y del macizo de Itxina (570 ha, aunque situadas dentro del parque de Gorbeia), esto es unas 61.180 hectáreas. Al margen de que todas estas zonas referidas estén de hecho también incluidas en la Red Natura 2000 (de la región biogeográfica atlántica), de seguir ese mismo criterio espacial otras catorce zonas LIC deberían, además, incluirse también como espacios naturales pirenaicos. Este conjunto de lugares de la Red Natura 2000 (de unas 70.245 ha) harían aumentar hasta algo más de 79.592 hectáreas la protección del macizo pirenaico (si así es posible denominarlo) en la CAPV.

I.3. Espacios protegidos en Andorra

Son tres los lugares naturales que gozan de un estatus peculiar de protección en el Principado de Andorra: el Parque Natural Comunal de los Valles de Comapedrosa, el Parque Natural de la Vall Sorteny y el Paisaje Cultural del Valle del Madrid-Perafita-Claror (incluido dentro de la Lista del patrimonio Mundial de la UNESCO). En su conjunto abarcan algo más de 6869 hectáreas, esto es el 14,67 % de la superficie del Principado.

Parque Natural Comunal	Valles del Comapedrosa	1.542 hectáreas
Parque Natural	Vall Sorteny	1.080 hectáreas
Paisaje Cultural	Valle del Madriu-Pedrafita-Claror	4.247 hectáreas

II. ALGUNOS PROBLEMAS EN EL CASO DE LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS

A continuación se exponen algunos problemas en relación con los espacios naturales protegidos ubicados en los Pirineos. Estos problemas no agotan todos los posibles, pero ofrecen un muestrario de los conflictos que les afectan, como sucede con la implantación de infraestructuras, la atribución de competencias de gestión ambiental, la selección de lugares que pertenecen a Natura 2000 y también las dificultades que plantea la gestión de especies de animales que requieren de amplias áreas de distribución.

II.1. Infraestructuras y espacios protegidos

De las distintas Comunidades Autónomas ubicadas en el entorno de los Pirineos, quizás sea Aragón en la que resulta más acuciante la incidencia de las infraestructuras deportivas, esto es, el esquí, en el entorno natural. Un elemento destacable ha sido la renuncia a acoger los juegos olímpicos de invierno en 2022, lo que implica la disolución del consorcio creado a estos efectos. Sin embargo, los planes de unión de las estaciones prosiguen, como lo pone de manifiesto la previsible construcción de una nueva estación de esquí en el valle de Castanesa, que contaría con un presupuesto de

unos 400 millones de euros. Este proyecto tiene como epicentro normativo el (todavía) proyecto de Decreto del Gobierno de Aragón, por el que se crea el inventario de lugares de interés geológico de Aragón.⁹ Este proyecto viene a retirar el fondo del valle de Canal Roya de la zona protegida como Lugar de Interés Geológico, una figura que, de otra manera, impediría la posible unión de las estaciones de esquí de Candanchú y Astún con Formigal. Como en otros supuestos, se enfrentan opiniones encontradas. Así, desde el gobierno de Aragón se ha señalado el dominio de Castanesa como zona de ampliación para la práctica del esquí, al ubicarse en un valle en el que no se ha desarrollado el sector de la nieve, “lo que supone un factor positivo muy destacado en el terreno socioeconómico”.¹⁰ Por otro lado, sin embargo, se ha puesto en evidencia el impacto ambiental del proyecto, lo que ha originado una queja ante la Comisión Europea. En otros casos se reconoce la necesidad del decreto pero también se manifiesta “la falta de sensibilidad que han mostrado algunos dirigentes políticos del Alto Aragón hacia un patrimonio que es de todos y cuya conservación en una responsabilidad compartida”, al ser la geodiversidad “una de las marcas de identidad” del valle del Aragón.¹¹ Por su parte, el Consejo de Protección de la Naturaleza, en su dictamen de 13 de abril de 2010, señalaba que no se incluía claramente la pérdida de biodiversidad o la afección a especies de fauna y flora catalogadas, o el paisaje como elementos definitorios a la hora de valorar las alternativas del proyecto, cuestión que se consideraba prioritaria en el análisis ambiental de un estudio de impacto ambiental.¹²

Una ampliación que, sin embargo, no llegó a materializarse fue la de la estación de Baqueira-Beret en el valle de Àrreu (Pallars Sobirà) una vez que la Comisión Europea llegó a la conclusión de que el valle de Àrreu es un espacio natural de especial valor ecológico y que el proyecto de ampliación acarrearía un severo impacto ambiental sobre el hábitat del oso pardo. A mediados de abril 2005 se incluyó todo el valle en la Red Natura 2000.

En Navarra también se han suscitado problemas entre la existencia de un espacio natural protegido y la práctica del esquí. La Ley Foral 33/2003, de 10 de diciembre, de redelimitación de la reserva natural de Larra y su zona periférica de protección, pasó a modificar sus lindes “con la finalidad de poder hacer compatibles los dos intereses aquí coincidentes: la protección medioambiental de la zona de Larra y su coexistencia armónica con la práctica del esquí de fondo de un modo organizado, técnicamente adecuado y medioambientalmente compatible con la protección de los valores y recursos naturales del lugar en el que se debe desarrollar”. Dicha Ley Foral redujo la superficie de la Reserva Natural derogando lo dispuesto en la Ley Foral 6/1987, de 10 de abril, de normas urbanísticas regionales para la protección y uso del territorio, que hasta ese momento contenía la delimitación. También procedió a derogar el Anexo de la Ley Foral 9/1996, de 17 de junio, de espacios naturales de Navarra, en lo relativo a la delimitación de la Zona Periférica de Protección. Tal actuación resulta común a otros supuestos en los que el legislador da rango legal a lo que debería tratarse de una actuación de la Administración competente, con la finalidad de evitar que el resultado

⁹ www.aragon.es/estaticos/GobiernoAragon/Departamentos/MedioAmbiente/Noticias/INF_PUB_LIGS.pdf

¹⁰ www.heraldo.es/noticias/la_ampliacion_cerler_por_castanesa_puede_ser_positivo_desarrollo_del_valle_161918_302.html

¹¹ Carta del Ilustre Colegio de Geólogos de Aragón:

www.icog.es/_portal/uploads/aragon/cartaamedioscomunicaci%C3%B3n.pdf

¹² <http://www.aragon.es/estaticos/GobiernoAragon/Departamentos/MedioAmbiente/Documentos/docs2/Nueva%20area/Centros/ConsejoProteccionNaturalezaAragon/Dictamenes/2010/CERLER.pdf>

pueda ser recurrido ante los tribunales de lo contencioso-administrativo ya que, como es bien conocido, las leyes solo pueden ser recurridas ante el TC y por un número reducido de legitimados.¹³ Con todo, lo anterior puede encontrar algunos límites en el Convenio de Aarhus.

El otro tipo de infraestructuras que suscitan una importante conflictividad son las del agua. Buena parte de estas actuaciones se llevaron a cabo en los años 50 a 70 del siglo XX, lo que ocasionó el problema de trasladar a las poblaciones afectadas, lo que contradecía la política de mantener los asentamientos existentes. Ahora bien, la ralentización en la ejecución de estas obras se visto alterada, en primer lugar, con la construcción del Pantano de Itoiz (Navarra) con reflejo en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos,¹⁴ y con la decisión de incrementar la capacidad del pantano de Yesa (Navarra). De manera más reciente, otras obras han dado paso a una importante conflictividad, como ha sucedido con el embalse de la presa de Biscarrués, en el río Gállego, en Huesca. Como otros proyectos de estas características, su gestación comenzó hace mucho tiempo. Las obras del embalse de Biscarrués fueron declaradas de Interés General por el Real Decreto-ley 3/1992, de 22 de mayo, por el que se adoptan medidas urgentes para reparar los efectos producidos por la sequía y en la Ley 10/2001 del Plan Hidrológico Nacional. A pesar de contar con una declaración de impacto ambiental favorable, para albergar una capacidad de 192 hm³, la paralización del Plan Hidrológico Nacional acarrió la de la tramitación del proyecto, para volver a ser retomado de una manera más reducida (35 Hm³). De hecho, la declaración de impacto ambiental, de 8 de julio de 2011, de la Secretaría de Estado de Cambio Climático, señala que “la legislación ambiental vigente hoy haría con toda probabilidad inviable un proyecto como el analizado doce años atrás, dada su difícil compatibilidad con las directrices internacionales y europeas y en particular, en el ámbito nacional, con las obligaciones relativas a la consecución del buen estado ecológico de las masas de agua previstas en la Directiva Marco del Agua (Directiva 2000/60/CE), la declaración de nuevos espacios de la Red Natura 2000 (Directiva 92/43/CE), en especial el lugar de interés comunitario Bajo Gállego, las previsiones contenidas en la Ley 42/2007, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, los principios que integra la ley 45/2007, para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural, y el Real Decreto 139/2011, para el desarrollo del Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial y del Catálogo Español de Especies Amenazadas.” La existencia de una declaración de impacto favorable no evita que el proyecto vaya a ser objeto de recurso ante los tribunales en el futuro, como así se han manifestado diversas ONG.¹⁵

II.2. Gestión ambiental

El Decreto Legislativo 1/2006, de 27 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Comarcalización de Aragón, recoge algunas competencias de las comarcas respecto de los espacios naturales protegidos. De esta manera, en el ámbito de los espacios naturales protegidos y de acuerdo con la Ley 6/1998, de 19 de mayo, de Espacios Naturales Protegidos de Aragón, se les atribuye la a gestión de los espacios naturales protegidos, cuando éstos se ubiquen íntegramente en el territorio de la comarca y “sin perjuicio de las labores de planificación y control reservadas a la Administración de la Comunidad Autónoma”.¹⁶ Esta última referencia

¹³ Art. 162 CE.

¹⁴ *Gorraiz Lizarraga v. España*, STEDH de 27 de abril de 2004.

¹⁵ www.heraldo.es/noticias/los_ecologistas_anuncian_acciones_legales_para_que_construya_biscarrues.htm

¹⁶ Art. 27.B).

está relacionada con lo que dispone la Ley 6/1998, por la que “[l]a administración y gestión de los Espacios Naturales Protegidos corresponde al departamento competente en materia de conservación de la naturaleza”. Asimismo, les corresponde la del resto de los espacios que integren la Red Natura 2000 y que se ubiquen íntegramente en su territorio de acuerdo con lo que se disponga por el ordenamiento jurídico aplicable.

Respecto de la gestión ambiental en esta Comunidad Autónoma, hay que destacar dos aspectos de interés. Por una parte, la atribución a la Sociedad de Desarrollo Medioambiental de Aragón, S. A. (SODEMASA) para la prestación de servicios y ejecución de obras ligados a la gestión de la Red Natural de Aragón.¹⁷ La justificación de lo anterior es que la citada empresa ha demostrado hasta el momento “una acreditada experiencia y eficacia en la prestación y gestión de servicios”.¹⁸ Si esta opción puede resultar común a aspectos relativos al medio ambiente, otro tipo de sociedad mercantil ha recibido numerosas críticas debido a su actuación en general en la montaña.¹⁹ Este es el caso de ARAMON, acrónimo de la empresa “Montañas de Aragón, S.A.”, creada en 2002 con un capital repartido del 50 % de Ibercaja y del 50 % de Gobierno de Aragón.²⁰ Los distintos proyectos que se han llevado a cabo en la montaña aragonesa, por tanto no solo con afección a espacios naturales protegidos, han recibido duras críticas y algunos de ellos han tenido por objeto espacios naturales ajenos a la red Natura 2000 y a las categorías habituales del Derecho español, como las reservas de la biosfera. Este fue el caso de las obras de ampliación de la estación de Formigal y las críticas vertidas por el comité español del Programa Hombre y Biosfera (MaB) de la UNESCO respecto de las obras de ampliación en la estación de esquí de Formigal en una zona que formaba parte de una propuesta de ampliación de la Reserva de la Biosfera de Ordesa-Viñamala, al ser limítrofe de la extensión actual. Ahora bien, la polémica sobre las obras con afecciones en los espacios naturales no colma todas las posibles, ya que se han abierto otros frentes. Este el caso del seguimiento y conservación de especies amenazadas en Aragón, actividad que se ha atribuido también a ARAMON, inicialmente en 2010 y que se ha visto ampliada en 2011.²¹

¹⁷ Orden de 16 de agosto de 2011, del Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, por la que se autoriza la encomienda de gestión a la Sociedad de Desarrollo Medioambiental de Aragón, S. A. para la prestación de servicios y ejecución de obras ligados a la gestión de la Red Natural de Aragón. La creación de esta sociedad se hizo mediante el Decreto 237/2003, de 2 de septiembre. Véase también la Orden de 25 de mayo de 2007, del Departamento de Medio Ambiente, por la que se autoriza la encomienda de gestión a la Sociedad de Desarrollo Medioambiental de Aragón, S. A. (SODEMASA) para la prestación de servicios y ejecución de obras ligados a la gestión de la Red Natural de Aragón.

¹⁸ El objeto de la encomienda abarca: la ejecución de actividades de carácter material y prestación de servicios ligados a la gestión de la Red Natural de Aragón o al desarrollo comunitario y socioeconómico de sus áreas de influencia, tal y como se relaciona en los anexos 1 y 2 de la Orden. La ejecución de actividades y prestación de servicios se desarrollan en torno a las siguientes líneas estratégicas de desarrollo de la Red Natural de Aragón:

- a) Línea estratégica 1. Fomento y mejora de infraestructuras básicas y de uso público.
- b) Línea estratégica 2. Apoyo a la diversificación de la economía local.
- c) Línea Estratégica 3. Apoyo a la calidad y promoción turística.
- d) Línea Estratégica 4. Valorización de los recursos humanos (formación).
- e) Línea estratégica 5. Funcionamiento de las oficinas de desarrollo socioeconómico.

¹⁹ Véase el informe de la Plataforma de Defensa de las Montañas: pdsg.es/descargas/informes/informe%20PDMA%20junio-2006.pdf

²⁰ www.aramon.es/web/aramon_web.aspx?cod=608&cat=1050.

²¹ Véase la Orden de 21 de septiembre de 2011, del Consejero de Presidencia y Justicia, por la que se dispone la publicación de la Addenda, para el año 2011, al Convenio de colaboración entre ARAMÓN, Montañas de Aragón, S. A. y la Comunidad Autónoma de Aragón para el seguimiento y conservación de especies amenazadas en Aragón.

II.3. Selección de lugares de la Red Natura 2000: El caso de Cataluña

La selección de los lugares pertenecientes a la red Natura 2000 se ha llevado de una manera cuando menos poco transparente, como lo refleja la que se hizo en su día en el País Vasco. Otro caso a reseñar es el catalán. El gobierno catalán adoptó el Acuerdo 112/2006, de 5 de septiembre, por el cual se designan ZEPA y se aprueba la propuesta de LIC, ya que la Comisión Europea había advertido que el número de espacios resultaba insuficiente. Posteriormente se adoptaron los acuerdos 115/2009, de 16 de junio, de ampliación de diversas ZEPA, 138/2009, de 16 de junio, de modificación de los límites de diversos espacios de la Red Natura 2000 y 150/2009, de 29 de septiembre, de ampliación de diversas ZEPA. La motivación del Acuerdo 138/2009 fue el gran volumen de documentación gráfica que se había manejado para elaborar la lista de espacios para incluir en la red Natura 2000 y el elevado número de alegaciones recibidas y aceptadas, lo que propició que se cometieran algunos errores, que se detectaron a posteriori, y que convenía enmendar para evitar disfunciones en la interpretación y aplicación de las previsiones que contenía el Acuerdo 112/2006. El proceso de selección ha recibido diversas críticas. Se ha señalado que no se ha tenido en cuenta a todas las empresas afectadas, ni se las ha informado directamente, no se ha informado de lo que supone estar afectado por la Red NATURA 2000, se ha ignorado la validez de una parte de información de la exposición pública que no se ha incorporado al Acuerdo de Gobierno: Anexo 1: Criterios generales para la definición de costes derivados de la implantación de la red NATURA 2000, no se ha facilitado documentación gráfica actualizada y no se ha justificado la necesidad de afectar el 30% de Cataluña.²² Uno de los problemas que suscita la implantación de la Red Natura 2000 es el de su concreta ubicación y delimitación. En Cataluña han surgido voces críticas que estas delimitaciones que alegan que “la desproporción y la desmesura de una Red Natura 2000, fundamentada a menudo en estudios antiguos, mapas obsoletos, falta o inconcreción de datos actuales, y las prisas de los políticos.”²³ A pesar de lo anterior, no se puede olvidar que la Directiva 92/43 exige una completa designación de aquellos hábitats que cumplan los criterios de esta norma, salvo las expresas excepciones que aparecen en la misma. Este deber de exhaustividad a la hora de precisar qué zonas deben incluirse en Natura 2000 solo puede tener como fundamento aspectos estrictamente científicos.²⁴ Como antes se ha indicado, la Comisión Europea llegó a la conclusión de que el valle de Àrreu era un espacio natural de especial valor ecológico y que el proyecto de ampliación acarrearía un severo impacto ambiental sobre el hábitat del oso pardo, lo que forzó al gobierno catalán a incluir todo el valle en la Red Natura 2000.

II.4. Directrices para el Pirineo catalán: Criterios y necesidad de compatibilidad con Natura 2000

El Acuerdo de Gobierno 112/2006, antes citado, incluye, en su anexo 8, las Directrices para la gestión de los espacios de Natura 2000. El documento establece ocho tipologías de gestión. Interesa aquí señalar la existencia de directrices específicas para los espacios del Prepirineo (apartado II.6.1) y del Pirineo (II.7.1). Estas previsiones se

²² www.xarxanatura2000.com/index.php?id=290&idC=8.

²³ www.xarxanatura2000.com/index.php?id=336&idC=18.

²⁴ Asunto C-371/98, *The Queen y Secretary of State for the Environment, Transport and the Regions*, ex parte: *First Corporate Shipping Ltd*.

dividen en diferentes sectores, ya sea la agricultura y ganadería, gestión forestal, caza y pesca, actividades extractivas, turismo y circulación rodada, edificación, infraestructuras hidráulicas, energéticas y viarias. Las Directrices establecen un criterio general de compatibilidad por el que:

“[S]e consideran compatibles los usos y las actividades que, amparadas en la legislación vigente o en un instrumento de planeamiento urbanístico vigente, ya se desarrollan en el interior de los espacios de manera respetuosa con la conservación de sus valores naturales, incluidos los hábitats y las especies de interés comunitario. En particular se admitirán aquellas actividades declaradas de utilidad pública. Se considera asimismo compatible la implantación de técnicas y procesos que mejoren los resultados de la propia finalidad de estos usos, y garanticen la evolución y la adaptación de la actividad económica, siempre que se asegure el cumplimiento de los objetivos de la red Natura 2000 en estos espacios. Además, también se tendrá en cuenta el posible efecto favorable que pueda tener una actividad sobre los valores naturales de los espacios.”²⁵

A pesar de esta declaración de compatibilidad, que se reitera en distintas secciones,²⁶ las Directrices no pueden obviar dos normas trascendentales para las zonas incluidas en la Red Natura 2000. Por una parte, la obligación de evitar las alteraciones y deterioro y, en segundo lugar, la obligación de sujeción a evaluación de impacto aquellos planes y proyectos que puedan afectarles.²⁷ En este sentido, resulta discutible la previsión establecida en el punto II.7.1 (1. Directrices generales, relativas al Pirineo) por la que la evaluación no resulta precisa cuando se trate de proyectos amparados en un instrumento de planeamiento urbanístico que previamente a su aprobación haya sido sometido a evaluación de sus repercusiones en el medio”. La anterior, disposición no aparece, por cierto, en el caso del Prepirineo.

La otra previsión que una previa declaración de compatibilidad no puede obviar es la de llevar a cabo una evaluación de impacto en el caso de planes o proyectos que puedan afectar a las zonas de la red Natura 2000, en las condiciones que establece el art. 6 (apartados 3 y 4) de la Directiva y las disposiciones paralelas de la Ley 42/2007.

Según el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el fundamental asunto C-127/02, *Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee, Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels v. Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij*:

“[E]l elemento desencadenante del mecanismo de protección del medio ambiente, previsto en el apartado 3 [del artículo 6.3], no presupone la certeza de que el plan o el proyecto considerado afecte de forma apreciable al lugar de que se trate, sino que resulta de la mera probabilidad de que dicho plan o proyecto produzca tal efecto”²⁸

“Pues bien, teniendo en cuenta especialmente el principio de cautela, tal riesgo existe desde el momento en que no cabe excluir, sobre la base de datos objetivos, que dicho plan o proyecto afecte al lugar en cuestión de forma apreciable”

²⁵ Parte I, apt. 2.

²⁶ II.7.1 (2. Directrices para la agricultura y la ganadería).

²⁷ Art. 6.2.

²⁸ Apt. 44.

En particular, el Tribunal de Justicia ha indicado que “dicha evaluación debe entenderse de modo que las autoridades competentes puedan tener la certeza de que un plan o proyecto no producirá efectos perjudiciales para la integridad del lugar de que se trate, ya que, cuando haya incertidumbre sobre la inexistencia de tales efectos, deberán denegar la autorización solicitada”²⁹ En cuanto a los elementos sobre cuya base las autoridades competentes pueden adquirir la certeza necesaria, el Tribunal de Justicia ha declarado que es preciso que no exista “ninguna duda razonable desde un punto de vista científico, en el bien entendido de que estas autoridades deben apoyarse en los mejores conocimientos científicos en la materia”.³⁰

II.5. Conflictos con especies: El caso del oso

La protección de las especies plantea problemas. Uno de ellos tiene que ver con las exigencias de la normativa de la Unión Europea, que desliga el régimen de protección de la existencia previa o posterior de un espacio de la red Natura 2000.³¹ Por indicarlo de otra manera, la protección de las especies se debe llevar a cabo allí en donde se encuentren. Algunas de ellas presentan aspectos específicos debido a su área de distribución, como sucede con el oso. La situación de esta especie ha dado paso a sucesos que demuestran la incapacidad de los Estados para garantizar su movilidad y, en última instancia, su supervivencia. Sirva de ejemplo el caso del oso “Bruno”, objeto de un programa de reintroducción en Italia, que había cruzado desde Italia a Austria y posteriormente a Alemania para ser finalmente cazado tras matar algunas cabezas de ganado. A pesar de tratarse de una especie especialmente protegida por la Directiva 92/43,³² la Comisión Europea adoptó una postura tibia (por decir algo) sobre la actitud de las autoridades bávaras.

La protección del oso en el Pirineo ha planteado conflictos entre aquellos que pretenden divulgar el conocimiento sobre esta especie y los titulares de explotaciones ganaderas, que se ve afectadas por su presencia.³³ La Estrategia para la conservación del oso pardo en los Pirineos, que se publicó por el Ministerio de Medio Ambiente y medio Rural y Marino en 2006,³⁴ señala algunos problemas. De acuerdo con esta Estrategia, la población pirenaica del oso pardo no puede ser considerada como viable a largo plazo, debido a su aislamiento geográfico y a su demasiado bajo número de individuos, especialmente hembras adultas. Sería necesario un mínimo de 25-30 osos, con 6 a 8 hembras mayores de un año, y altas tasas de supervivencia, para que la probabilidad de extinción en 100 años fuese inferior al 10%. Con todo, teniendo en cuenta las actuaciones de reforzamiento de la población de osos, y la aclimatación de los mismos, se confirmaría la hipótesis de que existe un hábitat adecuado para albergar una población osera “suficiente y viable”.³⁵ Sin embargo, existen problemas de difícil resolución. Como pone de manifiesto la Estrategia, la mortalidad directa provocada por el hombre “es un importante factor limitante para la recuperación del oso” y teniendo en

²⁹ Asunto C-304/05, *Comisión v. Italia*, apts. 57-58.

³⁰ Asunto C-304/05, *Comisión c. Italia*, apt. 59.

³¹ Asunto C-103/00, *Comisión v. Grecia*.

³² Anexo IV.a); véase el art. 12.

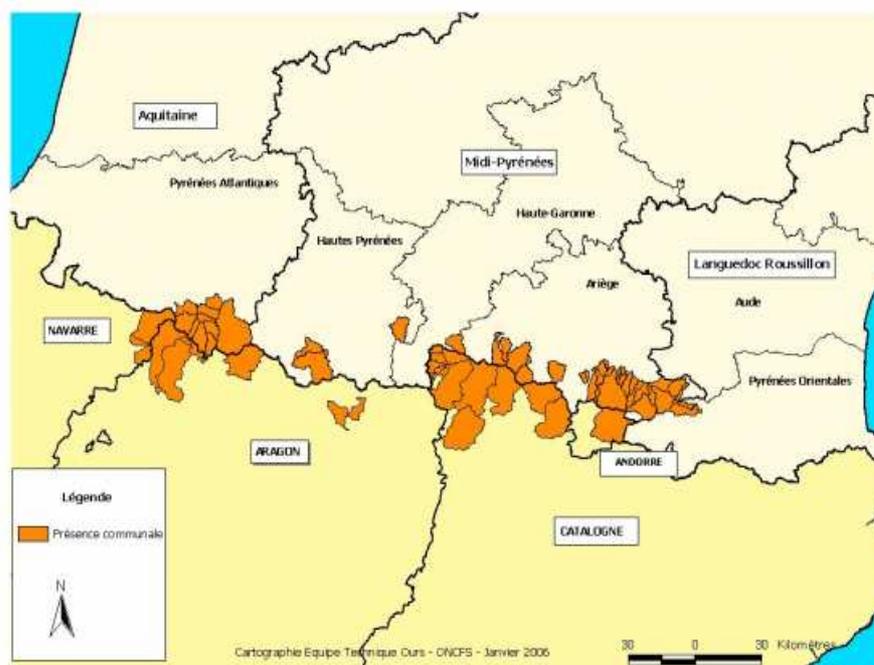
³³ www.elperiodico.com/es/noticias/sociedad/pirineo-empieza-sacar-partido-del-osos-tras-anos-rechazo-1139459

³⁴ http://www.fundacionosopardo.org/media/docs/Estrategia_Oso_Pirineos.pdf.

³⁵ Estrategia para la conservación del oso pardo en los Pirineos, p. 11.

cuenta los casos de muertes conocidas y el grado de humanización del hábitat pirenaico, “la muerte de osos debe entenderse como asociada directa o indirectamente con el hombre”. En este sentido, el Fondo para la Protección de los Animales Salvajes (FAPAS) daba por hecho, a finales de 2010, que se había producido la extinción de la población de osos autóctonos del Pirineo. Para esta organización, actualmente, las expectativas recuperación de los osos pirenaicos están basadas únicamente en la capacidad de supervivencia de los ejemplares liberados, que han conseguido reproducirse. Pero el principal temor para alcanzar verdaderamente la supervivencia de los osos se encuentra en el posicionamiento político de las Comunidades autónomas.³⁶

Distribución del oso en los Pirineos en 2005³⁷



Las críticas se han dirigido a las Comunidades Autónomas de Cataluña, Aragón y también Navarra por carecer, las dos primeras, de planes de recuperación del oso pardo en el Pirineo y la segunda un plan actualizado. En Cataluña se designaron dos reservas para la protección osos, tanto en el valle de Aran como en el Pallars Sobirà. Sin embargo, la extensión de tales reservas resultaba poco adecuada para la especie. Por lo que respecta a las autoridades francesas, que ya habían llevado a cabo la reintroducción de especies de Eslovenia, siguen mantenido el criterio de que “[l]a restauración de una población viable de osos pardos en los Pirineos es un imperativo a la luz de los compromisos internacionales de Francia y sigue siendo un meta a alcanzar”.³⁸ No obstante, en el año 2011 se ha decidido no autorizar la reintroducción de una osa en el departamento de los Pirineos Atlánticos.³⁹

³⁶ http://www.fapas.es/notifapas/fapas prensa/2010/20101029_extinguido_oso_pirineos_np.pdf.

³⁷ <http://www.ours.ecologie.gouv.fr/web/162-population-d-ours-des-pyrenees.php>.

³⁸ http://www.ours.ecologie.gouv.fr/automne_modules_files/standard/public/p3_8b52b7bc688ad777c7ec75268b38c2012011-06-01_Ours.pdf; sobre la distribución el oso pardo en los pirineos franceses puede verse Chapron, G., Quenette, P-Y., Legendre, S., y Clober, J., “Which future for the French Pyrenean brown bear (*Ursus arctos*)”

Como se ha indicado, Francia y las Comunidades Autónomas de Navarra, Aragón y Cataluña llevaron a cabo un programa de reintroducción del oso pardo procedente de Eslovaquia, en concreto, dos hembras y un macho. En términos generales, y a pesar de algunos problemas, se ha indicado que dichos osos no se habrían comportado de forma anómala, destacándose que se ha producido una buena adaptación a las condiciones de los Pirineos.⁴⁰ Ciertamente es que uno de los problemas que suscita la presencia del oso es la de los ataques a la ganadería. De acuerdo con algún estudio, las diferencias entre los osos reintroducidos y los autóctonos se deberían a la distinta gestión ganadera. En los Pirineos centrales la ganadería es extensiva, de manera que los rebaños no son cuidados por pastores, mientras que en los atlánticos se emplea, sobre todo, por su leche, lo que hace que los rebaños sean pequeños, recogiendo a la noche. Por otra parte, se ha puesto de manifiesto que los posibles conflictos entre la caza y el oso pardo, afectan en realidad al segundo,⁴¹ como ha sucedido con los casos de las osas Canelle (muerta en noviembre de 2004)⁴² y Mellba (septiembre de 1997). Con todo, al menos en el Pirineo catalán, el número de ataques de osos a la cabaña ovina habría descendido en un 70% en un periodo de once años.⁴³

Todo lo anterior suscita algunas consideraciones. Por una parte, la parcelación del territorio pirenaico, cuando se trata de una especie que precisa una gran zona de distribución, como sucede con los osos en la cordillera cantábrica que, sin embargo, se encuentran en un aceptable grado de desarrollo.⁴⁴ La ausencia de mecanismos efectivos de coordinación a los efectos de la recuperación de esta especie ha hecho que cada Administración y cada Estado actúen sin considerar el territorio como un todo. En concreto, la Estrategia anteriormente citada señala que, en el año 2006, la situación reflejaba una única población pirenaica con tres núcleos poblacionales y que el intercambio de ejemplares entre los tres núcleos resultaba factible.⁴⁵ Esta constatación plantea la falta de conexión del territorio a los efectos del mantenimiento de las especies en un grado de conservación favorable, como establece la Directiva 92/43. Es decir, se carece de medios que conecten el territorio de esta especie, de manera que los asentamientos humanos y las infraestructuras no impidan su movilidad, objetivo que se encuentra en la Directiva 92/43,⁴⁶ y en la Ley 42/2007 y sus paralelas autonómicas, pero que no llega a plasmar.⁴⁷

population? An approach using stage-structured deterministic and stochastic models”, (2003) *Biologies* 174; http://www.carnivoreconservation.org/files/guillaume/comptes_rendus_biol_2003_ours.pdf.

³⁹ Véase la memoria: www.pyrenees-pireneus.com/Ours-consultation-introduction-bearn-2011/Ours-suivi-introduction-bearn-2011-demande-autorisation.pdf

⁴⁰ Palazón, S., Alonso, M., Ruíz-Olmo, J., Pomarol, M., Quenette, P.Y., Sainz de la Maza, P., y Nunes, J., “Resultados de una traslocación de osos pardos de Eslovenia a los Pirineos centrales”, (2002) *Galemys* 27; www.fundacionosopardo.org/media/docs/Resultado%20traslocacion%20pirineos.pdf.

⁴¹ Palazón, S., Alonso, M., Ruíz-Olmo, J., Pomarol, M., Quenette, P.Y., Sainz de la Maza, P., y Nunes, J., “Resultados de una traslocación”, p. 46.

⁴² El cazador que mató a “Canelle” fue eximido por la justicia francesa del cargo de destrucción de una especie protegida. La justicia francesa llegó a la conclusión de que el cazador había disparado y matado a la osa en defensa propia.

⁴³ www.elpais.com/articulo/cataluna/ataques/osos/Pirineo/han/reducido/decada/elpepiespcat/20110910elpcat_13/Tes.

⁴⁴ <http://www.fundacionosopardo.org/ficha.cfm?idArticulo=151>.

⁴⁵ Estrategia para la conservación del oso pardo en los Pirineos, pp. 9-10.

⁴⁶ Art. 10.

⁴⁷ Lo anterior es sin perjuicio del Boletín “Actualites Ours - Noticias Oso”, que se edita en colaboración con las Comunidades Autónomas de Navarra, Aragón y Cataluña, Andorra, el Consejo General del valle de Arán y la oficina Francesa de Caza y de la Fauna Silvestre, que aporta datos actualizados sobre la presencia de esta especie; http://www.ours.ecologie.gouv.fr/web/23-actualites.php?ctg=4&cms_action=search.

II.6. Colaboración y coordinación

II.6.1. Previsiones generales

La previsión de coordinación de las Administraciones es genérica en la Ley 42/2007. Quiere decir esto que no existe una previsión de crear organismos sectoriales dependiendo de los distintos espacios o realidades del patrimonio natural. Por lo que respecta a los órganos de ámbito estatal, la Ley 42/2007 recoge una previsión general sobre la cooperación y coordinación de las Administraciones y crea una denominada Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad, esto es, un órgano consultivo y de cooperación entre el Estado y las Comunidades autónomas. La falta de consideración de la montaña o de los espacios naturales protegidos como una realidad también coadyuva a que la coordinación entre Administraciones, al menos en el plano del Estado, sea general. Otra cuestión diferente puede ser que las Comunidades Autónomas creen órganos que puedan servir para analizar los problemas que afecten a realidades naturales similares o en una extensión completa, caso de los Pirineos. Sin embargo, al menos por ahora, se está lejos de lograr un objetivo parecido. Lo mismo sucede en el caso de la integración en órganos de colaboración de cada Comunidad Autónoma de representantes de otras Comunidades Autónomas limítrofes para que, de manera estable, puedan participar en ellos. En otras palabras, la articulación de la cooperación todavía no ha traspasado los lindes de cada Comunidad Autónoma para adquirir una perspectiva más amplia. Esto es perceptible en las normas de declaración de distintos espacios naturales protegidos y en la composición de sus patronatos que suelen incluir únicamente a representantes de la propia Comunidad Autónoma o, a lo sumo, del Estado.⁴⁸

II.6.2. Aragón

Las normas de ordenación del territorio de Aragón establecen previsiones genéricas de colaboración y coordinación con otras Comunidades Autónomas y con las autoridades francesas.⁴⁹ Otra cuestión diferente es la posible integración de representantes de otras Comunidades Autónoma en órganos de la propia Comunidad Autónoma. La Ley 4/2009, de 22 de junio, de Ordenación del Territorio de Aragón, prevé la realización de convenios bilaterales con otras Comunidades y también, aunque si se considera “conveniente” por parte del gobierno aragonés, “la participación ocasional de representantes de otras Comunidades Autónomas en el Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón, así como para participar en los órganos que éstas pudieran constituir en materia de ordenación del territorio”.⁵⁰ Aunque ciertamente la norma no

⁴⁸ Por ejemplo, la Ley 3/1994, de 23 de junio, de creación del Parque Posets-Maladeta o la Ley 14/1990, de 27 de diciembre, por la que se declara el Parque de la Sierra y Cañones de Guara, Ley 2/1990, de 21 de marzo, de declaración de Monumentos Naturales de los glaciares pirenaicos, Decreto 117/2005, de 24 de mayo, del Gobierno de Aragón, por el que se regula la organización y funcionamiento del Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido.

⁴⁹ Art. 14: “Corresponde al Gobierno de Aragón adoptar acuerdos de cooperación transfronteriza con las autoridades territoriales de Francia en materia de ordenación del territorio, previa comunicación al Estado, conforme a lo dispuesto en el Convenio Marco Europeo sobre Cooperación Transfronteriza entre Comunidades o Autoridades Territoriales, hecho en Madrid el 21 mayo 1980, el Tratado Hispano-Francés sobre Cooperación Transfronteriza entre Entidades Territoriales, hecho en Bayona el 10 marzo 1995, y el Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto.”

⁵⁰ Art. 13.2.

hace una referencia al principio de reciprocidad, esta posible integración no se establece de manera general sino eventual (“participación ocasional”) lo que no favorece una adecuada gestión del territorio en aquellos aspectos que sean comunes, como puede ser la gestión de los espacios naturales protegidos.

Por su parte, la Ley 6/1998, de 19 de mayo, de Espacios Naturales Protegidos de Aragón, establece que corresponde al gobierno de esta Comunidad establecer los mecanismos de coordinación necesarios para considerar prioritarias las acciones o inversiones de las distintas Administraciones públicas actuantes en los territorios delimitados como Áreas de Influencia Socioeconómica de Espacios Naturales Protegidos, sin perjuicio de los cometidos propios de la Comisión Nacional de Protección de la Naturaleza.

En Aragón existe un Consejo de Protección de la Naturaleza, que sigue la estela de otros de similares características. En concreto, se trata de un órgano colegiado, consultivo y de participación en materia de protección de la naturaleza y de utilización racional de sus recursos. El art. 2 de la Ley 2/1992, que lo crea, señala sus principales funciones, entre las que habría que destacar, aparte de las habituales de informar y efectuar propuestas sobre materias que conciernen a la competencia del Consejo, la de proposición de zonas a declarar como espacios naturales protegidos y la modificación de las ya existentes.⁵¹ La representatividad en este Consejo es variada, pero fuera de esta cuestión la clave radica en qué papel cumple a los efectos de las funciones que tiene encomendadas y, sobre todo, qué alcance logra, ya que, como en otros supuestos, este tipo de órganos carecen de la capacidad de incidir de manera determinante en la gestión de la política de conservación de la biodiversidad. Como resulta la regla general en el ámbito administrativo, la Ley 2/1992 dispone que “[l]a emisión de informes y la formulación de recomendaciones y propuestas tendrán, en general, carácter facultativo y no vinculante, salvo en los casos en que la normativa sectorial establezca el carácter preceptivo de dichos informes”.⁵²

La colaboración se articula a través de otras vías como puede ser la Comunidad de Trabajo de los Pirineos. Sin embargo, se aprecia una ausencia de mecanismos colaboradores estables en lo relativo a los espacios naturales protegidos. En el supuesto de los dos parques nacionales, Ordesa-Monte Perdido y Parque Nacional de los Pirineos se adoptó una carta que declara el valor internacional de los parques y la necesidad de adoptar una visión a largo plazo para su protección.⁵³ Sin embargo, la carta reconoce que corresponde a cada autoridad establecer los objetivos de cada parque. Por tanto, no existe una estructura común, aunque las de ambos parques mantengan reuniones anuales. Los resultados exactos de esta cooperación no son fáciles de apreciar en la medida en que no existe información actualizada en el caso español y la que proporcionan las autoridades francesas tampoco resulta muy detallada, aunque ciertamente parecen estar mejor organizados.⁵⁴

⁵¹ Un resumen de sus actividades se puede examinar en: http://www.conama9.org/conama9/download/files/CTs/985827_RVelasco.pdf.

⁵² Art. 2.2.

⁵³ www.parc-pyrenees.com/diffusion-des-donnees/cat_view/77-documentation-generale.html

⁵⁴ La información se localiza en Internet; véase la nota anterior.

LA POLÍTICA AGRARIA COMÚN Y LAS ZONAS DE MONTAÑA

EDUARDO MALAGÓN
Departamento de Economía Aplicada V
Instituto HEGOA
Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea

Indice

- I. INTRODUCCIÓN
- II. LAS POLÍTICAS AGRARIAS Y RURALES Y LAS ZONAS DE MONTAÑA
- III. LA POLÍTICA SOCIOESTRUCTURAL
- IV. LA AGENDA 2000 Y LA POLÍTICA DE DESARROLLO RURAL
- V. EL FEADER Y LA REORIENTACIÓN DE LA PAC
- VI. CONCLUSIONES: LA NUEVA PAC, LOS BIENES PÚBLICOS Y LAS ZONAS DE MONTAÑA

I. INTRODUCCIÓN

En la actualidad, las zonas de montaña suponen el 16,2 por ciento de la Superficie Agraria Útil (SAU) de la Unión Europea (UE), que reconoce a las zonas de montaña como zonas desfavorecidas y, por lo tanto, como zonas susceptibles de tener un tratamiento especial dentro por la política de desarrollo rural de la UE. Esta política desarrollo rural se integra dentro de un marco de intervención más amplio, el de la Política Agraria Común (PAC), que no sólo afecta a la actividad agraria, sino que también regula y apoya financieramente un conjunto de actuaciones dirigidas a las zonas rurales de todo el territorio de la UE.

Si bien el planteamiento original de la PAC era sectorial, las preocupaciones sobre el impacto territorial de la actividad agraria y, especialmente, sobre sus implicaciones en aquellas zonas rurales con mayores problemas estructurales (como las zonas de montaña), emergieron de forma temprana. De ahí que paralelamente a la política de precios y mercados (conocida como el “primer pilar” de la PAC) se haya ido consolidando una política de desarrollo rural (el “segundo pilar”), que ha tratado de invertir el declive rural y las desigualdades de las zonas rurales con el resto de regiones de la UE.

Desde un principio, el importante atraso relativo que padecían la mayor parte de las zonas de montaña las hacía susceptibles de ser objeto de estas políticas de desarrollo rural. Sin embargo, las producciones tradicionales de las zonas de montaña (ganaderas y forestales, bajo sistemas de producción extensivos) se veían penalizadas por la política de precios y mercados.

Si bien en un principio más del 90 por ciento de los recursos destinados a la PAC se destinaban a sostener las políticas de precios y mercados, las distintas reformas que han tenido lugar (1992, 1999, 2003-2005 y, posiblemente, la que se aplicará a la PAC post-2013) han ido reforzando el contenido y los recursos destinados de las medidas del

Segundo pilar, que suponen en la actualidad el 25 por ciento de los recursos de la PAC. Aunque aparentemente ello pudiera redundar en beneficio de las zonas de montaña, que el hecho es que en muchas ocasiones estas zonas carecen de recursos (humanos, financieros e institucionales) para aprovechar en profundidad todo el potencial de este marco de promoción del desarrollo rural.

A lo largo de estas líneas se tratará de hacer un breve repaso de la evolución de la PAC y sus implicaciones para las zonas de montaña, concluyendo con algunos de los retos que la redefinición de esta política a partir de 2013 planteará para el futuro de estas zonas.

II. LOS PRINCIPIOS DE LA INTERVENCIÓN ESPECÍFICA EN LAS ZONAS DE MONTAÑA: LA PAC Y LA POLÍTICA SOCIOESTRUCTURAL

Desde una perspectiva histórica, las políticas agrarias han tratado de estabilizar los mercados y precios de los productos básicos, de forma que se garantizaran simultáneamente el abastecimiento suficiente de alimentos para los ciudadanos y unas rentas e ingresos justos para los agricultores. Los objetivos de la Política Agraria Común que recogía el Tratado de Roma en su artículo 39 eran incrementar la productividad, garantizar un nivel de vida equitativo a la población agrícola, estabilizar los mercados, garantizar la seguridad de los abastecimientos y asegurar al consumidor suministros a precios razonables.

La PAC se ha regido hasta la fecha por tres principios fundamentales: la unidad de mercado, la preferencia comunitaria y la solidaridad financiera. Los principales instrumentos de esta política son, por un lado, la política de precios y mercados y, por otro, la política de desarrollo rural. Mediante la primera se establecen mecanismos de apoyo a la producción agraria (precios garantizados o subsidios), acceso a los mercados (aranceles, cuotas o subsidios a la exportación) o ayudas directas a los agricultores basadas en otros criterios como la superficie el número de cabezas de ganado. Por su parte, la política de desarrollo rural agrupa a un amplio abanico de medidas que tratan de corregir las desigualdades existentes entre las zonas rurales y urbanas, favoreciendo las funciones no comerciales (sociales, medioambientales, etc) que desempeñan la agricultura y el medio rural. Las medidas y actuaciones específicas para las zonas de montaña se incluyen dentro de las políticas de desarrollo rural.

En un principio la orientación de la PAC era principalmente sectorial, dirigiendo sus esfuerzos a garantizar el autoabastecimiento alimentario de la UE mediante mecanismos de apoyo vía precios, subsidios y protección en frontera, para lo cual se crearon instrumentos como las Organizaciones Comunes de Mercado (OCM) y el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA). Sin embargo, a finales de los sesenta y principios de los setenta ya empezaba a quedar patente la necesidad de dotar a la PAC de instrumentos complementarios dirigidos a corregir los problemas estructurales de las zonas rurales.

La primera medida de la PAC que tuvo como objetivo las zonas de montaña fue la Directiva 268/75 sobre zonas de montaña y desfavorecidas. Esta Directiva se promulgó en un contexto de incipientes cambios en la PAC, cambios que se hallaban influenciados por el Informe del Comisario Sicco Mansholt sobre la necesidad de reformar la PAC para hacer frente a la profunda reconversión que requería el sector agrario, y a las

consecuencias de ésta sobre el medio rural europeo. Se abría así una vía para la reorientación de la PAC y la incorporación de preocupaciones socioestructurales, vía por la que se fueron dando pasos sucesivos a lo largo de la década siguiente. Aquí cabe destacar una serie de Directivas socio-estructurales aprobadas durante la década de los setenta (modernización de explotaciones agrarias, cese anticipado y mejora de la cualificación profesional de los agricultores).

La Directiva 268/75 estableció por primera posibilidad de ofrecer una compensación económica a los agricultores de las zonas de montaña en función de las limitaciones que ofrecían estas regiones para la práctica de las actividades agrarias. El objetivo era ofrecer un complemento a las rentas agrarias para así frenar el abandono de la actividad y el consiguiente éxodo de población de las zonas de montaña. Esta Directiva incorporó por vez primera criterios territoriales para la concesión de pagos compensatorios a los agricultores localizados en zonas de montaña y otras zonas desfavorecidas, incorporando nuevos criterios para el mantenimiento de las explotaciones, que tenían en cuenta las funciones ambientales y sociales de la agricultura. Si bien en un principio los criterios para la declaración de zonas de montaña estaban basados en la altitud y la presencia de elevadas pendientes, posteriormente se fueron introduciendo otros criterios, de tipo socioeconómico o ambiental⁵⁵. Así, la concesión anual de esta ayuda y su cuantía estaba (y está) en función de diferentes criterios, que cada país (o región) priorizaba en función de sus propias condiciones: superficie, altitud media de la explotación, pendiente, distancia al núcleo de población más cercano, superficie, carga ganadera, personas dependientes de la explotación etc. Esta Indemnización Compensatoria para Zonas de Montaña (en la actualidad, Indemnización Compensatoria para Zonas Desfavorecidas) ha sobrevivido a las diferentes reformas de la PAC, manteniéndose como uno de los instrumentos de la actual política de desarrollo rural.

Por lo tanto, la política socioestructural, además de atender al objetivo de modernización y mejora de la productividad de las explotaciones, realizaba una función compensadora de los efectos perniciosos de la política de precios sobre las rentas de los agricultores en aquellas zonas rurales más desfavorecidas⁵⁶.

Un hito relevante de la política comunitaria durante la década de los ochenta -y que tuvo una incidencia importante sobre las actuaciones desarrolladas en las zonas de montaña- fue la reforma de los Fondos Estructurales de 1988, que supuso el reconocimiento formal del carácter de objetivo prioritario al desarrollo rural (Objetivo 5). Este objetivo aparecía a su vez dividido en dos subobjetivos: el Objetivo 5a, vinculado a la modernización y desarrollo de las estructuras de producción, transformación y comercialización de productos agrarios y pesqueros; y el Objetivo 5b, dirigido al desarrollo y ajuste estructural de las zonas rurales. Así, muchas zonas de montaña que no se hallaban dentro de las regiones del Objetivo 1 (las regiones más atrasadas de la UE) se incluían en este Objetivo 5b. Las intervenciones estaban dirigidas a diversificación de la actividad productiva (por ejemplo, mediante el turismo), la conservación del medio ambiente y la mejora de infraestructuras. Además, se creó una Iniciativa Comunitaria (LEADER) que trataba de impulsar el desarrollo de las zonas rurales mediante la participación de los agentes locales, la movilización del capital endógeno y la creación de redes.

⁵⁵ Dictamen 461/88 del Consejo Económico y Social

⁵⁶ A partir de 1997 y hasta la aprobación de la Agenda 2000 las ICM pasaron a ser reguladas por el artículo 23 del Reglamento 950/97.

En 1992 tuvo lugar una importante Reforma de la PAC, la conocida como Reforma Mac Sharry. Esta Reforma trajo consigo una reducción de los precios de intervención y el establecimiento de ayudas asociadas a la superficie o a las cabezas de ganado, disociadas de la producción y vinculadas a compromisos de extensificación y reducción de la producción⁵⁷. Estas ayudas vinculadas a las cabezas de ganado tuvieron un importante impacto en aquellas zonas de montaña de tradición ganadera. A su vez, también se pusieron en marcha una serie de medidas (“medidas de acompañamiento”) destinadas a impulsar el cambio estructural en el medio rural y a mejorar la gestión de los recursos naturales por parte de la actividad agraria. Estas “medidas de acompañamiento” fueron: 1) el cese anticipado de la actividad, 2) la forestación de tierras agrarias y 3) las medidas agroambientales. El cese anticipado suponía la puesta en marcha de un plan de prejubilaciones con el doble propósito de rejuvenecer la población activa agraria y reducir la superficie cultivada, principalmente de aquellas zonas agrícolas más marginales. Este último objetivo era compartido por las actuaciones de forestación de tierras agrarias. Por su parte, las medidas agroambientales, reguladas por el Reglamento 2078/92, estaban concebidas para inducir a los agricultores a incorporar métodos de producción más respetuosos con el medio ambiente, compensándoles económicamente por las pérdidas de ingresos que les causaran las reducciones de la producción o el aumento de los costes derivados de ello. Estas medidas tenían también un importante impacto potencial sobre los sistemas de producción extensivos como los de las zonas de montaña, que sin excesivos ajustes podían hacer frente a las restricciones impuestas. Sin embargo, el éxito y alcance de estas actuaciones agroambientales entre los propios agricultores ha sido en ocasiones muy limitado (Malagón, 2009).

III. LA AGENDA 2000 Y LA POLÍTICA DE DESARROLLO RURAL

Sin embargo, y pese a la Reforma Mac Sharry de 1992 (y otro montón de cambios menores), el debate en torno a la legitimidad de la PAC continuaba vigente, centrándose a mediados de la década de los noventa en la manera de reorientarla desde el ámbito sectorial hacia una política rural de carácter territorial e integral (Buckwell et al., 1997), a lo que se unían fuertes presiones internas (la ampliación hacia Europa Central y Oriental, restricciones presupuestarias) y externas (negociaciones en la OMC, acuerdos comerciales con países terceros) para su reforma. Además, en 2000 se abría un nuevo periodo de programación para la política regional, y, por ende, para la política de desarrollo rural.

La Agenda 2000 se aprobó definitivamente en marzo de 1999 en el Consejo Europeo de Berlín, y supuso una significativa (aunque amortiguada) reforma de la PAC y de la política regional de la UE⁵⁸. La reforma de la política de precios y mercados no incorporó grandes variaciones, ya que no hizo sino continuar por la senda marcada por la Reforma de 1992: reducción de los precios de apoyo al sector agrario y sustitución de estos apoyos por ayudas directas a los productores. Los principales cambios estaban relacionados, por un lado, con la incorporación del principio de ecocondicionalidad, que supeditaba la concesión de los pagos directos al cumplimiento de determinados prácticas agrarias con objetivos medioambientales; y por otro, con la introducción de la modulación de las ayudas, sujeta a discrecionalidad de los Estados miembros. Esta

⁵⁷ El derecho a la obtención de esos pagos estaba ligado, excepto en el caso de las explotaciones más pequeñas, a la puesta en barbecho de al menos de un 15% de la superficie de la explotación. Esta extensión del barbecho es un ejemplo de las consecuencias ambientales beneficiosas que pueden tener medidas dirigidas a objetivos de carácter productivo.

⁵⁸ Se puede ver un análisis detallado de los condicionantes y contenidos de la Agenda 2000 en Massot (2000).

modulación permitía a éstos detraer parte de las ayudas destinadas a pagos directos compensatorios a los agricultores para la financiación del desarrollo rural. Sin embargo, sólo fue introducida por tres países (Francia, el Reino Unido y Portugal), y dos de ellos (Francia y Portugal) la suspendieron posteriormente.

Por el contrario, para la política de desarrollo rural la Agenda 2000 sí incorporaba ciertos elementos novedosos, aunque apenas se le reservara un magro 10% del presupuesto. Además de la constatación explícita de ser el “segundo pilar” de la PAC, la nueva política de desarrollo rural pretendía acabar con el dualismo entre agricultura y territorio mediante la integración de medidas dirigidas a ambos ámbitos (Romero, 2002), y el reconocimiento de que aquél se basara también actividades no agrarias, aunque de la orientación global del Reglamento se podía deducir que la agricultura mantenía su carácter de actividad fundamental para el desarrollo de las zonas rurales. De esta manera se integraron en un único Reglamento⁵⁹ toda una serie de medidas dispersas entre diferentes regulaciones, fondos y programas de actuación (entre ellas, los Objetivos 5a y 5b, las políticas agroambientales y el resto de medidas de acompañamiento), de manera que las actuaciones a realizar durante el periodo de programación 2000-2006 quedarán estructuradas en un único marco programático plurianual, definido al nivel geográfico pertinente, de acuerdo con la distribución de competencias y la organización administrativa de cada país. Tras la aprobación de la Agenda 2000, las ayudas para las zonas de montaña se incluyen dentro de la medida de Indemnizaciones Compensatorias para Zonas desfavorecidas, junto con otras zonas con problemas específicos (medioambientales o de despoblamiento o situadas en latitudes más allá del paralelo 62). Por su parte, la Iniciativa Comunitaria LEADER se transformó en LEADER +, haciendo especial énfasis en la promoción de iniciativas innovadoras y en la cooperación entre los agentes rurales.

La aplicación del principio de subsidiariedad supuso la elaboración y gestión a escala regional de dichos programas, en aquellos casos en los que las competencias en materia agraria y de desarrollo rural se hallaban descentralizadas. La programación podía adecuarse así a las necesidades y potencialidades de las diferentes regiones comunitarias. En cada país o región, las medidas se articularon en un documento único programático o programa de desarrollo rural (PDR), que posteriormente se sometía a la aprobación de la Comisión. En total se aprobaron 68 PDR para el conjunto de la UE⁶⁰. Estos PDR agrupaban sus medidas en torno a tres ejes principales: 1) un eje productivo, que estaba constituido por todas las medidas destinadas a las mejoras estructurales de la agricultura, como las ayudas a la inversión, a la instalación de jóvenes agricultores, los ceses anticipados o las medidas destinadas a la promoción de las actividades de transformación y comercialización de productos agrarios; 2) un eje medioambiental, compuesto por las medidas agroambientales, las forestales o las provenientes de la política socioestructural, como las compensaciones para apoyar a explotaciones en zonas desfavorecidas; y 3) un eje territorial, recogido en el artículo 33, y en el que aparecían todas aquellas actuaciones destinadas a la mejora de la calidad de vida de las zonas rurales y a la diversificación de su estructura productiva. Las ayudas del Reglamento 1257/99 se distribuían así en nueve medidas o líneas de actuación principales: i) inversiones en las explotaciones agrarias; ii) ayudas a la instalación de jóvenes agricultores; iii) formación; iv) cese anticipado de la actividad agraria; v) zonas

⁵⁹ Reglamento (CE) 1257/99.

⁶⁰ De forma adicional, se aprobaron otros 20 programas de Objetivo 2 y 69 del Objetivo 1 que incorporaban medidas de desarrollo rural, además de 73 programas Leader+.

desfavorecidas y zonas con limitaciones medioambientales específicas; vi) medidas agroambientales; vii) mejora de la transformación y comercialización de productos agrícolas; viii) silvicultura; y ix) fomento de la adaptación y desarrollo de las zonas rurales⁶¹.

En cuanto a las zonas de montaña, el artículo 18 de dicho Reglamento establecía que serían clasificadas como zonas de montaña aquéllas en las que se incrementarían los costes de producción de la actividad agraria por razones derivadas bien de las condiciones climáticas muy difíciles debidas a la altitud, bien de la presencia de elevadas pendientes en la mayor parte de la superficie que dificultarían la introducción de maquinaria en zonas a menor altitud, o por una combinación de ambos factores. Sin embargo, el Reglamento no establecía valores, por lo que cada país acondicionó esos criterios a sus condiciones, en aplicación del principio de subsidiariedad.

En cierta medida, la Agenda 2000 supuso un fortalecimiento de los objetivos ambientales en la política de desarrollo rural y de la propia PAC, muy cuestionada a este respecto. La incorporación de estos objetivos ambientales se vio reforzada además por otras iniciativas, como la Directiva sobre Nitratos⁶², la implantación de la Red Natura 2000⁶³ o la aplicación de la econdicionalidad (García Álvarez- Coque, 2006).

Sin embargo, la Agenda 2000 también planteaba algunas sombras para el futuro. En primer lugar, limitaba el papel futuro de la política de desarrollo rural como política comunitaria de desarrollo regional, al extender su aplicabilidad a todas las regiones de la UE sin dotaciones adicionales de fondos para el periodo 2000-2006⁶⁴. Ello implicaba que las regiones más ricas y, por lo tanto, con mayores posibilidades de aportar cofinanciación para los programas de desarrollo rural podían plantear actuaciones más ambiciosas y obtener más fondos que aquellas regiones más pobres, con mayor número de comarcas rurales desfavorecidas, lo que ahondaba las diferencias en favor de los productores y de las zonas rurales de los países más ricos.

En segundo lugar, la cohesión de la política de desarrollo rural resultaba ciertamente forzada, pese que el Reglamento 1257/99 suponía un intento de agrupar a un conjunto de medidas inconexas anteriormente dispersas en diferentes Reglamentos, financiadas por diferentes fondos, e integradas en diferentes programas y políticas. De esta manera, la política de desarrollo rural parecía estar despojada de ese carácter integral y territorial absolutamente indispensable para hacer frente a los problemas del medio rural.

Finalmente, la Agenda 2000 evidenciaba las contradicciones en las que se había movido la política agraria comunitaria desde la aparición de las políticas de contenido estructural o territorial, que hasta entonces habían sido competencia exclusiva de los estados. Los limitados recursos de las políticas socioestructurales y de desarrollo rural trataban de paliar los crecientes desequilibrios entre regiones y productores que la política de precios y mercados había contribuido a generar. Sin embargo, los cambios introducidos por la Agenda 2000, con la aplicación del principio de subsidiariedad y la renacionalización de diversos elementos de la PAC, concedían a los Estados miembros cierto margen de maniobra que permitía adecuar los instrumentos a las distintas realidades regionales.

⁶¹ De todas estas actuaciones, las medidas agroambientales eran las únicas que los Estados miembros estaban obligados a incorporar en sus programas de desarrollo rural.

⁶² Directiva 676/91/CEE.

⁶³ Directiva 92/43/CEE.

⁶⁴ Lo mismo ocurría con la Iniciativa Comunitaria LEADER+, a la que podían optar todas las zonas rurales comunitarias.

En este sentido, un aspecto relevante a analizar es la orientación global de los programas nacionales y regionales de desarrollo rural durante este periodo de programación, pudiéndose percibir a este respecto notables divergencias entre países y regiones. Dwyer et al. (2003) analizaban las diferencias entre países en la distribución de recursos para las diferentes medidas, repitiéndose un patrón claro: los países del sur de Europa destinaban un mayor porcentaje de recursos al ajuste estructural, al aumento de la productividad y a la modernización del sector agrario, mientras que los países del Norte y Centro de Europa se concentraban en las medidas agroambientales. Las ayudas para zonas desfavorecidas⁶⁵ reflejaban también las diferencias históricas y geográficas entre países, ya que apenas tenían relevancia en países como Holanda y Dinamarca, manteniendo o aumentando su peso en países como Irlanda, el Reino Unido, Francia, Grecia y Austria.

El análisis específico de los contenidos de los programas más importantes llevados a cabo durante el periodo 2000-2006 mostraba notables diferencias entre las prioridades nacionales (Dwyer et al. 2003). Así, Austria distribuía la mayor parte de sus recursos entre las medidas agroambientales (60%) y las Indemnizaciones para Zonas Desfavorecidas (IZD, 26%), mientras que apenas dedicaba un 3% a las medidas de desarrollo rural destinadas a la mejora de la calidad de vida y a la diversificación de las zonas rurales. En Suecia, las prioridades del único programa nacional se dirigían a impulsar la agricultura ecológica y el desarrollo rural sostenible desde el punto de vista ambiental, lo que se plasmaba en la relevancia de las medidas agroambientales, que suponían también el 65% del presupuesto. Francia, por su parte, tenía un único programa nacional, aunque su gestión estaba descentralizada en gran medida ya que uno de sus principales instrumentos (los contratos territoriales de explotación) se aplicaba de forma descentralizada. El Plan de Desarrollo Rural Nacional francés distribuía entre cinco medidas el 87% del presupuesto, que en orden descendente en cuanto a su participación en el presupuesto eran las IZCD, la transformación y comercialización de productos agrarios, las medidas agroambientales, la instalación de jóvenes agricultores y las ayudas a la inversión en explotaciones. Las medidas del artículo 33 (diversificación y mejora de los servicios para el medio rural) se llevaban el 17% del presupuesto. La realidad era muy diferente en el caso español⁶⁶, donde los diferentes programas regionales y los propios programas horizontales revelaban un amplio consenso sobre la necesidad de modernizar la agricultura para garantizar su competitividad en los cada vez más globalizados mercados agrarios, mientras que, por el contrario, las medidas agroambientales apenas suponían el 10% del presupuesto.

IV. EL FEADER Y LA REORIENTACIÓN DE LA PAC

La aprobación de la Agenda 2000 no supuso la desaparición del discurso comunitario de las argumentaciones en pro de una redefinición de la PAC en términos de Política Agrícola y Rural Comunitaria. La Segunda Conferencia Europea sobre Desarrollo Rural,

⁶⁵ La Agenda 2000 estableció que las Indemnizaciones Compensatorias fueron calculadas en función de la superficie de las explotaciones agrarias y no en base a las cabezas de ganado, para evitar la tendencia a la sobrecarga de ganado derivada de los pagos por Unidad Ganadera Mayor.

⁶⁶ En España, los programas horizontales gestionaban la aplicación de las medidas agroambientales, las de forestación, los ceses anticipados, las ayudas a la inversión en explotaciones, la instalación de jóvenes agricultores y las de modernización de los regadíos (artículo 33). El resto de medidas eran gestionadas por programas regionales, excepto en el caso de Cantabria, Navarra y el País Vasco. En Navarra, el programa regional también gestionaba las antiguas medidas de acompañamiento, las ayudas a la inversión y la instalación de jóvenes. El programa de la Comunidad Autónoma del País Vasco era el único que gestionaba la totalidad de las medidas previstas por el Reglamento 1257/99.

celebrada en Salzburgo en 2003, trató de establecer los principios que deberían sustentar las actuaciones dirigidas a lograr un desarrollo sostenible de las zonas rurales.

La entonces inmediata ampliación de la UE, primero a 25 y posteriormente a 27 miembros, resaltaba la necesidad de que la nueva política de desarrollo rural tuviera en cuenta la diversidad de realidades, de problemas y, por lo tanto, de respuestas e instrumentos. Pronto la política agraria europea hubo de afrontar una nueva reestructuración, que en el caso de la política de desarrollo rural asumió en buena medida estos principios. Como ya se ha señalado anteriormente, las presiones tanto internas como externas sobre la política de mercados de la PAC fueron creciendo con el cambio de siglo, haciendo cada vez menos viable el sistema de apoyo convencional. La Ronda de Doha de la OMC, la inminente ampliación hacia el Este y el Centro de Europa y las progresivas crisis alimentarias reabrieron el debate entre los Estados miembros acerca de la necesidad de una reforma "cualitativa" de la PAC, que abundara en el fomento de la calidad y en el apoyo a prácticas agrarias extensivas y ecológicas como nuevos ejes de la política agroalimentaria.

Con todos estos condicionantes, la Agenda 2000 ya establecía una revisión intermedia en 2002, que permitiera adaptar las medidas a los cambios en los mercados agrarios. Sin embargo, la revisión propuesta por la Comisión fue mucho más allá y se tradujo en la reforma más profunda de cuantas ha sufrido la PAC. Esta propuesta se presentó como "una perspectiva política a largo plazo a favor de una agricultura sostenible". Tras un intenso proceso de negociaciones (Massot, 2004), el 26 de junio de 2003 el Consejo de Ministros de Agricultura reunido en Luxemburgo aprobó esta nueva serie de reformas de la PAC.

La reforma pretendía eliminar los incentivos negativos para el medio ambiente de las ayudas vigentes, promoviendo prácticas más sostenibles y tratando de dotar a la agricultura europea de un marco estable y previsible de apoyo para los años venideros. Los objetivos prioritarios de esta Reforma eran la búsqueda de una mayor competitividad, la apuesta por la calidad de los alimentos, la protección del medio ambiente, la reducción de los desequilibrios sociales y la potenciación del desarrollo rural. La Comisión se comprometía además a realizar una revisión de la aplicación de esta nueva PAC para 2008. Los instrumentos más destacables eran, en primer lugar, la disociación de las ayudas respecto a la producción⁶⁷, que quedaban convertidas en un pago único por explotación (calculado a partir de las ayudas recibidas durante el periodo 2000-2002). En segundo lugar, vinculación de las ayudas al cumplimiento de las normas en materia de medio ambiente, salubridad de los alimentos, sanidad animal y vegetal y bienestar de los animales, así como a la condición de mantener las tierras agrarias en buenas condiciones agronómicas y ambientales ("ecocondicionalidad"). Por último, la reducción de las ayudas directas ("modulación") a las explotaciones a partir de los 5.000 euros, con el fin de financiar las nuevas medidas de desarrollo rural.

En cuanto a la política de desarrollo rural, la Reforma retrasó hasta 2005 su redefinición y contenidos. La aprobación del Reglamento (CE) 1698/2005 para las ayudas al desarrollo rural supuso la creación del FEADER (Fondo Europeo de Desarrollo Rural), que pasaba a ser el único Fondo destinado a su financiación. Para orientar el diseño de los nuevos programas regionales y nacionales de desarrollo rural, el Consejo de la UE

⁶⁷ Los Estados tenían la opción de establecer una disociación parcial para determinados productos o de mantener la vinculación de las ayudas a la producción en otros. Esta disociación se acompañaba de la libertad de producción para los beneficiarios de las ayudas.

aprobó en 2006 las Directrices Estratégicas Comunitarias⁶⁸ en esta materia, que guiarían la elaboración de los programas de desarrollo rural para el nuevo periodo de programación, y que deberían incorporar las prioridades de la UE en relación con los Objetivos de desarrollo sostenible de Goteborg y la Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo.

Esta nueva política se articulaba en torno a tres ejes principales: un primer eje destinado a aumentar la competitividad de los sectores agrario y forestal; un segundo orientado a la mejora del medio ambiente y el entorno rural y, por último, un tercer eje de apoyo a las mejoras de la calidad de vida en las zonas rurales y a la diversificación de la economía rural. Además, se incorporaba un cuarto eje LEADER, integrado en los programas de desarrollo rural, que apoyaría iniciativas que se llevaran a cabo siguiendo los principios y el método que han sustentado las actividades de la Iniciativa LEADER desde su creación: carácter local, enfoque participativo ascendente, cooperación, innovación, etc. Se reiteraba además la necesidad de compensar las dificultades naturales que deben soportar las explotaciones agrarias situadas en Zonas de montaña, en otras zonas desfavorecidas, Natura 2000, y en las relacionadas con la Directiva Marco del Agua, para continuar la actividad agraria, utilizando métodos de producción sostenibles para mantener el medio rural.

Cada estado o región debía respetar la asignación de unos porcentajes mínimos de gasto en cada eje en el diseño y aplicación de su programa de desarrollo rural, del 10, 25 y 10 respectivamente para cada uno de los tres primeros ejes. El porcentaje del 25% para el eje ambiental suponía un reforzamiento de las prioridades ambientales de los programas, que vino acompañada además por nuevas medidas de contenido marcadamente ambiental.

El establecimiento de unos porcentajes mínimos de gasto entre los tres ejes pretendía dotar de cierto equilibrio a los planes y evitar la excesiva concentración de actuaciones en el eje productivo-competitivo que se había detectado en algunos programas durante el anterior periodo de programación. Sin embargo, la política de desarrollo rural de los países y regiones del Sur de Europa mantuvo en muchos casos esa orientación competitiva⁶⁹. Ése es el caso español, ya que en todas las regiones el gasto en el primer eje supera el 40% (con excepción de Cantabria) y en alguna incluso llega hasta el 68% (Navarra). Sin embargo, sólo en Castilla-La Mancha supera el Eje 2 (48%) al Eje 1 (41%). En menor medida, este sesgo competitivo se mantiene también en Francia o Italia. Por el contrario, Finlandia, Suecia, Irlanda o el Reino Unido destinaban más del 75% de su presupuesto en desarrollo rural a medidas de carácter ambiental.

Esta nueva política de desarrollo rural incorporaba algunas medidas nuevas con respecto a la Agenda 2000, entre las que se podrían destacar las actuaciones de apoyo a la implantación de servicios de asesoramiento a los agricultores; las ayudas para la incorporación a programas de calidad de los alimentos y para el cumplimiento de la normativa comunitaria; pero, sobre todo, las ayudas para explotaciones ubicadas en zonas Natura 2000, las destinadas al bienestar de los animales y a la realización de inversiones no productivas vinculadas a aspectos medioambientales. Además, el Reglamento concedía un tratamiento horizontal al sector forestal, que pasaba a

⁶⁸ Decisión del Consejo de 20 de febrero de 2006 (2006/144/CE).

⁶⁹ Otro tanto ocurrió con los países de la ampliación, que debían modernizar sus anticuadas estructuras productivas, lo que explicaría la orientación eminentemente competitiva de la aplicación de los programas SAPARD..

beneficiarse de las mismas medidas que el sector agrario (formación, asesoramiento, ayudas a la inversión, industrias, Natura 2000, etc.).

Una de las principales innovaciones del Reglamento FEADER desde el punto de vista medioambiental provenía de la financiación de pagos a explotaciones ubicadas en las zonas Natura 2000⁷⁰. Sin embargo, hay que resaltar que los Estados miembros no accedieron a la creación de un instrumento de financiación específico de las acciones necesarias para las Zonas Natura 2000, cuyo coste para la UE-25 se estimó en 6.100 millones de euros anuales. Por lo tanto, los recursos para los pagos Natura 2000 habían de detraerse de otras medidas de desarrollo rural.

Tal y como había anunciado, en 2007, la Comisión Europea abrió un nuevo proceso de revisión de la PAC, que se denominó Chequeo Médico de la PAC (“Health Check”), que concluyó para noviembre de 2008. Esta reforma profundizaba en las principales líneas de reformas anteriores (disociación de las ayudas, modulación), concedía pagos suplementarios en función de determinados criterios (calidad de los alimentos, medio ambiente, comercialización) y aumentaba de forma lineal las cuotas lácteas entre 2009 y 2013. En relación con el desarrollo rural, la Comisión modificó las líneas estratégicas incluyendo 6 retos: i) gestión del riesgo; ii) cambio climático y bioenergía; iii) pérdida de biodiversidad; iv) gestión del agua; v) innovación; y vi) medidas de acompañamiento en el sector lácteo. Ello obligó a los Estados Miembros a modificar sus programas plurianuales.

V. CONCLUSIONES: LA NUEVA PAC, LOS BIENES PÚBLICOS Y LAS ZONAS DE MONTAÑA

La necesidad de deslindar los objetivos de la política agraria de las cuestiones comerciales para someter así a la actividad agraria a la disciplina del mercado y la competencia deja en evidencia la escasa capacidad de muchas explotaciones agrarias de ser viables en un contexto exento de intervención y apoyo público. A su vez, la progresiva desagrarización de muchas zonas rurales, debido a la desaparición de explotaciones, la consiguiente pérdida de activos rurales y el riesgo de despoblación en el caso de ausencia de alternativas productivas, ha puesto de manifiesto la relevancia del sector primario como elemento vertebrador del territorio en estas zonas. Este papel vertebrador está vinculado con la provisión de bienes públicos de las zonas rurales, entendiendo por bienes públicos aquellos bienes y servicios que la sociedad demanda y los mercados no proveen en cantidad suficiente. Por lo tanto, la provisión de estos bienes públicos requiere de una intervención pública que ofrezca incentivos suficientes para que los agricultores provean esos bienes en las cantidades socialmente demandadas. Los principales bienes públicos asociados a la agricultura y a las zonas rurales se pueden clasificar en tres tipos (Cooper et al, 2009):

- Vinculados al medio ambiente: la biodiversidad de las tierras de cultivo, los paisajes agrícolas de alto valor natural, la buena calidad del agua y del aire, la disponibilidad de recursos hídricos, la funcionalidad del suelo, la fijación de carbono, la estabilidad del clima y la capacidad de respuesta a inundaciones e incendios.

⁷⁰ En el anterior periodo de programación 2000-2006 la financiación de las zonas Natura 2000 se realizó a través de los proyectos LIFE-Natura, el FEOGA (a través de los programas de desarrollo rural) y, en ciertos casos, mediante proyectos financiados por los Fondos Estructurales (en regiones del Objetivo 1) y por el Fondo de Cohesión. Desde 1992, la financiación comunitaria de proyectos de conservación y restauración de zonas naturales para la protección de la biodiversidad, principalmente en Zonas Natura 2000, se ha llevado a cabo principalmente mediante el instrumento LIFE, renombrado LIFE+ para el periodo 2007-2013. LIFE empleó 1.500 millones de euros en financiar 2.500 proyectos y LIFE+ va a contar para el periodo de programación 2007-2013 con 2.100 millones de euros, de los cuales 800 millones se dedicarán al apartado Conservación y Biodiversidad, centrado en la aplicación de las Directivas sobre Hábitats y Aves Silvestres.

- Vinculados a la seguridad alimentaria europea: el mantenimiento de la capacidad de producir alimentos a largo plazo.
- Vinculados a la vitalidad rural: relacionados con el mantenimiento de las comunidades rurales como comunidades viables.

De esta tipología se puede concluir sin dificultad que la agricultura bajo sistemas de producción extensivos y ambientalmente respetuosos, o en zonas de alto valor natural, como lo son las zonas de montaña, tiene un papel fundamental como proveedor de bienes y servicios públicos de carácter medioambiental. Estas funciones no comerciales de la agricultura y del medio rural, que ya emergieron en el debate a principios de la década pasada bajo el concepto de multifuncionalidad, se han vuelto a colocar en el centro de las discusiones sobre el futuro de la PAC post-2013. En la actualidad la PAC se halla en un momento de debate sobre su papel futuro, cara al próximo periodo de programación 2014-2020 y dentro de la Estrategia 2020 de la UE. Además, este proceso está teniendo lugar en un contexto de la más severa crisis política, económica e institucional que ha padecido la UE desde su creación. La propuesta de la Comisión del 12 de octubre de este año, sobre la que se han iniciado las negociaciones entre los Estados Miembros, parece apuntar hacia una “ambientalización” de la PAC, tanto del primer como del segundo pilar. El reto y la oportunidad de las zonas de montaña es poner en valor esas funciones no productivas de forma que los instrumentos de la nueva PAC impulsen su provisión, estimulando los procesos de producción conjunta de bienes privados y públicos (p.ej.: productos artesanos de calidad, turismo y servicios ambientales y paisajísticos), favoreciendo las sinergias entre las diversas actuaciones.

En las primeras propuestas presentadas por la Comisión se establecen los siguientes objetivos para la nueva PAC:

Objetivo 1: una producción alimentaria viable, que garantice la seguridad alimentaria (esto es, en el autoabastecimiento de alimentos) de la UE.

Objetivo 2: una gestión sostenible de los recursos naturales (biodiversidad, paisaje, etc.) y acción por el clima, que contribuya a la lucha contra el cambio climático;

Objetivo 3: un desarrollo territorial equilibrado, que garantice la viabilidad de las zonas rurales.

Para llevar a cabo esos objetivos, la PAC debería seguir siendo una política común fuerte estructurada en torno a dos pilares. Un primer pilar estaría constituido por pagos directos a los agricultores, de carácter más ecológico que los actuales y distribuido más equitativamente. El segundo pilar debería estar orientado a la competitividad y la innovación, el cambio climático y el medio ambiente. Sin embargo, hay que señalar que en la propuesta de la Comisión, los recursos destinados al desarrollo rural descienden al final del periodo del 24,6% inicialmente previsto para 2013 hasta el 24,1%.

En lo concerniente al objetivo medioambiental de la PAC, la Comisión hace hincapié en el papel de las actividades primarias (agrícolas, ganaderas y forestales) en la provisión de bienes públicos medioambientales: el paisaje, la biodiversidad de las tierras agrarias, la estabilidad del clima y una mayor capacidad de respuesta ante desastres naturales como inundaciones, etc. Por lo tanto, del documento de la Comisión se puede deducir, por un lado, que se va a profundizar en la “ambientalización” (greening) de la PAC, asumiendo explícitamente objetivos ambientales; por otro, que unida a esa ambientalización, existe una orientación expresa de la intervención pública (en este caso de la PAC) hacia la provisión de bienes públicos: de esta manera, la Comisión reconoce

abiertamente la relevancia de la agricultura como actividad generadora de bienes públicos, principalmente ambientales, pero también de otro tipo.

Aunque las discusiones sobre la nueva PAC no han hecho sino comenzar (el debate se extenderá a lo largo de 2012), es conveniente resaltar algunos retos que en ese proceso se les presentan a las zonas de montaña y a las administraciones con jurisdicción sobre ellas, ante los cambios que con toda seguridad se avecinan. En primer lugar, dadas las características de los procesos de producción agraria y de esos bienes públicos, existen también en muchas ocasiones ciertas dificultades para relacionar ambos directa e inequívocamente. Este carácter difuso de la provisión de determinados bienes públicos, y las carencias de información ambiental de calidad dificultan el diseño de instrumentos precisos que permitan garantizar una provisión socialmente óptima de estos bienes públicos. Además, pese a los avances registrados recientemente, las metodologías de valoración económica de bienes ambientales (necesarias para determinar el valor de la demanda social de bienes y servicios ambientales presentan ciertas limitaciones. Por lo tanto, es necesario profundizar en la investigación en este ámbito, así como mejorar los sistemas de información ambiental.

En segundo lugar, y tal y como ya se ha señalado, la “ambientalización” de la PAC se va a trasladar tanto a las ayudas directas como a la política de desarrollo rural. Los pagos directos pueden incorporar determinados complementos medioambientales, vinculados a la adopción de determinados compromisos ambientales relativamente sencillos de cumplir. Sin embargo, muchos de esos compromisos ambientales habían sido sostenidos hasta 2013 por los programas agroambientales incorporados a los planes de desarrollo rural. Por lo tanto, se plantea un nuevo reto al tener que redefinir y rediseñar los nuevos programas agroambientales dentro de las políticas de desarrollo rural post-2013, vinculados a la provisión de bienes públicos.

Finalmente, uno de los principales problemas a los que ha de hacer frente las políticas destinadas a garantizar la provisión de estos bienes públicos es cómo lograr la implicación de los agricultores en los programas destinados a su provisión. En este sentido, las relaciones entre agricultores y las administraciones públicas resultan de vital importancia. La propia Comisión Europea reconoce que es necesaria “una mayor adaptación [de las medidas ambientales] a las necesidades específicas de las regiones”. Por lo tanto, el papel de los gobiernos regionales a la hora de diseñar e implementar los programas agroambientales y de desarrollo rural puede ser muy relevante, de forma que los planes y programas diseñados respondan a la demanda social, a la vez que ponen en valor ante los propios agricultores, ganaderos y habitantes de las zonas rurales prácticas y sistemas de producción que han permitido la preservación de su riqueza natural y paisaje, principales activos de un patrimonio que ha de garantizarse para las generaciones venideras.

BIBLIOGRAFÍA

Buckwell, A., Blom, J., Commins, P., Hervieu, B., Horfreither, M., and Von Meyer, H. (1997): Towards a common agricultural and rural policy for Europe. Reports and Studies, 5. Bruselas. Comisión de las Comunidades Europeas.

Cooper, T.; Hart, K.; y Baldock, D. (2009): The provision of public goods through agriculture in the European Union. Informe elaborado para la DG Agricultura y Desarrollo Rural, Londres, Institute for European Environmental Policy (IEEP).

Dwyer, J., Baldock, D., Beaufoy, G., Bennett, H., Lowe, P. y Ward, N. (2003): Europe's Rural Futures- The Nature of Rural Development II. Rural development in an enlarging European Union. World Wildlife Fund.

García Álvarez- Coque, J. M. (2006): "La Política Agraria Común y su evolución", en La Reforma de la Política Agraria Común. Preguntas y respuestas en torno al futuro de la agricultura, García Álvarez- Coque, J.M., ed. Madrid. Eumedia y Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, 19-34.

Malagón, E. (2009): Multifuncionalidad e instrumentos de política agraria: el caso de la política agroambiental en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Tesis inédita, Instituto HEGOIA, Universidad del País Vasco- Euskal Herriko Unibertsitatea.

Massot, A. (2000): "La PAC, entre la Agenda 2000 y la Ronda del Milenio: ¿A la búsqueda de una política en defensa de la multifuncionalidad agraria?", Revista de Estudios Agrosociales y Pesqueros, 188, 9-65.

Massot, A. (2004): "La reforma de la Política Agraria Común de junio de 2003: resultados y retos para el futuro", Boletín Económico del ICE, Información Comercial Española,(2817), 35-56.

Romero, J. J. (2002): Los efectos de la política agraria europea: un análisis crítico. Bilbao. Desclée de Brouwer, Intermon OXFAM.

TURISMO Y POBLACIONES DE MONTAÑA. EN ESPECIAL LAS ESTACIONES DE ESQUÍ⁷¹

MAITE URIARTE RICOTE

Profesora Agregada de Derecho Administrativo - UPV/EHU

IÑIGO URRUTIA LIBARONA

Profesor Agregado de Derecho Administrativo - UPV/EHU

I. PLANTEAMIENTO: TURISMO DE NIEVE VERSUS ACTIVIDADES PRIMARIAS Y SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL

II. PREVISIONES NORMATIVAS PARA EL PIRINEO ARAGONES

II.1. El espíritu de las Directrices Generales de Ordenación del Territorio y de las Directrices Parciales de Ordenación Territorial del Pirineo

II.2. Los centros de esquí como planes o proyectos de interés general de Aragón

II.2.1. Concepto, naturaleza y objeto de los planes y proyectos de interés general

II.2.2. La previa declaración del interés general del plan o proyecto

II.2.3. El trámite de evaluación ambiental del plan o la evaluación de impacto ambiental del proyecto

II.2.4. Aprobación definitiva del plan o proyecto de interés general

II.3. Exigencias específicas para la obtención de la declaración de interés general en el caso de las estaciones de esquí y criterios a respetar en su otorgamiento

II.4. Carácter vinculante del proyecto de nieve para los instrumentos territoriales y urbanísticos

III. PREVISIONES NORMATIVAS PARA EL PIRINEO CATALÁN

III.1. Características de las estaciones de esquí del Pirineo catalán

III.2. Breve apunte sobre la normativa territorial catalana

III.3. Aspectos destacables del Plan Territorial Parcial del Alto Pirineo y del Plan Comarcal de Montaña

III.4. El Plan director de las estaciones de montaña

III.4.1. Ámbito territorial, temporal, y socioeconómico del plan director de las estaciones de montaña

III.4.2. Principales estrategias y desarrollos del plan director de las estaciones de montaña.

A. El sector de la nieve, motor económico de las comarcas de montaña. B. Rentabilizar el negocio de la nieve mediante el fomento de grupos empresariales. C. Definición de un marco normativo claro y eficiente para el sector. D. Compatibilidad de las estaciones con el territorio.

IV.5. Normativa ambiental con incidencia en las estaciones de esquí. D.1.

Definición y sostenibilidad de los dominios esquiables. D.2. Mejora de la accesibilidad y de la movilidad. D.3. Definición de los límites y tipos de crecimiento del parque residencial-turístico. D.4. Mejora de la calidad urbana

IV. VALORACIÓN.

⁷¹ Este estudio se enmarca en el Proyecto de Investigación financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación titulado “Medio Ambiente y Protección de los Pirineos” (investigador principal Iñaki Lasagabaster Herrarte).

I. PLANTEAMIENTO: TURISMO DE NIEVE VERSUS ACTIVIDADES PRIMARIAS Y SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL

Tras la profunda crisis en la que se sumergió el sistema tradicional de gestión del territorio basado en la ganadería extensiva, las estaciones de esquí constituían el principal motor de desarrollo, siguiendo la estela del modelo centroeuropeo⁷². Por lo que respecta a la situación demográfica, la población se ha visto incrementada en los lugares con elevada industria turística, al contrario de lo sucedido en los municipios sin estaciones de esquí en los que la tendencia ha sido decreciente. Las diferencias entre ambos tipos de municipios también se advierten en la evolución del sector primario, ya que si bien la tendencia general durante todo el siglo XX ha sido la reducción de explotaciones, la pérdida ha sido mayor en las poblaciones vinculadas al turismo de nieve que en el resto. Los trabajos de LAGUNA Y LASANTA confirman el trasvase de mano de obra del sector primario al terciario debido a la ocupación de prados por infraestructuras turísticas, lo que confirma la competencia existente entre el turismo y el sector primario por el uso de las áreas más fértiles y por la mano de obra⁷³.

La incompatibilidad entre ambas actividades presenta graves consecuencias para el desarrollo sostenible que se manifiestan, entre otras cosas, en la pérdida de pastos naturales y en la degradación del paisaje como consecuencia del monocultivo turístico. El descenso de la ganadería extensiva y el abandono de prados, han propiciado la extensión de matorrales y bosques de sucesión y, por ende, el riesgo de incendios. No obstante, el elevado potencial económico que presenta el turismo de esquí ha llevado a la citada doctrina a instar la búsqueda de fórmulas de desarrollo que lo hagan compatible con el aprovechamiento agroganadero del territorio⁷⁴.

Sin embargo, esa conciliación parece imposible o muy difícil de lograr cuando se comprueban las consecuencias ambientales del esquí, especialmente, del alpino, que se caracterizan por: a) ser acumulables, b) producir sinergias que amplifican los efectos negativos que producen de forma individual, c) ser altos, muy altos o incluso severos, perdurando en el tiempo, aun tras haber cesado la actividad⁷⁵.

Los impactos ambientales de las estaciones de esquí comprobados y descritos en los trabajos especializados, son diversos y con graves e irreversibles consecuencias sobre la atmósfera, el suelo y el relieve, los sistemas hidrológicos, la flora, la fauna, y el paisaje. Nuestro propósito es, por tanto, analizar la atención que actualmente dedica la normativa a la industria de la nieve, en orden a determinar el grado de compatibilidad entre ambas realidades.

Existe una relación histórica y simbiótica entre la humanidad y la montaña, y el montañismo, en sus múltiples facetas y variantes, es el vínculo paradigmático. En la última

⁷² LASANTA, T., “El turismo de nieve como estrategia de desarrollo en el Pirineo aragonés”, Cuadernos de Investigación Científica, núm. 36 (2), 2010, pág. 158.

⁷³ LAGUNA, M., LASANTA, T., “Competing for meadows. A case study on tourism and livestock farming in the Spanish Pyrenees”, *Mountain Research and Development*, núm. 23, págs. 169 - 176, 2003.

⁷⁴ LASANTA, T., “El turismo de nieve como estrategia de desarrollo en el Pirineo aragonés”, Cuadernos de Investigación Científica, núm. 36 (2), 2010, pág. 160.

⁷⁵ Vid., Plataforma en defensa de las montañas de Aragón, *Informe sobre el esquí alpino y el urbanismo en las zonas de Montaña de Aragón*, junio de 2006, pág. 43 (www.ecologistasaragon.org/nieve).

etapa de esta larga relación, destaca la extraordinaria diversificación de actividades y disciplinas deportivas relacionadas con el montañismo⁷⁶ y, entre ellas cabe analizar en orden a su impacto, aquellas cuya práctica requiere la construcción de las estaciones de esquí.

La implantación del fenómeno social del turismo de nieve en España ha sido progresiva y constante, desde el inicio de su expansión en los años sesenta con carácter elitista, pasando por la ampliación de la demanda vivida en los ochenta, hasta su actual consolidación. Las estaciones de esquí pueden agruparse en atención a diversos modelos o perspectivas y, la más atractiva o completa, parece ser la que ofrece una clasificación por generaciones, basada en el análisis del proceso de formación y evolución de sus características en relación con su entorno inmediato, considerando tanto sus aspectos formales como funcionales. Existen así, estaciones de esquí de primera, segunda, tercera y cuarta generación.

La primera generación de estaciones de esquí surgió durante el tránsito de una economía agro-pastoral y forestal a una economía turística, que fue ganando terreno y terminó por imponerse. Se caracterizaban por tener estructuras urbanísticas poco densas y rurales, una insuficiente calidad y cantidad de campos de nieve y falta de coordinación urbanística-arquitectónica.

Con la segunda generación de estaciones surgió el concepto de dominio esquiable, como lugar idóneo para la explotación invernal, que redundó en un aumento de su calidad. Al mismo tiempo, se procedió a separar el hábitat tradicional del turístico y los promotores, tanto públicos como privados, se hicieron cargo de la construcción con predominio de urbanizaciones caóticas, construcciones de baja calidad y diseño con una importante incidencia en el paisaje. Asimismo, la irrupción de los automóviles particulares se sumó a los impactos anteriores.

La característica principal de las estaciones de tercera generación es que en su caso, la construcción, urbanización, promoción inmobiliaria y la explotación del dominio esquiable se llevan a cabo por un único promotor que, en bastantes ocasiones, es también el encargado de la gestión técnica y comercial. La generalización del turismo de nieve se produjo, precisamente, con esta tercera generación, en la que surgió el concepto de estación integrada, que presenta un hábitat más concentrado e intensivo, aunque de mejor calidad, pero con mayor impacto ambiental. Entre dichos efectos negativos cabe destacar el aislamiento de la estación respecto del entorno, así como la presencia del automóvil y de la construcción urbana que impide la conservación de elementos fundamentales como la tranquilidad o el paisaje.

Las deficiencias derivadas de las tres generaciones de estaciones descritas impulsaron el concepto de una cuarta generación, asociada a una ordenación integrada de las actuaciones a realizar sobre la montaña, que trascienda, en consecuencia, la construcción

⁷⁶ Pueden distinguirse en torno a veinte disciplinas distintas (alpinismo glacial, alpinismo de dificultad, alpinismo invernal, ascensionismo, escalada deportiva, escalada en hielo, escalada libre, big wall, boulder, esquí de travesía, esquí alpinismo, snowboard de montaña, senderismo, trekking, ect). *Vid.*, MOSCOSO SÁNCHEZ, D.J. y GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, M.T., “La montaña como observatorio de lo social”, en *Ocio, turismo y deporte en España*, (ÁLVAREZ SOUSA, A Coord.), Ediciones Tórculo y Universidad de A Coruña, Santiago de Compostela, 2004, págs. 439 a 461.

concreta de una estación y facilite la incorporación de las variables ambientales, territoriales, sociales y económicas⁷⁷.

Las regulaciones autonómicas han afrontado con distinta intensidad la ordenación del turismo de nieve y conviene, por tanto, precisar cuáles son las peculiaridades de dicho régimen en cada una de las comunidades con territorio pirenaico.

II. PREVISIONES NORMATIVAS PARA EL PIRINEO ARAGONES

La regulación jurídica aplicable a la construcción de estaciones de esquí en la Comunidad Autónoma de Aragón se aborda desde distintas perspectivas jurídicas que se entrelazan en el tiempo y se distribuye entre las normas que analizamos a continuación.

II.1. El espíritu de las Directrices Generales de Ordenación del Territorio y de las Directrices Parciales de Ordenación Territorial del Pirineo

Desde la perspectiva de la ordenación territorial, y atendiendo a un orden cronológico, comprobamos que la Ley 7/1998, de 16 de julio, por la que se aprobaron las Directrices Generales de Ordenación del Territorio, contenía un espíritu proclive al impulso, ampliación y mejora de la oferta, tanto del esquí alpino, como del esquí de fondo, así como de cualquier otro tipo de actividad turística, recreativa y de ocio a desarrollar en el Pirineo. Con esta finalidad, aconsejaba la aprobación de un Plan de desarrollo del Turismo, en el que se consideraran, entre otras variantes, su impacto ambiental⁷⁸.

La definición de los centros de esquí y de montaña vino posteriormente de la mano de la Ley 6/2003, de 27 de febrero de Turismo de Aragón, en cuyo artículo 51⁷⁹ se dispone que son aquellos “complejos turísticos dedicados a la práctica de deportes de nieve y montaña que formen un conjunto coordinado de medios de remonte mecánico, pistas e instalaciones complementarias de uso público”⁸⁰. La autorización para la construcción de estas infraestructuras es, como se verá, competencia del Gobierno de Aragón y el sentido que la norma otorga al silencio administrativo en este procedimiento autorizador es negativo.

Dos años más tarde, el Decreto 291/2005, de 13 de diciembre, del Gobierno de Aragón, aprobó las Directrices Parciales de Ordenación Territorial del Pirineo Aragonés, y de su artículo 55 titulado “Mejora de las instalaciones de esquí”, se desprende la misma esencia motriz de los negocios de nieve apuntada en las Directrices Generales. Este precepto exige al Departamento competente en materia de turismo que impulse la mejora de la oferta de las instalaciones relacionadas con el esquí. Con este fin, dispone la actuación en tres áreas distintas: esquí alpino, de fondo y equipamiento complementario. Para el esquí alpino, prevé la mejora de trazados de pistas y optimización de su aprovechamiento, ampliación de las pistas existentes, el estudio de posibles nuevas estaciones, la posibilidad de conexión entre las mismas, así como la mejora de los medios técnicos y de los accesos.

⁷⁷ PALOMEQUE LÓPEZ, F., “Turismo de nieve y estaciones de esquí en el Pirineo Catalán”, ponencia presentada en el curso sobre *Nuevas modalidades de turismo y sus efectos económicos*, Cursos de Verano, Universidad Menéndez Pelayo (UIMP), Formigal- Jaca, septiembre de 1994, págs. 29 y 30.

⁷⁸ Véanse, los puntos (47) h) y (256), IV, a) de las DOT de Aragón.

⁷⁹ El art. 51 debe su nueva redacción a la modificación operada por la Ley 8/2011, de 10 de marzo, de medidas para compatibilizar los proyectos de nieve con el desarrollo sostenible.

⁸⁰ Art. 51.1 de la Ley 6/2003, de 27 de febrero de Turismo de Aragón.

En el caso del esquí de fondo, mantiene las mismas disposiciones, si bien insta el fomento del tratamiento no masivo de esta actividad con objeto de minimizar el impacto ambiental sobre el medio. Por lo que respecta al equipamiento complementario, establece una serie de medidas tendentes a mejorar, habilitar y fomentar espacios de entrenamiento en interiores, otros complementarios como balnearios, espacios urbanos próximos a las estaciones, sus infraestructuras y equipamientos, y diversificar la oferta de alojamientos turísticos permanentes.

Las Directrices exigen, como no podía ser de otro modo, que los proyectos de esquí y montaña, pistas de esquí, remontes, teleféricos y construcciones asociadas se sometan a EIA en todo caso.

II.2. Los centros de esquí como planes o proyectos de interés general de Aragón

Recientemente, la Ley 3/2009, de 17 de junio de Urbanismo de Aragón, ha otorgado a los centros de esquí y montaña el carácter de planes o proyectos de interés general de Aragón, que pueden ser de iniciativa y gestión tanto pública como privada. La aprobación de dichos planes o proyectos requiere la previa declaración de interés general de conformidad con la normativa de ordenación territorial⁸¹.

II.2.1. Concepto, naturaleza y objeto de los planes y proyectos de interés general

Los planes y proyectos de Interés General de Aragón, son unos instrumentos de naturaleza dual debido a que comprenden elementos tanto de ordenación del territorio como de urbanismo, y presentan una doble regulación⁸². Concretamente, desde el punto de vista urbanístico se configuran como instrumentos especiales que permiten abarcar en un solo instrumento todas las fases del proceso urbanístico: planeamiento, ejecución e, incluso, edificación.

Con apoyo en dicha regulación urbanística y apenas cinco días después, se aprobó la Ley 4/2009, de 22 de junio, de Ordenación del Territorio, en cuyo artículo 33, se especifica que podrán ser objeto de Planes y Proyectos de Interés General: «las infraestructuras, instalaciones, redes y equipamientos, la ejecución de políticas, planes y programas y de cualesquiera otras grandes actuaciones territoriales, pudiendo concretarse en la legislación urbanística u otras leyes sectoriales».

Consecuencia de todo ello es que, mediante los planes y proyectos de interés general pueden autorizarse en suelo no urbanizable y urbanizable no delimitado actuaciones de edificación (con la urbanización complementaria que sea precisa) con la finalidad de ejecutar grandes equipamientos colectivos, modificando, por tanto, los usos previstos en el planeamiento municipal vigente, sobre el que prevalece, pero sin alterar la clase o categoría del suelo comprendido en su ámbito territorial⁸³.

⁸¹ Vid., el art. 87 y ss., de la Ley 3/2009 de Urbanismo de Aragón.

⁸² Artículos 39 de la Ley 4/2009 de Ordenación del Territorio de Aragón, y artículos 87 a 99 de la Ley 3/2009 de Urbanismo de Aragón.

⁸³ Arts. 87.1.a), 88.2 y 92.5 de la Ley de 3/2009 de Urbanismo de Aragón.

II.2.2. La previa declaración del interés general del plan o proyecto

La aprobación de los planes y proyectos de interés general requiere la previa declaración de la concurrencia del interés general mediante Acuerdo del Gobierno de Aragón, que se configura como requisito necesario para que pueda tramitarse el procedimiento de aprobación del proyecto, pero en ningún caso condiciona la resolución que se derive de la tramitación de dicho procedimiento.

La previa declaración de interés general del plan o proyecto exige, a su vez, la tramitación del procedimiento específico regulado en el artículo 35 de la Ley 4/2009, de 22 de junio de Ordenación del Territorio de Aragón, para cuyo inicio el promotor debe presentar ante la Comisión Delegada del Gobierno para la Política Territorial, diversa documentación, entre la que destaca:

- a) aquella que muestre la inserción del Plan o Proyecto en el modelo territorial de la Comunidad Autónoma definido en la Estrategia Territorial de Aragón o, en su caso, la justificación de la modificación que dicho Plan o Proyecto introduce en el modelo territorial de Aragón;
- b) las previsiones tanto del impacto territorial del Plan o proyecto, como las de carácter organizativo para su gestión;
- c) en el caso de Planes, deberá:
 - especificar los proyectos mediante los cuales se ejecutarán dichos planes;
 - Incluir un análisis preliminar de incidencia ambiental del Plan;
- d) en el caso de Proyectos, debe presentarse el documento ambiental del proyecto, con el contenido previsto en la Ley 7/2006, de 22 de junio, de Protección Ambiental⁸⁴.

A la vista de la documentación, la Comisión Delegada del Gobierno para la Política Territorial decidirá el Departamento o Departamentos que se encargarán de la tramitación de la declaración previa de interés general y de otorgar audiencia a las entidades locales afectadas por el plazo máximo de un mes, además de recabar los informes departamentales que consideren procedentes, así como el informe del Consejo Local de Aragón. Asimismo, el Departamento encargado de la tramitación deberá pronunciarse:

- a) si se trata de un plan, sobre el contenido del documento de referencia para la elaboración del informe de sostenibilidad ambiental previsto en la Ley 7/2006, de 22 de junio, de Protección Ambiental de Aragón (art. 15);
- b) si se trata de un proyecto, sobre los extremos contenidos en el documento ambiental del proyecto.

Concluido dicho trámite, a la vista del expediente completo, los Departamentos de urbanismo y de ordenación del territorio emitirán informe mediante resolución conjunta respecto de la actuación propuesta en el plazo de otro mes. El informe se referirá a la

⁸⁴ Vid., el art. 26 de la Ley 7/2006, de 22 de junio de Protección Ambiental de Aragón.

adecuación del plan o proyecto al modelo territorial de la Comunidad Autónoma y a su impacto sobre la ordenación urbanística municipal.

La Comisión Delegada del Gobierno para la Política Territorial añadirá su informe al expediente y lo elevará al Gobierno de Aragón para la declaración de interés general.

Tanto el Departamento o Departamentos encargados de la Tramitación, la Comisión Delegada del Gobierno para la Política Territorial, o el Gobierno de Aragón, pueden requerir del promotor la presentación de la documentación complementaria que se considere necesaria y poner fin al procedimiento por considerar motivadamente que el plan o proyecto carece de interés general.

La declaración de interés general se presenta, por tanto, como un requisito previo e indispensable para que el procedimiento de aprobación del plan o proyecto continúe adelante pero, sin embargo, no presenta valor vinculante, pues no condiciona la resolución que se derive de dicho procedimiento.

II.2.3. El trámite de evaluación ambiental del plan o la evaluación de impacto ambiental del proyecto

Una vez que el Gobierno de Aragón ha realizado la declaración de interés general del plan o proyecto, se inician los trámites correspondientes a la evaluación ambiental del plan o a la evaluación de impacto del proyecto. Para ello, el Departamento competente para la tramitación remitirá al órgano ambiental la documentación presentada por el promotor, junto a los informes que hubieran sido emitidos por los Departamento y entidades locales consultadas.

II.2.4. Aprobación definitiva del plan o proyecto de interés general

La aprobación definitiva es competencia del Gobierno de Aragón. Se exige que en caso de que la aprobación de un plan o proyecto requiera la alteración de la Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón⁸⁵, se proponga un nuevo texto, y se tramite de forma paralela la modificación de ésta.

II.3. Exigencias específicas para la obtención de la declaración de interés general en el caso de las estaciones de esquí y criterios a respetar en su otorgamiento

Para la obtención de esa declaración de interés general, la Ley 4/2009 de 22 de junio de Ordenación del Territorio de Aragón contiene diversas exigencias, a las que deben añadirse las siguientes determinaciones en orden a lograr la compatibilidad del plan o proyecto con el desarrollo sostenible⁸⁶:

⁸⁵ La Estrategia de Ordenación territorial de Aragón se regula en los arts. 17 y ss. de la Ley 4/2009 de Ordenación del Territorio de Aragón, pero aun no se ha aprobado.

⁸⁶ Art. 51 de la Ley 6/2003, de 27 de febrero de Turismo de Aragón. Este artículo ha sido recientemente modificado con ese fin por el art. 2 de la Ley 8/2011, de 10 de marzo, de medidas para compatibilizar los proyectos de nieve con el desarrollo sostenible de los territorios de montaña.

1. Se debe justificar la máxima adaptación de las instalaciones propuestas a la morfología de las montañas, minimizando las actuaciones que pongan en riesgo la preservación de los suelos y las afecciones sobre las laderas.
2. Es preciso justificar, también, la rentabilidad económica y social del proyecto para los municipios afectados y para la sociedad en general, mediante la presentación de un análisis comparado entre diferentes alternativas de desarrollo.
3. Se debe presentar un estudio sobre los distintos escenarios del cambio climático, en relación con el área ocupada por el proyecto y sus posibles efectos.
4. Se requiere un estudio y garantía de reversibilidad de las instalaciones.
5. Se han de adoptar medidas que favorezcan la compatibilidad de la intervención con los recursos ganaderos.
6. Se debe presentar un plan de transporte y movilidad para el entorno del centro de esquí y montaña y su área de influencia, que evite los aparcamientos en altura.
7. Han de incluirse medidas de fomento del desarrollo endógeno y mejora de las condiciones de vida en las poblaciones del entorno, favoreciendo, en la medida de lo posible, la creación y el mantenimiento de iniciativas empresariales locales.
8. Se exigen medidas singulares que favorezcan el asentamiento de población, la creación de empleo, la fijación de servicios básicos y la mejora de la accesibilidad a la vivienda.
9. Se incluyen medidas que garanticen la reinversión de los beneficios derivados de la ejecución en mejoras del proyecto y de la zona y propuestas de proyectos de interés general que fomenten la cohesión con otros territorios.
10. Se debe “considerar” la compatibilidad del proyecto con las medidas previstas en los planes de gestión y en los planes de recuperación o conservación de especies amenazadas.
11. Es preciso contemplar medidas que fomenten la coherencia ecológica y la conectividad de la Red Natura 2000⁸⁷.

Como se ha adelantado, la aprobación de los planes o proyectos de centros de esquí y montaña, de pistas de esquí, remontes y teleféricos, así como de las construcciones asociadas, están sometidos, en todo caso, a la evaluación ambiental o de evaluación de impacto ambiental, según proceda. Además, se exigen dos particularidades a dichas evaluaciones:

- a) La obligación de añadir un estudio de la rentabilidad económica y social a la exposición de las alternativas estudiadas y de la opción elegida.

⁸⁷ En el sentido previsto en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

b) La exigencia de garantizar la difusión del seguimiento y control de las indicaciones y las medidas protectoras y correctoras contenidas en el EIA o en la memoria ambiental definitiva.

Asimismo, la calidad de la gestión, el diseño y la promoción del modelo de esquí, se presentan como criterios preferentes en la redacción de los planes y proyectos de centros de esquí y montaña.

Por otro lado, la Ley de Ordenación del Territorio establece una serie de criterios que deben respetarse para la declaración de interés general de planes o proyectos de centros de esquí o de montaña. Desde un punto de vista material, la propuesta debe: 1. Contener medidas tendentes a potenciar la calificación y desarrollo de prioritarios de usos hoteleros o, en general, de alojamientos turísticos en sus diferentes modalidades, frente a los residenciales. 2. Respetar el paisaje urbano y a las características urbanísticas y constructivas tradicionales en cada población. 3. Evitar nuevas urbanizaciones en alta montaña, actuando en el entorno de núcleos existentes, con la finalidad de consolidar, mejorar y preservar el sistema de núcleos de población.

Desde una perspectiva más formal, la documentación para tramitar la declaración incluirá una propuesta de actuación en núcleos existentes de su área de influencia, con la finalidad de consolidar, mejorar y preservar el sistema de núcleos de población. Para su elaboración se tendrán en cuenta los servicios existentes en los núcleos afectado por la propuesta de actuación.

Los aspectos que necesariamente habrá de exigirse a la propuesta de actuación son los siguientes:

a) Un análisis de los desarrollos residenciales de los municipios del área de influencia y su relación con los centros de esquí y de montaña, pudiendo establecerse límites para su crecimiento en relación con su dimensión o criterios para establecerlos.

b) Las posibles alternativas a incorporar en los planeamientos correspondientes que vinculen la ordenación y gestión de actuaciones inmobiliarias a las inversiones precisas para su implantación y mejora, garantizando, en todo caso, el estricto cumplimiento de los criterios y límites establecidos con carácter general en la normativa de ordenación del territorio y urbanismo.

c) Soluciones de transporte vinculadas a la propuesta realizada.

II.4. Carácter vinculante del proyecto de nieve para los instrumentos territoriales y urbanísticos

En el art. 51. 8. de la Ley 6/2003, de 27 de febrero de Turismo de Aragón, se dispone que el planeamiento territorial, los planes o proyectos de interés general y el planeamiento urbanístico general, cuando en su ámbito de aplicación se incluyan total o parcialmente centros de esquí y montaña, están obligados a incorporar las determinaciones y documentos establecidos para este tipo de complejos turísticos en la normativa de ordenación del territorio y urbanismo, además de otros exigibles con carácter general.

Asimismo, la Ley de OT considera que los centros de esquí y montaña, incluidas sus ampliaciones “significativas” (aquellas que supongan un incremento superior al 30% de la superficie del suelo directamente afectada por las instalaciones existentes) constituyen

proyectos urbanísticos con incidencia territorial y, por ello, su aprobación debe someterse a informe del Consejo de Ordenación Territorial de Aragón.

Por lo que respecta a la normativa urbanística (Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón), se exige que los planes generales de ordenación urbana de aquellos municipios que se encuentren en las áreas de influencia de planes y proyectos de interés general de Aragón de centros de esquí y montaña, incluyan las siguientes determinaciones⁸⁸:

- a) Medidas tendentes a consolidar, preservar y mejorar el sistema de núcleos de población.
- b) Medidas tendentes a potenciar la calificación y desarrollo de prioritarios de usos hoteleros o, en general, de alojamientos turísticos en sus diferentes modalidades, frente a los residenciales.
- c) Justificación de los desarrollos residenciales previstos y su relación con los centros de esquí, pudiendo vincularse la ordenación y gestión de actuaciones inmobiliarias a las inversiones las inversiones precisas para su implantación y mejora.
- d) Parámetros urbanísticos que presten especial atención a la salvaguarda del paisaje urbano y de las características urbanísticas y constructivas tradicionales en cada población.

Las determinaciones de aplicación a los complejos turísticos de esquí previstas en la Ley 4/2009, de 22 de junio, de Ordenación del Territorio de Aragón, coinciden en parte con las exigencias urbanísticas antes mencionadas⁸⁹. Así, los instrumentos de planeamiento territorial cuyo ámbito de aplicación incluya total o parcialmente las áreas de influencia de los planes y proyectos de interés general de Aragón, también deberán incluir medidas tendentes tanto a consolidar, preservar y mejorar el sistema de núcleos de población, como a potenciar la calificación y desarrollo de prioritarios de usos hoteleros o, en general, de alojamientos turísticos en sus diferentes modalidades, frente a los residenciales. Se exige, igualmente, un análisis de los desarrollos residenciales de los municipios que se encuentren en dicho área de influencia y su relación con los centros de esquí.

Lo que específicamente se prevé para los instrumentos de planificación territorial es la posibilidad de que establezcan determinaciones que deberán incluirse después en los correspondientes planes urbanísticos, relativas a los modelos de crecimiento urbanístico, y a la vinculación entre actuaciones previstas en diferentes ámbitos territoriales.

⁸⁸ Disposición Adicional decimotercera de la Ley 3/2009, de 17 de junio de Urbanismo de Aragón, introducida por el art. 3 de la Ley 8/2011, de 10 de marzo, de medidas para compatibilizar los proyectos de nieve con el desarrollo sostenible.

⁸⁹ Disposición Adicional novena de la Ley 4/ 2009, de 22 de junio, de Ordenación del Territorio de Aragón, introducida por el art. 4 de la Ley 8/2011, de 10 de marzo, de medidas para compatibilizar los proyectos de nieve con el desarrollo sostenible.

III. PREVISIONES NORMATIVAS PARA EL PIRINEO CATALÁN

III.1. Características de las estaciones de esquí del Pirineo catalán

El pirineo catalán es una región de montaña que abarca prácticamente la mitad oriental del sistema orográfico, donde las comarcas se estructuran a partir de los grandes valles abiertos en sentido norte-sur, perpendiculares a la dirección este-oeste del macizo. En la zona costera, el pirineo catalán se presenta estrecho y modesto en altura, pero se ensancha hacia el oeste a medida que va ganando en altura, hasta el límite con el Pirineo aragonés, alcanzando una anchura de 150 kilómetros. Una parte importante de las precipitaciones invernales son de nieve, que empieza a ser significativa a partir de la cota de 1.500 metros, aunque los grosores de nieve favorables desde una perspectiva comercial se encuentran a partir de los 1.800 metros⁹⁰.

Cataluña cuenta con 10 estaciones de esquí alpino y 6 de esquí nórdico en los Pirineos. La oferta global de esquí alcanza las 347 pistas, con cerca de 640 km esquiables y una capacidad para transportar más de 150 esquiadores a la hora. La mayor parte de ellas se consideran de segunda generación, salvo La Masella, Baqueira-Beret, Boi-Taüll o Portainé, que presentan características propias de las estaciones de tercera generación.

La Administración autonómica catalana trazó en 1983 las principales líneas de futuro de este sector en el Llibre Blanc del Tursime en Catalunya, que sentaron las bases de la creación de nuevas instalaciones y de la modernización de las existentes. Desde entonces, la comunidad se ha servido de diversos instrumentos de actuación para promocionar el esquí, el último de los cuales es el Plan director de las estaciones de montaña 2006-2011, aprobado con objeto de impulsar las actividades turísticas de nieve y de montaña, aportar un marco regulador claro y estable, ordenar las ayudas públicas y mejorar la competitividad del sector⁹¹.

Con carácter previo al análisis del Plan director de las estaciones de montaña, conviene ubicarlo adecuadamente en el seno de las normas e instrumentos que regulan el régimen de las zonas de montaña en Cataluña.

III.2. Breve apunte sobre la normativa territorial catalana

La determinación de las comarcas de montaña en Cataluña se encuentra en la Ley 2/1983, de 9 de marzo de alta montaña, que declara como tales las siguientes: L'Alta Ribagorça, L'Alt Urgell, El Berguedà, La Cerdanya, La Garrotxa, El Pallars Jussà, El Pallars Sobirà, El Ripollès, El Solsonès y Era Val d'Aran en la integridad de su territorio. Poco después, pero también en 1983 vio la luz la Ley de Política Territorial⁹², que creó los siguientes instrumentos dirigidos a potenciar y ordenar el crecimiento de Cataluña, asegurando la utilización adecuada del territorio y promoviendo el desarrollo socioeconómico equilibrado:

a) El Plan Territorial General, de aplicación en todo el territorio de Cataluña, que constituye el marco orientador de las acciones que se emprendan y el marco de coherencia de todos

⁹⁰ PALOMEQUE LÓPEZ, F., "Turismo de nieve y estaciones de esquí en el Pirineo Catalán", ponencia presentada en el curso sobre *Nuevas modalidades de turismo y sus efectos económicos*, Cursos de Verano, Universidad Menéndez Pelayo (UIMP), Formigal- Jaca, septiembre de 1994, pág. 20.

⁹¹ Acuerdo de 23 de mayo de 2006, del Gobierno de la Generalidad de Cataluña, por el que se aprueba el Plan director de las estaciones de esquí de montaña (DO Generalitat de Catalunya, 5 de julio de 2006, nº 4669, pág. 29647 y ss.).

⁹² Ley 23/1983, de 21 de noviembre de Política Territorial.

los planes, programas y acciones con incidencia territorial, los cuales han de tener en cuenta sus orientaciones.

b) Los Planes Territoriales Parciales, cuya finalidad es la definición de objetivos de equilibrio de una parte del territorio que como mínimo, será comarcal, aunque pueden agrupar unidades comarcales y, eventualmente, municipios. Su contenido se debe adaptar al Plan Territorial General y lo desarrollan en la parte del territorio al que afecten.

c) Los Planes Territoriales Sectoriales, cuyo ámbito de aplicación abarca todo el territorio catalán, se elaboran por los Departamentos de la Generalidad, se formulan cuando el Consejo Ejecutivo así lo determine, y contienen una estimación de los recursos disponibles, de las necesidades y de los déficits territorializados en el sector correspondiente.

d) Los Planes Directores Territoriales, que concretan las directrices generales del planeamiento contenidas en el Plan Territorial General de Cataluña o en los Planes Territoriales Parciales, en las áreas y para los aspectos sobre los cuales inciden. Deben adaptarse al Plan Territorial General y a los Planes Territoriales Parciales y los planes de ordenación urbanística deben ser coherentes con sus determinaciones.

El Plan Territorial General, aprobado mediante la Ley 1/1995 de 16 de marzo, en uno de los documentos que lo integran denominado “Diagnóstico”, dedica un epígrafe a la industria y el turismo como transformadores de las relaciones humanas en los territorios ligados a los usos agrícolas tradicionales. En este sentido, el Plan Territorial General al establecer los objetivos territoriales comunes para todos los Planes Territoriales de equipamientos prevé potenciar los centros de ámbitos territoriales que presenten problemas de despoblamiento.

Sin embargo, a pesar del sistema de planificación escalonado previsto en la Ley de Política Territorial de Cataluña, no cabe considerar que el Plan Territorial General imponga una subordinación completa a sus contenidos, aunque la Ley obliga a los demás instrumentos con incidencia en el territorio a que los tenga “especialmente en cuenta” y a que “justifiquen expresamente su grado de adecuación” a las directrices contenidas en el mismo⁹³. En consecuencia, los Planes Territorial Parciales y los Planes Territoriales Sectoriales deben respetar una estricta observancia de los contenidos del Plan Territorial General, pero sin que nada impida que, con la debida motivación, puedan apartarse de alguno de sus contenidos.

La planificación territorial aprobada hasta la fecha que afecta al Pirineo, se concreta en el Plan Territorial Parcial del Alto Pirineo y el Plan Comarcal de Montaña de Cataluña 2009-2012⁹⁴. Analicemos, a continuación, las previsiones que dichos instrumentos contienen en relación con el turismo de nieve.

⁹³ Vid., LÓPEZ RAMÓN, F. “Una visión crítica del Plan territorial general de Catalunya”, *Aonomies. Revista Catalana de Derecho Público*, núm. 27, 2000, pág. 239.

⁹⁴ Acuerdo 78/2006 de 25 de julio, del Gobierno de la Generalitat y Acuerdo 182/2009, de 10 de noviembre, para los ámbitos de L'Alt Urgell, L'Alta Ribagorça, El Berguedà, La Cerdanya, La Garrotxa, El Pallars Jussà, El Pallars Sobirà, El Ripollès, El Solsonès, Era Val d'Aran, del Departamento de política territorial y obras públicas, respectivamente.

III. 3. Aspectos destacables del Plan Territorial Parcial del Alto Pirineo y del Plan Comarcal de Montaña

El PTP del Alto Pirineo considera que los deportes de invierno y el turismo rural constituyen los dos activos principales del turismo pirenaico y declara la existencia de un amplio consenso, tanto para mantener o aumentar el impacto económico positivo del esquí - siempre que se eviten sus efectos secundarios-, como para integrar la oferta difusa del ecoturismo y el turismo rural. Admite la necesidad de aprobar más de un plan estratégico que optimice la gestión de los dominios esquiabiles, “sin descartar totalmente su ampliación”.

Por lo que respecta a las instalaciones no residenciales asociadas a la actividad del esquí, este PTP exige para su autorización en suelo no urbanizable la aprobación de un estudio de impacto e integración paisajística⁹⁵ dentro del cual se valoren los efectos de la inserción de la edificación en el entorno y se demuestre su compatibilidad con la preservación de los valores que motivan la protección especial del suelo. En todo caso, prohíbe la autorización de estas edificaciones y actividades en suelo de protección especial “si hay alternativas razonables de ubicación en suelos de protección preventiva o territorial”. Debido al valor de las estaciones de esquí como actividad económica estratégica, el plan permite la localización de equipamientos e instalaciones necesarias en suelo no urbanizable compatible con las mismas y de acuerdo con las restricciones sectoriales aplicables, aunque prohíbe expresamente la construcción de viviendas.

Este Plan Territorial Parcial propone para cada uno de los núcleos de población un determinado modelo territorial, con vistas al año 2026. Así, por lo que respecta al sistema de Bellver de Cerdanya, la localidad de Lles de Cerdanya, situada en una posición central, vertebradora de un valle lateral y con disponibilidad de suelo apto para la urbanización, se considera que puede crecer moderadamente debido a la existencia de cierta demanda exógena ligada a la actividad del esquí. En el sistema de Sort, se proponen estrategias de crecimiento moderado para las dos poblaciones más ligadas a la actividad de esquí –Espot y Sorpe-, en las cuales considera razonable aceptar cierto grado de crecimiento exógeno. En el municipio de la Torre de Ovilla, situado en el Valle Oscuro (Sistema de la Poble de Segur), poseedor de características alpinas, ya se preveía un importante desarrollo turístico con la apertura de las pistas de esquí de Filió, confirmado en este PTP. Asimismo, se propone una estrategia de consolidación para la localidad de Espui, que ya contaba con reservas de planeamiento suficientes para hacer frente a una importante implantación residencial, mayoritariamente para usos turísticos relacionados con las pistas de esquí de Valle Oscuro.

En la misma línea que el anterior, el Plan Comarcal de Montaña constata la convivencia de diferentes modelos con distintas vinculaciones territoriales, el primero de los cuales es el vinculado al turismo de nieve, acompañado generalmente por una intensa urbanización y un crecimiento económico y demográfico importante. Este modelo claramente asociado a la actividad inmobiliaria es, a juicio de este plan, el que más capacidad presenta para generar riqueza económica a corto plazo.

⁹⁵ Estos estudios no eximen de los estudios de impacto ambiental que exige la legislación vigente para determinadas actuaciones y en los espacios comprendidos en el Plan de espacios de interés natural.

III.4. El Plan director de las estaciones de montaña

El Plan de ordenación de las estaciones de montaña del Pirineo catalán de 1982⁹⁶, puso de manifiesto que a pesar de existir diversas áreas potencialmente esquiables, apenas se habían materializado iniciativas claras y concretas para su desarrollo. Las principales dificultades que el sector de la nieve ha venido soportando en Cataluña se han debido a la alta estacionalidad de sus actividades, a la fragmentación empresarial, a los problemas para retener gran parte de la demanda interna y a la ausencia de un marco regulador claro y homogéneo.

Por su parte, la Ley 13/2002, de 21 de junio de turismo de Cataluña creó la figura del recurso turístico esencial, que es aquel que aislada o conjuntamente con otros, tiene la capacidad de generar las corrientes de turismo más relevantes y contribuye a reforzar la realidad de Cataluña como marca turística global y a promocionar el país como destino turístico (art. 5). Entre los bienes que reciben la consideración de recursos turísticos esenciales, se encuentran, precisamente, los dominios esquiables⁹⁷. Asimismo, esta ley permite que la actuación pública de protección y promoción de los recursos turísticos sea objeto de planificación por las administraciones públicas competentes en la materia.

Con esta finalidad y con el propósito de hacer frente a los obstáculos mencionados en el plan de ordenación, se creó una comisión interdepartamental integrada por los representantes de las consejerías de Presidencia, Política Territorial y Obras Públicas, Medio Ambiente, Comercio, Consumo, Turismo y Economía y Finanzas, cuyo trabajo se plasmó en el Plan director de las estaciones de montaña aprobado para el periodo 2006-2011. En su elaboración se partió de entender que una de las variables más significativas de las estaciones de montaña es su localización en un entorno geográfico concreto (un valle, una comarca, un conjunto de municipios), razón que hacía imposible su estudio al margen del sistema territorial en el que se ubican.

Como consecuencia de este punto de partida se han agrupado las estaciones por ejes de comunicación y por sistemas urbanos y territoriales cuyos ámbitos coinciden con los sistemas definidos en el Plan Territorial Parcial del Alto Pirineo y Arán⁹⁸, en el que se establecen “las pautas espaciales para un desarrollo del territorio que dé cabida a la vivienda, que disponga las infraestructuras necesarias y que, en líneas generales, contribuya a la creación de riqueza de acuerdo a criterios de sostenibilidad⁹⁹”.

III.4.1. Ámbito territorial, temporal, y socioeconómico del plan director de las estaciones de montaña

Desde un punto de vista territorial, los dominios esquiables incluidos en este plan son los correspondientes a los siguientes ejes: Sistema de Val d’Aran, Sistema de d’Alta

⁹⁶ Dirección General de Transportes, Departamento de Política Territorial y Obras Públicas, Gegeneralitat de Catalunya (febrero de 1982).

⁹⁷ Los demás recursos turísticos esenciales son los bienes culturales protegidos por declaraciones de organismos internacionales, los bienes culturales de interés nacional, los espacios de interés natural, los museos nacionales y de interés nacional, los centros recreativos turísticos y, globalmente considerados, el conjunto del litoral, especialmente las playas (art. 5.2).

⁹⁸ Aprobado mediante el Acuerdo 78/2006, de 25 de julio, del Gobierno de la Generalitat.

⁹⁹ Vid., CUBERO MARCO, J.I, LASAGABASTER HERRARTE, I., “Régimen jurídico del Pirineo catalán”, *Ingurugiroa eta Zuzenbidea*, núm 9, 2011, págs. 23 -24 y pág. 35 y ss.

Ribagorça, Sistema de Pallars Jussà, Sistema de Pallars Sobirà, Sistema de l'Alt Urgell, Sistema de Solsonès, Sistema de la Cerdanya Central, Sistema de la Batllia de Bellver, Sistema del Berguedà y Sistema del Ripollès.

Las actuaciones previstas en este plan director han tenido como horizonte temporal el periodo comprendido entre el año 2006 y el 2011, y las previsiones económicas para su realización han sido de 71.410.000 euros, de los cuales 31.410.000 euros han correspondido a subvenciones o a acciones directas y 40.000.000 euros a créditos.

Además, el desarrollo de los contenidos del plan exigía el compromiso del Gobierno catalán en la realización de las siguientes iniciativas concretas:

a) La constitución de un Ente para las Estaciones de Montaña, adscrito al Departamento de Política Territorial y Obras Públicas, cuya misión sea servir de instrumento ágil y eficiente para la interlocución público-privada, auxiliar a la iniciativa privada en la tramitación de permisos y ayudas, analizar la situación específica del sector, coadyuvar en la definición de las políticas de montaña y velar por la homogeneización de las directrices emanadas de las distintas normativas y planes que inciden en el sector.

b) La aprobación de un marco general para la prestación de las ayudas contempladas en el plan y las condiciones generales de acceso a las mismas por parte de los beneficiarios, como complemento, en su caso, de los criterios vigentes del Instituto Catalán de Finanzas para la concesión de créditos.

c) El impulso de la elaboración de una normativa que regule los derechos y deberes de los esquiadores y de las estaciones de montaña, así como la homologación de los profesionales de los deportes de invierno.

El Gobierno Catalán concibió el enfoque de este plan director tras plantearse la incidencia socioeconómica de las estaciones de montaña y para ello, analizó la actividad del esquí como motor económico y su verdadero impacto sobre las economías de los valles. A tenor de los datos ofrecidos por el Plan director, el número de visitantes a las estaciones de esquí catalanas ha mantenido una tendencia creciente desde 1980, si bien, se trata de una evolución irregular en la que se observan unos últimos años de estancamiento, concretamente en las temporadas 94/95, 96/97 y 00/01, en las que se registraron temperaturas por encima de las habituales¹⁰⁰. La afluencia de visitantes se distribuye por todas las estaciones pirenaicas pero, algunas comarcas concentran la mayor parte de la demanda y de la oferta del negocio de nieve, como sucede con el Valle de Arán y la Cerdaña que representan cerca del 70% de la misma.

Las cifras relativas al gasto directo realizado por los visitantes y las inversiones anuales en cada estación mostradas en el plan director conducen a la Administración catalana a considerar que el impacto económico del sector supera a la propia estación y se extiende al conjunto de las economías de los valles, con una evidente implicación intersectorial, concretamente en el turismo, la construcción, el comercio, los servicios culturales y de ocio, la producción artesanal, el transporte, los bancos, la producción energética y los servicios urbanos.

Por otro lado, se incide en la reversión parcial producida en el proceso de despoblamiento en algunas comarcas desde la década de los noventa, concretamente en el Valle de Arán, Pallars Sobirà y Cerdaña, donde se han observado crecimientos absolutos de población y

¹⁰⁰ Véase, el documento “Marco Socioeconómico” del Plan director de las estaciones de montaña, pág. 15.

un rejuvenecimiento de su estructura. Los datos aportados por las propias estaciones revelan también la relación directa de éstas con la creación de empleo directo e indirecto, aunque el esquí no constituye el único factor de desarrollo, ya que algunas comarcas como Ripollés y el Berguedano, con poca afluencia de esquiadores, también han desarrollado importantes ofertas de alojamiento turístico. El deporte de nieve se presenta, en definitiva, como una actividad básica para algunos valles, especialmente en invierno, donde difícilmente se puede sustituir por otros sectores.

III.4.2. Principales estrategias y desarrollos del plan director de las estaciones de montaña

De los análisis iniciales en relación con la incidencia socioeconómica del turismo de nieve en el Pirineo catalán, la Administración ha derivado la necesidad de brindar su apoyo a dicho sector, en orden a mejorar su competitividad y viabilidad, mediante el cumplimiento de cuatro estrategias: a) Afianzamiento e impulso de su papel como motor económico de las comarcas de montaña, mediante la creación de destinos turísticos con actividades más estables a lo largo del año. b) Fomento de grupos empresariales viables capaces de competir con otros destinos turísticos, promoviendo la demanda y programando infraestructuras básicas. c) Definición de un marco regulador claro y eficiente para el sector. d) Consecución de un uso compatible con el territorio, mediante la definición de los dominios esquiabiles y de una gestión sostenible, la mejora de la accesibilidad, la ordenación de los crecimientos residenciales y la diversificación de equipamientos. Se prevé que la concreción de estas cuatro líneas estratégicas, complementarias entre sí, se lleve a cabo a través de diferentes programas, que han debido concretarse durante el periodo temporal del plan director, mediante distintas acciones¹⁰¹.

A. El sector de la nieve, motor económico de las comarcas de montaña

Para lograr el objetivo previsto en la primera estrategia, a saber, el afianzamiento e impulso del papel del sector de la nieve como motor económico de las comarcas de montaña, mediante la creación de destinos turísticos con actividades más estables a lo largo del año, el plan director plantea un programa de actuación que potencie los destinos turísticos de montaña, valorado en 20,4 millones de euros financiados en gran parte por la Administración catalana y articulado en base a los siguientes proyectos:

1. Realización de una campaña de promoción del sector, promoviendo la marca Catalunya-Pirineos, para atraer visitantes en invierno y verano. Contempla la realización de anuncios en los medios de comunicación dirigidos inicialmente al mercado interior, y posteriormente a los demás mercados emisores estratégicos como el resto del Estado, Portugal, Reino Unido, etc. La prioridad que el plan concede a este proyecto es de grado alto.

2. Aprobación de un programa de ayudas a las actividades de verano, fuera de la temporada de nieve, creando productos alternativos viables a medio y largo plazo, respetuosos con la sostenibilidad y el entorno. Las ayudas serán en forma de créditos del Instituto Catalán de Finanza, la prioridad de dichos programas es de grado medio y sus

¹⁰¹ El plan director evalúa en 31, 41 millones de euros en acciones directas o ayudas para el sector y 40 millones de euros más para créditos preferenciales (Plan director, pág. 173).

beneficiarios serán el conjunto de operadores turísticos de montaña, con especial atención a las estaciones de esquí que amplíen de este modo su temporada.

3. Creación de destinos turísticos y capacidad más estable a lo largo del año, mediante un Plan de hoteles que aumente y mejore la oferta de alojamientos. Su realización se llevará a cabo mediante la reserva de suelo en los Planes Generales de Ordenación Urbana para equipamientos hoteleros que aseguren la disponibilidad de espacio durante los próximos 15 a 20 años, de acuerdo con las previsiones del planeamiento territorial y de los planes directores urbanísticos. Se contribuirá a ella mediante la apertura de una línea de crédito para la rehabilitación de edificios antiguos en núcleos urbanos ya existentes y su conversión en hoteles. Los beneficiarios de este proyecto con prioridad de grado medio, serán los promotores hoteleros y demás operadores turísticos interesados en el desarrollo de la oferta turística.

B. Rentabilizar el negocio de la nieve mediante el fomento de grupos empresariales

El estímulo de grupos empresariales viables capaces de competir con otros destinos turísticos, promoviendo la demanda y programando infraestructuras básicas, se perfila como el objeto de la segunda estrategia, ya que el Plan Director pretende lograr a medio plazo la rentabilidad del negocio de nieve. Para ello, se apuntan tres grandes líneas de actuación que inciden sobre tres ejes fundamentales para la competitividad del sector: la demanda, el producto y las empresas.

El primer eje, que posee una prioridad de grado alto, se centra en la promoción del esquí en Cataluña, especialmente en el mercado interno, mediante la financiación de operaciones de fidelización de esquiadores catalanes, la promoción de la semana blanca escolar, y la aprobación de una acción específica para el esquí de fondo.

El segundo programa pretende fortalecer y asegurar la viabilidad del sector mediante la modernización de las infraestructuras básicas de las estaciones de montaña: la nieve y los accesos. Como son muchas las necesidades en este sentido, se ha decidido priorizar aquellos elementos clave para el futuro del sector: renovación de la red de cañones de nieve¹⁰², mantenimiento de los accesos, mejora de la calidad ambiental de las estaciones, y una actuación específica para los accesos por carretera. A largo plazo, se proponen nuevas formas de acceso vía cable entre el valle y la estación.

El plan director condiciona la viabilidad de las estaciones de esquí catalanas a una transformación de la actual estructura empresarial formada, básicamente, por proyectos pequeños y medios, que dé cabida a grupos empresariales de cierta dimensión con capacidad de inversión y acción comercial. Este programa que tiene una prioridad de grado alto, está evaluado en 2,5 millones de euros.

C. Definición de un marco normativo claro y eficiente para el sector

¹⁰² En este sentido, véase la Orden PTO/151/2010, de 12 de marzo, del Departamento de Política Territorial y Obras Públicas, por el que se aprueban las bases reguladoras de las subvenciones para la mejora y la renovación de las instalaciones de producción de nieve y de los sistemas de transporte de las estaciones de montaña.

El Plan director constata la necesidad de regular un nuevo marco normativo que clarifique las competencias, los derechos y los deberes de cada agente (esquiadores, operadores de montaña y Administración) y sirva, al mismo tiempo, para proporcionar instrumentos que agilicen la implantación de las políticas de nieve. Para ello prevé la aprobación de unos instrumentos mínimos imprescindible para llevar a cabo la citada política y la creación de un ente de montaña que ayude clarificar la interlocución entre las estaciones y la Administración.

D. Compatibilidad de las estaciones con el territorio

Para lograr la compatibilidad de las estaciones de esquí con la montaña y el valle, el Plan director ha diseñado cuatro programas. El primero, centrado en la definición de los dominios esquiabiles y en su gestión sostenible, el segundo dirigido a mejorar la accesibilidad y la movilidad en el seno del sistema territorial, el tercero pensado para ordenar los crecimiento residenciales ligados a las estaciones y, el cuarto, de mejora de la calidad del sistema urbano y de los equipamientos.

D.1. Definición y sostenibilidad de los dominios esquiabiles

El plan director persigue configurar claramente los límites de las zonas susceptibles de consolidarse como dominios esquiabiles. La definición de estos dominios partirá de las áreas actualmente en explotación y de las ampliaciones propuestas por cada estación y sus límites podrán ser redefinidos en función de criterios de protección del territorio, técnicos o de explotación. El criterio que se seguirá en la definición de los dominios esquiabiles es que la misma garantice que las estaciones alcancen la extensión adecuada que las haga viables y gestionables. El plan adelanta, en este punto, que en algunos casos para lograr dicho requisito será necesario facilitar la unión entre dominios esquiabiles y, en otros, establecer mecanismo de coordinación de la gestión de explotación.

La gestión racional del territorio y su sostenibilidad se presentan también como requisitos a considerar en la definición de los dominios esquiabiles. El Plan director considera que “el objetivo no es tanto conservar algunos fragmentos de los Pirineos en estado puro, sino plantearse seriamente el futuro de la globalidad del territorio, dado que los espacios inalterados y vírgenes prácticamente no existen y que el paisaje natural se convierte en paisaje cultural fruto de la actividad humana”¹⁰³. En este sentido, estima que el habitante del territorio y la mejora de sus condiciones y expectativas deben situarse en el centro de las iniciativas de protección del medio y del paisaje. Señala, asimismo, la necesidad expresa de evitar la apertura de grandes viales de acceso, la alteración geológica y el uso de tipos de edificaciones ajenas al paisaje, la destrucción de bosques y prados, etc.

Sin embargo, se contempla la unión de dominios que permitan una medida de explotación viable. Para ello, se requiere un acuerdo entre las propuestas contenidas en los planes directores de cada estación, que facilite la aprobación de programas de cooperación público-privados. En este sentido, dispone los siguientes criterios que deberán respetarse en la definición de los dominios esquiabiles:

¹⁰³ Plan Director, pág. 194.

1. Priorizar la mejora a la ampliación, mediante la modernización de los sistemas de remontes o la inversión en sistema de innivación artificial, de forma que la ampliación se contemple en el plan director de cada estación sólo como último remedio.

2. Ampliar sólo sobre la cota de 1.800 metros, debido a que el proceso de cambio climático aconseja no destinar muchos recursos en las cotas de 1.500 a 1.800m si se considera el retroceso significativo de la nieve que se prevé para los próximos 50 años. No obstante, añade que “en casos concretos y en orientaciones adecuadas pueden continuar siendo viables las cotas inferiores entre 1800 y 1.600 metros”¹⁰⁴.

3. Garantizar la accesibilidad y el aparcamiento. Cuando sea posible se estudiará la posibilidad de instalar sistemas de transporte (telecabinas) desde cascos urbanos ya existentes, así como de diversificar los puntos de acceso que evite la focalización de desplazamientos en un solo punto.

4. Minimizar los conflictos con áreas protegidas. Este criterio no se considera de aplicación al esquí nórdico, debido a que su práctica se realiza por caminos existentes y se trata de una actividad que no supone ninguna agresión al medio natural. Cuando en las estaciones de esquí alpino se produzca alguna interferencia entre dominio y área de protección, se estudiará con gran detalle el impacto generado por el tipo de intervención que se propone, y se renunciará a su realización si se estima que los efectos pueden ser negativos para el medio.

5. Sometimiento a un riguroso análisis de los impactos previsibles de cualquier obra, infraestructura o actividad que se lleve a cabo en la reforma, ampliación o mejora de las estaciones de montaña. El Plan director subraya la intención de perseguir la excelencia en la gestión de los impactos ambientales de los Pirineos catalanes, en la adopción de medidas correctoras y en el establecimiento de protocolos ejemplares de actuación.

En orden a lograr el acuerdo y la homogeneidad más arriba mencionados entre las propuestas contenidas en los planes directores de cada estación, el Plan director prevé una serie de mínimos que deben incluirse en dichos planes relacionados con: a) las pistas y los remontes, b) los accesos y aparcamientos, c) la innivación artificial, d) el suministro eléctrico, e) los edificios técnicos y equipamientos, f) los asentamientos residenciales, y g) otros equipamientos y servicios.

D.2. Mejora de la accesibilidad y de la movilidad

El Plan director considera imprescindible asegurar la conectividad entre cada uno de los 10 sistemas, la interconexión entre los asentamientos residenciales y sus estaciones de montaña u otros puntos de interés, para evitar malformaciones en el sistema como, por ejemplo, el crecimiento excesivo y desequilibrado de un punto junto al despoblamiento de otro. Presenta la red viaria como un distribuidor de flujos idóneo y, en este contexto, a pesar de reconocer las dificultades que entraña, apuesta decididamente por la mejora de la conectividad transversal entre los valles a través, principalmente, del eje pirenaico¹⁰⁵.

Por lo que respecta a los problemas de accesibilidad a las estaciones, el Plan director establece las siguientes medidas: 1. Incorporar a la red viaria los tramos de acceso a las estaciones de montaña. 2. Reducir al máximo las necesidades de transporte privado. 3.

¹⁰⁴ Vid., Plan director, pág. 194.

¹⁰⁵ Vid. Plan director, pág. 197.

Distribuir equilibradamente las áreas de aparcamiento. 4. Complementar con transporte público el acceso a destinos obligados. 5. Distribuir las presiones de acceso sobre las estaciones de montaña, diversificando los puntos de entrada a cada estación.

D.3. Definición de los límites y tipos de crecimiento del parque residencial-turístico

En consonancia con lo expresado en el Plan Territorial Parcial del Alto Pirineo, el Plan director dispone la necesidad de acotar los crecimientos de segundas residencias, especialmente donde el suelo sea un recurso escaso, de propiciar alojamientos colectivos más sostenibles y rentables, y de facilitar el desarrollo del parque de viviendas permanentes para lograr los crecimientos de población esperados.

Se aboga, asimismo, por introducir límites cualitativos a los crecimientos, priorizando la renovación urbana frente a la extensión, la concentración frente a la dispersión, o el respeto a las características de los núcleos históricos frente a la introducción de tipologías ajenas a la montaña. Así, entre los criterios prevalentes en este ámbito destacan el reciclado de suelos ya usados por actividades que han desaparecido o no son funcionales, el establecimiento de límites y prohibiciones de ocupar sistemáticamente el fondo de los valles donde el suelo agrícola es valioso y escaso, así como la adopción de criterios ambiciosos de calidad en las nuevas construcciones que minimicen consumos energéticos o contaminación lumínica.

D.4. Mejora de la calidad urbana

En consonancia con la medida anterior se encuentra la previsión del Plan director de impulsar la redacción de proyectos de recuperación y reordenación de los espacios públicos en los cascos urbanos donde, a menudo, se han superpuesto de forma improvisada y desordenada toda una serie de tipologías de uso sin criterio de conjunto. Esta mejora de calificación urbana debe completarse con la construcción de nuevos equipamientos culturales, educativos, de interpretación, de observación, recreativos o de salud, que ayuden a diversificar los puntos de atracción y ayuden a desestacionalizar la presión turística.

IV. VALORACIÓN

La regulación autonómica analizada muestra desde el inicio una voluntad de potenciar el turismo de nieve en Aragón como instrumento y sector que se considera estratégico para el desarrollo económico y social de las zonas de montaña. La escasez de criterios o requisitos específicos de carácter ambiental exigibles para la aprobación de proyectos con tan importantes consecuencias ambientales ha constituido la tónica general hasta el año 2009, momento en el que se aprueban la Ley de Ordenación del Territorio y la Ley de Urbanismo. Si bien ambas normas tratan de introducir exigencias concretas de participación y de carácter ambiental en la tramitación de los proyectos, permiten que los instrumentos de planeamiento territorial y urbanístico resulten condicionados por la naturaleza vinculante de los proyectos de nieve.

La última novedad legislativa, protagonizada por la Ley 8/2011, de 10 de marzo, muestra a las claras la persistencia del espíritu inicial de las Directrices de Ordenación del Territorio, proclive al impulso de las estaciones de nieve. Esta última norma, parece aprobada con el propósito de introducir las modificaciones analizadas en las normas territoriales,

urbanísticas y en la Ley de Turismo, y así ultimar el nuevo régimen jurídico aplicable a la ampliación o construcción de las estaciones de esquí, basado en la figura de los planes y proyectos de interés general.

Resulta revelador comprobar que el legislador autonómico no ha mostrado la misma premura por aprobar la Estrategia Territorial de Aragón, prevista en la Ley de Ordenación del Territorio como norma de carácter territorial cuyo contenido vincula jerárquicamente al resto y también a los planes y proyectos de interés general. Más sensato sería, a nuestro entender, proporcionar primero un modelo de ordenación y desarrollo territorial sostenible para toda la Comunidad, unas estrategias para alcanzarlo y unos indicadores para el seguimiento de la evolución de la estructura territorial. Así, se contaría con parámetros más certeros y sólidos para enjuiciar la aproximación a dicho modelo de las declaraciones de interés general de nuevas estaciones de esquí o de sus ampliaciones.

La Administración catalana parte también de considerar altamente positivo el impacto económico del esquí y muestra idéntico interés por impulsar este sector, intención que se percibe tanto en los instrumentos de planificación territorial, como en los de carácter sectorial.

Los primeros, admiten la posibilidad de ampliación de los dominios esquiables, decisión que tratan de contrarrestar con algunas medidas de protección, como la exigencia de un estudio de impacto e integración paisajística para la construcción de instalaciones no residenciales asociadas, o la expresa prohibición de construir viviendas en suelo no urbanizable. Desde un punto de vista sectorial, el Plan director de las estaciones de montaña, con apoyo en la normativa sobre turismo, es el encargado de proyectar esa apuesta por mantener y explotar este sector con objeto de generar riqueza a corto plazo.

El diseño de las cuatro estrategias que dicho plan director prevé es una clara muestra del desarrollo que se proyecta para este sector, a través de la promoción de la marca Catalunya-Pirineos, la reserva de suelo en el planeamiento urbanístico para equipamientos hoteleros y, especialmente, mediante el fomento de grupos empresariales y la programación de infraestructuras básicas. De hecho, se ha comenzado por subvencionar a las entidades gestoras de las estaciones, la renovación de los cañones de nieve y la limpieza de los accesos por carretera.

Una de las estrategias más polémicas es, sin duda, la que prevé la redefinición de los dominios esquiables en función de criterios, no sólo de protección, sino especialmente técnicos o de explotación, con la finalidad de compatibilizar las estaciones con la montaña. Pero dicha conciliación puede verse frustrada desde el inicio si la pauta principal para la definición de los dominios se concreta en garantizar una extensión adecuada de los mismos que permita su gestión y viabilidad. Es decir, la rentabilidad del dominio esquiable será fundamental para determinar su extensión, hasta el punto de que pueda justificar la unión de distintos dominios. Además, el plan realiza una lectura antropocéntrica muy peligrosa, al considerar que la transformación del paisaje natural en cultural, fruto de la actividad humana, obliga a situar en el centro de las iniciativas al habitante del territorio y a sus condiciones y expectativas.

La pretensión de armonizar la excelencia en la gestión de los impactos ambientales de cualquier obra, infraestructura o actividad que se lleve a cabo en la ampliación de las estaciones o en la unión de los dominios, con una apuesta decidida por la mejora de la

conectividad transversal entre los valles a través del eje pirenaico, plantea serios interrogantes, como sucede con la pretendida extensión de Candanchú y Astún con Formigal. Son distintas las voces que han advertido de las complejas y costosas instalaciones que habría que realizar en un contexto geológico y climatológico extremo y los daños que dicha ampliación ocasionaría al santuario hidráulico del Anayet (lugar de nacimiento de los cuatro grandes ríos del Pirineo occidental), y a los valores paisajísticos del Canal Roya que posee un marcado carácter glaciar.

BIBLIOGRAFÍA

ALLI ARANGUREN, J.C., “Los instrumentos de ordenación territorial en la Comunidad Foral de Navarra”, *RJN*, núm. 37, 2004, págs. 75 y ss.

BELTRÁN AGUIRRE, J.L., “El Menoscabo de la autonomía local con ocasión de la implantación de infraestructuras y dotaciones mediante instrumentos de ordenación del territorio: a propósito del ATC 251/2009, de 13 de octubre”, *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 2/2010, BIB 2010\137.

COLOMO UGARTE, J., “Desequilibrios regionales y políticas de equilibrio en las áreas de montaña” *Espacio, Tiempo y Forma, Serie VI, Geografía*, t. 12, 1999.

COLOMO UGARTE, *La montaña oriental de Navarra: transformaciones y perspectivas en el uso humano del espacio*, 2000.

ESCALONA, A. I., y Víctor ANDRÉS, V., “Nuevas fuentes para el análisis del transporte internacional de mercancías a través del Pirineo”, *Geographicalia*, nº 36, 1998, p. 17.

HERNÁNDEZ GENÍS, N. y COLLADO CURIEL, J. C., “La Estrategia Territorial en Navarra: una experiencia de aplicación de los principios de planificación y desarrollo espacial sostenible europeos a nivel regional” en *Economía y desarrollo sostenible: actas del Quinto Congreso de Economía de Navarra*. Gobierno de Navarra, Iruñea-Pamplona, 2004, pp. 147 y ss.

RÁZQUIN LIZARRAGA, M.M. y ALENZA GARCÍA, J.F, *Derecho urbanístico de Navarra*, Gobierno de Navarra, Pamplona, 2004.

RUBIO TORRANO, R y SÁNCHEZ GOYANES, E., “Análisis de la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de la Comunidad Foral de Navarra”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 4, 2003, Ref. 613/2003, pág. 613.

SANTAMARÍA ARÍNAS, R., “La normativa ambiental dictada por la Comunidad Foral de Navarra”, dedica el apartado III a la Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda. El artículo completo puede consultarse en la web: <http://www.eitelkartea.com/dokumentuak/7.kapitulua4.pdf>.

LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA EN EL PIRINEO OCCIDENTAL

Eguzki Urteaga
Profesor de Sociología – UPV/EHU

Resumen: Esta ponencia aborda la cuestión de la cooperación transfronteriza en el Pirineo occidental. Basándose en una larga historia marcada por intercambios económicos, rivalidades políticas, conflictos militares y tradiciones comunes, las relaciones entre estos territorios transfronterizos y los habitantes que los animan son de una gran complejidad. No en vano, la voluntad manifestada de crear una metrópoli europea y, más allá, una Euro-región vasca implica la construcción de un proyecto, de reconocerse en él y de hacer todo lo posible para llevarlo a la práctica, basándose en una historia y en una identidad compartidas. La construcción europea favorece las relaciones y la cooperación entre estas regiones, separadas por la historia, permitiendo la emergencia de nuevas interpretaciones del territorio, y la aparición de respuestas originales a las necesidades y desafíos que plantean la desaparición de las fronteras, la interdependencia creciente y la competitividad mundial.

Palabras clave: cooperación transfronteriza – Pirineo occidental – marco jurídico – prácticas – obstáculos – desafíos – sugerencias.

Indice

0.INTRODUCCIÓN

I.EL MARCO JURÍDICO

I.1. La legislación europea

I.2.Las repercusiones nacionales

I.3. Los instrumentos vigentes

I.4. Los recursos disponibles

II. LOS ACTORES DE COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA

II.1. Las administraciones territoriales

II.2. Estructuras y agrupaciones transfronterizas

III. LAS PRÁCTICAS DE COLABORACIÓN TRANSFRONTERIZA

III.1. Las infraestructuras de comunicación

III.2. El urbanismo

III.3. El desarrollo socioeconómico

III.4.El medio ambiente y el desarrollo sostenible

IV. LOS OBSTÁCULOS A LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA

IV.1. Los obstáculos generales

IV.2. Los obstáculos sectoriales

V. LOS RETOS DE LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA

VI. SUGERENCIAS PARA DESARROLLAR LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA

VI.1. El desarrollo de las colaboraciones institucionales

VI.2. La construcción de un territorio transfronterizo

VI.3. La puesta en marcha de dispositivos innovadores

VII. Conclusión

VIII. BIBLIOGRAFÍA

0. INTRODUCCIÓN

Esta ponencia aborda la cuestión de la cooperación transfronteriza en el Pirineo occidental. Fundamentándose en una larga historia marcada por intercambios económicos, rivalidades políticas, conflictos militares y tradiciones comunes, las relaciones entre estos territorios transfronterizos y los habitantes que los animan dan cuenta de una gran complejidad. No en vano, la voluntad manifestada de crear una metrópoli europea y, más allá, una Euro-región vasca implica la construcción de un proyecto, de reconocerse en él y de hacer todo lo posible para llevarlo a la práctica, basándose en una historia y en una identidad compartidas. La construcción europea favorece las relaciones y la cooperación entre estas regiones, separadas por la historia, permitiendo la emergencia de nuevas interpretaciones del territorio y la aparición de respuestas originales a las necesidades y desafíos que poseen la desaparición de las fronteras, la interdependencia creciente y la competitividad mundial. El Acto único permite superar las divisiones y autoriza la circulación de las personas, de los bienes, de los capitales y de los servicios. No obstante, el paso de los principios jurídicos a las prácticas diarias implica la creación de proyectos comunes y supone una voluntad de los responsables políticos de ambos lados de la frontera.

I. EL MARCO JURÍDICO

Ante todo, conviene precisar las legislaciones vigentes, tanto europeas como nacionales, que constituyen el marco jurídico en el cual se desarrolla la cooperación transfronteriza en esta zona.

I.1. La legislación europea

La construcción europea ha favorecido el desarrollo y la aproximación de las regiones transfronterizas, hasta tal punto que estos se afirman de ahora en adelante como las zonas bisagra de Europa. Los marcos jurídicos nacionales y europeos siguen esta evolución adaptando las legislaciones respectivas con el fin de dotar los actores políticos, socioeconómicos y culturales de instrumentos concretos de cooperación. Pueden distinguirse tres periodos en la cooperación franco-española: 1) hasta los años 1970, se trata de intercambios internacionales clásicos y de relaciones bilaterales de Estado a Estado, 2) durante los años 1980, la descentralización francesa y la entrada de España en la Unión europea permiten implementar verdades políticas de cooperación transfronteriza, y 3) desde los años 1990, se observa una aceleración de estos intercambios con la apertura de las fronteras y la puesta en marcha de nuevos instrumentos jurídicos, programas y fondos comunitarios.

Desde la entrada de Francia y España en la Unión europea, las leyes nacionales en materia de cooperación transfronteriza se inscriben en el marco normativo europeo. Las principales fechas son las siguientes:

El 27 de febrero de 1974, se aprueba la resolución del Consejo europeo a favor de la cooperación transfronteriza; sabiendo que esta resolución insiste en el interés de una cooperación estrecha entre las administraciones locales vecinas.

El 21 de mayo de 1980, una Convención-Marco de Madrid, elaborada bajo la égida del Consejo europeo, es aprobada y ratificada por veinte Estados. Pone sobre la mesa los

grandes principios jurídicos que debe respetar la cooperación entre las administraciones territoriales.

El 9 de noviembre de 1995, ante los límites de la Convención de Madrid, el Consejo europeo elabora un protocolo adicional sobre la cooperación transfronteriza de las administraciones locales, firmado en Estrasburgo. Ese protocolo permite a dichas administraciones ratificar unos acuerdos de cooperación transfronteriza en el marco de sus competencias, de las legislaciones nacionales y de los compromisos internacionales adquiridos por cada Estado.

I.2.Las repercusiones nacionales

En Francia, el marco jurídico de la cooperación transfronteriza es complejo porque está subordinado, especialmente en el caso del País Vasco, a un acuerdo bilateral y a las disposiciones del código general de las administraciones locales que rigen la cooperación descentralizada de las administraciones territoriales galas y de sus agrupaciones. El Tratado de Bayona forma parte de los tratados internacionales ratificados por Francia durante los años 1990. Este tratado constituye la base de la cooperación transfronteriza entre las administraciones regionales situadas en ambos lados de la frontera: Aquitania, Midi-Pyrénées y Languedoc-Roussillon en Francia y Comunidad Autónoma Vasca, Comunidad Foral de Navarra, Aragón y Cataluña en España. Este tratado, relativo a la cooperación transfronteriza entre las administraciones locales, es ratificado el 10 de marzo de 1995 y tiene dos aspectos fundamentales:

Por una parte, la posibilidad concedida a las administraciones territoriales de crear una estructura jurídica común, bien francesa bien española; siempre y cuando se respete el derecho interno y las competencias de cada administración. La participación de dichas entidades en una de las estructuras debe ser objeto de una autorización previa por decreto del Consejo de Estado y el convenio entre las administraciones debe ser sometida al control de legalidad del prefecto (delegado del gobierno).

Por otra parte, las modalidades de puesta en marcha de la comisión franco-española de cooperación transfronteriza están determinadas durante la cumbre franco-española de Foix del 21 de octubre de 1994 y ratificadas por el decreto del 3 de marzo de 1995. El Tratado de Bayona confiere a esta comisión una misión de seguimiento del tratado.

Simultáneamente, la cooperación transfronteriza de las administraciones territoriales galas toma en consideración los límites de sus competencias y los compromisos internacionales del Hexágono. Se fundamenta en unas disposiciones definidas por una serie de textos y leyes, entre los cuales se encuentran las siguientes:

El 2 de marzo de 1982, se aprueba la ley de descentralización relativa a los derechos y libertades de los ayuntamientos, departamentos y regiones. En su artículo 65, ese texto permite a los Consejos regionales, con la autorización del gobierno, mantener contactos con las administraciones locales extranjeras limítrofes.

El 6 de febrero de 1992, se aprueba la ley sobre la administración territorial de la República que da un impulso a la cooperación transfronteriza permitiendo “a las administraciones territoriales concluir unos convenios con las administraciones

territoriales extranjeras en el límite de sus competencias y en el respeto de los compromisos internacionales de Francia”.

El 4 de febrero de 1995 es aprobada la ley de orientación para la ordenación y el desarrollo del territorio, conocida como ley Pasqua, que completa la ley anterior. Autoriza las administraciones territoriales francesas a adherirse a un organismo público de derecho extranjero o a participar en el capital de una persona moral de derecho extranjero.

I.3. Los instrumentos vigentes

La cooperación transfronteriza se inscribe en un marco jurídico contradictorio, puesto que los Estados deben, en virtud de los acuerdos internacionales ratificados, conceder la mayor autonomía posible a las administraciones territoriales. Los mecanismos jurídicos puestos en marcha en el marco de esta cooperación transfronteriza organizan solamente la confrontación de derechos diferentes a través de unas modalidades comunes de intercambio, sin contemplar disposiciones derogatorias al derecho común de las administraciones locales. La cooperación supone, en primer lugar, la firma de un convenio entre administraciones extranjeras. Este convenio es el instrumento jurídico que permite formalizar la colaboración transfronteriza y definir los objetivos comunes y los compromisos recíprocos. El convenio está muy extendido entre los actores socioeconómicos porque es obligatorio para cualquier elegibilidad al programa Interreg y permite definir el objeto y las modalidades de cooperación. Este convenio puede dar lugar a una estructura jurídica autónoma si las administraciones desean externalizar la gestión de su proyecto. Esta elección está motivada por unas razones prácticas y simbólicas.

Entre las diferentes estructuras se encuentra la sociedad de economía mixta local (SEML), que tiene un alcance transfronterizo desde la ley del 6 de febrero de 1992. Autoriza las administraciones extranjeras a entrar en el capital. Permite asociar unas personas morales de derecho privado y tiene como objetivo explotar unos servicios públicos de interés común. La ley SRU del 13 de diciembre de 2000 y la ley sobre la modernización del estatus de las SEML en 2002 han permitido flexibilizar el régimen de cooperación transfronteriza, lo que permite una participación paritaria de las administraciones francesas y españolas. Otra estructura de derecho español es el Consorcio, aunque pueda ser integrado por una administración territorial gala. La tercera estructura es la agrupación de interés público de cooperación transfronteriza que puede, desde la ley del 6 de febrero de 1992, acoger a administraciones extranjeras.

Asimismo, ante la dificultad de crear y de gestionar unas estructuras jurídicas destinadas a la cooperación transfronteriza, las administraciones territoriales insertan sus proyectos en las estructuras jurídicas generalistas, tales como la asociación ley 1901 y la agrupación europea de interés económico:

- Las asociaciones están a la disposición de las instituciones. Así, una administración francesa puede participar en una asociación regida por la ley del 1 de julio de 1901 con carácter transfronterizo. Incluso es posible constituir unas asociaciones gemelas en ambas partes de la frontera; más aún sabiendo que la ley del 9 de octubre de 1981 permite declarar en Francia una asociación cuya sede se encuentra en el extranjero.

Asimismo, la gestión de un servicio público, incluso administrativo, puede ser confiada a una asociación de derecho privado.

- La agrupación europea de interés económico es una estructura inspirada en la agrupación de interés económico creada en Francia en 1967 para ofrecer a las empresas la posibilidad de ejercer unas actividades comunes. La AEIE nace en Europa el 25 de julio de 1985, antes de ser armonizada con la legislación francesa el 13 de junio de 1989. Las AIEI están abiertas a las entidades jurídicas de derecho público y privado. Este dispositivo no somete la participación de las personas públicas a ninguna formalidad particular, dado que no se requiere ninguna autorización previa del Estado y no se exige ningún acuerdo internacional concluido entre los Estados interesados. Pero la AIEI solo se dirige a las empresas, tanto públicas como privadas.

I.4.Los recursos disponibles

Existe toda una serie de fondos destinados al desarrollo de las cooperaciones transfronterizas, empezando por los fondos europeos.

En cuanto a los fondos europeos, el primero es el programa LACE. A partir de 1971, la creación de la ARFE ha jugado un rol preponderante en la concienciación europea sobre los retos que representa la cooperación europea. Su principal misión ha sido poner en marcha, en 1990, el programa comunitario LACE que se dedica a la creación de un observatorio para la cooperación transfronteriza. La Comisión europea ha prolongado la acción de este programa por la creación, en septiembre de 1996, del programa LACE-TAP para el periodo 1996-2001 que se fundamenta en una red de diez oficinas destinadas a la asesoría técnica y a la promoción de los proyectos transfronterizos.

Interreg, por su parte, es un programa comunitario que consta de tres partes, sabiendo que el primero está dedicado a la cooperación transfronteriza. Este programa tiene como objetivo desarrollar esta colaboración y ayudar las zonas transfronterizas internas y externas a la Unión europea para superar los problemas resultantes de su aislamiento relativo en las economías nacionales e, igualmente, de conectarlos con redes europeas más amplias. Permite concretamente co-financiar unas acciones de cooperación entre los actores socioeconómicos franceses y españoles para la realización de proyectos comunes, en torno a cuatro ejes: 1) estructurar y reforzar los espacios transfronterizos, 2) desarrollar las actividades y el empleo, 3) favorecer los intercambios, la integración social y la igualdad de género, y 4) ayudar técnicamente las acciones de cooperación transfronteriza. Este programa cubre los departamentos limítrofes de las fronteras nacionales. El País Vasco es elegible en una zona Interreg franco-española que consta, en el norte de los Pirineos, de los departamentos de los Pirineos Atlánticos, de los Altos Pirineos y de la Alta Garona, del Ariège y de los Pirineos Orientales, y en el sur de los Pirineos, de la Comunidad Foral de Navarra y las provincias de Gipuzkoa, Huesca, Lérida y Gerona.

En materia de fondos binacionales y locales conviene citar los fondos comunes de cooperación. Así, los portadores de proyectos transfronterizos se benefician de un fondo común interregional de cooperación creado en 1990 entre la Región Aquitania y la Comunidad Autónoma Vasca, a las que se ha añadido la Comunidad Foral de Navarra el 13 de febrero de 1992. El 1 de junio de 2000, este protocolo de cooperación transfronteriza es cuestionado tras las divergencias políticas que surgen entre las dos

Comunidades Autónomas. Desde entonces, Aquitania mantiene relaciones con cada una de estas entidades, a través de fondos bilaterales.

Estos fondos han sido creados para financiar unos proyectos comunes a favor de la creación de actividad y empleo. El presupuesto de los fondos está constituido por dotaciones particulares de cada región y de créditos europeos eventualmente insertados en el marco del programa Interreg. Estos fondos permiten desarrollar tres sectores: 1) el ámbito científico, ya que el fondo cubre de manera adicional el desarrollo de proyectos científicos o universitarios interregionales, 2) el ámbito económico, dado que este sector es sobre todo animado por las cámaras consulares, y 3) el ámbito cultural, puesto que las cooperaciones son importantes con la CAV y permiten desarrollar acciones que aspiran al desarrollo de la cultura vasca en el norte de los Pirineos.

Paralelamente, el CPER, para el periodo 2000-2006, consta en su apartado territorial, que se compone de una política contractual y global de apoyo a los territorios de proyecto como el País Vasco. Esta política se inscribe en el marco del Convenio Especifico del País Vasco. El apartado transfronterizo es uno de los nueve apartados seleccionados por el CIADT y contempla la financiación de operaciones en torno a cuatro ejes: la valorización del patrimonio de la Bahía de Txingudi, la relación de estudios pre-operativos del tranvía-tren transfronterizo, la creación de un Euro-Instituto y la de un fondo de ayuda para la construcción de estructuras intermunicipales transfronterizas.

II. LOS ACTORES DE COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA

La cooperación transfronteriza implica la participación de actores institucionales situados en Aquitania, la Comunidad Autónoma Vasca y la Comunidad Foral de Navarra. Centrándonos básicamente en el País Vasco francés por cuestiones de tiempo, además del Consejo Regional de Aquitania y el Consejo General de los Pirineos Atlánticos, se han creado nuevas estructuras, tales como la Agencia transfronteriza de la Eurociudad Bayona-San Sebastián y el Consorcio Bidasoa-Txingudi en el litoral, y los Sindicatos de los Valles y las agrupaciones de municipios en el interior.

II.1. Las administraciones territoriales

Uno de los principales actores institucionales de dicha cooperación es el Consejo Regional de Aquitania que ha desarrollado a lo largo de estos últimos quince años unas cooperaciones en un contexto de temor de marginación de las regiones del sur-oeste de Europa con respecto a la dinámica de la Unión europea. A este propósito, el Consejo Regional ha integrado unas estructuras tales como la Conferencia de las regiones periféricas marítimas (CRPM) y su comisión "Arco Atlántico". Estos lugares de concertación, cuya vocación es de constituir un grupo de presión ante las instancias europeas, propician una concienciación interregional sobre el desarrollo económico. A fin de posicionar este espacio en previsión de las políticas comunitarias a partir de 2006, las Regiones del Arco Atlántico han preparado un esquema multicéntrico de desarrollo del espacio atlántico apoyado por el programa Interreg III.

Asimismo, el Consejo Regional de Aquitania forma parte de la Comunidad de trabajo de los Pirineos (CTP) que es un órgano de cooperación interregional y transfronterizo creado el 4 de noviembre de 1983. La CTP, que no puede tomar decisiones, es un

órgano de concertación que lanza unas convocatorias de proyectos en los ámbitos del transporte, de la formación-investigación, de la cultura, del deporte y del desarrollo sostenible. Estas estructuras solicitan los fondos Interreg porque los estudios conciernen unas problemáticas transnacionales y/o interregionales. Los fondos comunes de cooperación puestos en marcha por el Consejo Regional de Aquitania son unos fondos comunes interregionales, aunque las problemáticas transfronterizas sean tratadas en un marco ampliado.

Por su parte, el Consejo General de los Pirineos Atlánticos, consciente de la importancia de la cooperación transfronteriza como vector de desarrollo territorial, manifiesta desde 1996 una verdadera ambición en ese ámbito. Su implicación se ha incrementado para la tercera fase del programa de interés comunitario europeo Interreg (2000-2006) para el cual el anexo de Bayona asume la función de célula técnica para el comité de programación previa. Esta implicación del Consejo General se ha intensificado con la firma, en junio de 2001, de un convenio de colaboración con la Comunidad Foral de Navarra. Este convenio ha permitido crear cuatro grupos técnicos temáticos: formación-cooperación, turismo, agricultura, medio ambiente e infraestructuras.

Su implicación en el desarrollo transfronterizo y la ley orgánica del 1 de agosto de 2003 relativa a la experimentación por las administraciones territoriales galas han permitido posicionar el Consejo General de los Pirineos Atlánticos en una estrategia territorial supra-departamental titulada "Pirineos Atlánticos Europeos", basada en una descentralización de las competencias transfronterizas.

II.2. Estructuras y agrupaciones transfronterizas

Paralelamente, toda una serie de estructuras y agrupaciones transfronterizas se han constituido tanto en el litoral como en el interior.

Así, la Comunidad de Aglomeración de Bayona-Anglet-Biarritz (CABAB) y la Diputación de Gipuzkoa han formalizado su colaboración a través de la firma de un convenio de cooperación, el 18 de enero de 1993, con el fin de posicionar la conurbación Bayona-San Sebastián en una situación competitiva en el sistema urbano regional y europeo. Un segundo acuerdo de cooperación, firmado el 24 de febrero de 1997, da lugar a la creación del Observatorio transfronterizo de la Eurociudad Bayona-San Sebastián bajo la forma jurídica de una AEIE.

Las misiones de este observatorio son: 1) la realización de estudios generales y temáticos, 2) la centralización y la puesta en coherencia de los datos, 3) la coordinación de la acción realizada en ambas partes, 4) la animación de la cooperación transfronteriza con el seguimiento de las comisiones, la definición de los programas de trabajo y de los presupuestos dedicados a este tema. La observación tiene como primer objetivo la elaboración de un esquema territorial transfronterizo cuyas propuestas han sido publicadas en junio de 2000 en el Libro Blanco.

Después de esta fase de observación, la AEIE se ha transformado en la Agencia transfronteriza de desarrollo de la Eurociudad vasca Bayona-San Sebastián. Las acciones llevadas a cabo resultan del Libro Blanco y conciernen la constitución de un taller "medio ambiente", la realización de un estudio sobre los residuos, la elaboración de

trabajos sobre las infraestructuras de transporte y los desplazamientos, y la creación de un observatorio transfronterizo sobre el hábitat.

Otra estructura transfronteriza relevante es el Consorcio Bidasoa-Txingudi. En realidad, la cooperación entre los municipios de Irún, Fuenterrabia y Hendaya se inicia en abril de 1990 con la “Declaración institucional de la Bahía de la Bidasoa frente al Mercado único” que ha supuesto la puesta en marcha de un procedimiento de análisis y de reflexión común. Esto ha permitido la elaboración en 1992 del Plan estratégico Bidasoa (1993) que constaba de unos objetivos a medio y largo plazo. Uno de los objetivos era la creación de una estructura jurídica con el fin de coordinar las estructuras administrativas e institucionales para reforzar las cooperaciones transfronterizas entre los tres municipios.

Las modalidades de creación de semejante estructura se han iniciado después de la firma, el 15 de enero de 1993, de un convenio para la constitución de un Euro-distrito Bidasoa-Txingudi. Este convenio ha creado un comité permanente encargado del seguimiento de los programas de acción y de los proyectos implementados, y la constitución del Euro-distrito. El marco jurídico de la cooperación transfronteriza entre Hendaya, Irún y Fuenterrabia es finalizado por la firma del convenio inter-administrativo de cooperación transfronterizo para la creación de un Consorcio, el 23 de diciembre de 1998. Esta estructura ha sido elegida porque permite una representación financiera proporcional al peso demográfico de los municipios e incluye una presidente giratoria. El Consorcio Bidasoa-Txingudi ha integrado la Eurociudad vasca el 16 de noviembre de 2001.

Paralelamente a estas dos estructuras transfronterizas que se concentran en el litoral atlántico, existen otras entidades del mismo tipo en el interior, al imagen de los Sindicatos de los Valles que existen desde 1856 tras la firma del Tratado de los Pirineos. Este tratado ha asociado a la delimitación de la frontera administrativa entre Navarra y Baja Navarra la instauración de una facería perpetua entre el país de Cize y la Junta de Aezkoa que agrupa a ocho municipios. Esta cooperación autoriza los rebaños a pacer en las tierras vecinas, desde la mañana hasta la noche. Por razones prácticas, se han añadido unos acuerdos bilaterales. Estos acuerdos han tenido durante un largo periodo una duración quinquenal, pero, hoy en día, el pago negociado se realiza anualmente.

Por último, en el inicio de los años 1990, los municipios de Sara, Zugarramurdi, Urdazubi-Urdax y posteriormente Ainhoa se han reunido con el fin de desarrollar de manera conjunta unas acciones turísticas sobre un territorio cultural, histórico e geográfico común denominado Xareta. Dos operaciones fundamentales son llevados a cabo por los municipios de Xareta: por una parte, la ordenación de los lugares turísticos con la restauración del camino histórico que unen Sara, Zugarramurdi y Urdax. Este camino denominado “camino de los pottoka” vincula una serie de cuevas prehistóricas situadas entre los municipios de Sara y Urdax, y, por otra parte, la promoción de Xareta y de los municipios que la componen gracias a una presencia conjunta en la Feria Internacional de Bilbao.

En 1998, Xareta lanza un estudio sobre la valorización colectiva de su territorio transfronterizo que ha desembocado en la firma, en 1999, de un plan de acciones. Posteriormente, el 30 de junio de 2002, un convenio de cooperación transfronteriza ha permitido oficializar el marco de la cooperación entre los municipios de Xareta y

favorecer la cooperación entre los actores económicos del territorio concernido. Este convenio, prorrogable anualmente, ha extendido las acciones de interés común en los ámbitos del desarrollo económico (agricultura, economía pastoral, promoción cultural y turística), del transporte y de las vías de comunicación, de las infraestructuras, del medio ambiente y de la ordenación del territorio. Ha conducido a la creación de una comisión institucional que tiene como misión definir un programa de acciones y asegurar el seguimiento de los objetivos de este convenio. Un fondo propio ha sido constituido con la creación de una cuenta bancaria común. En 2003, las operaciones llevadas a cabo corresponden al patrimonio cultural con la modernización del alumbrado de las cuevas de Sara, la renovación de la casa de las brujas de Zugarramurdi y de las estelas funerarias de Ainhoa.

III. LAS PRÁCTICAS DE COLABORACIÓN TRANSFRONTERIZA

Más allá del marco jurídico y de los actores de la cooperación transfronteriza en el Pirineo occidental, conviene analizar las prácticas de colaboración. Los intercambios entre los habitantes de esta zona se desarrollan en razón de nuevas oportunidades. Así, las empresas del País Vasco continental instalan sus sedes sociales en Gipuzkoa en razón de la debilidad de las cargas sociales que pesan sobre las empresas. Además, los precios de los productos de consumo corriente, tales como el carburante, el tabaco o el alcohol, conducen los habitantes de Lapurdi a cruzar la Bidasoa y, por el contrario, los precios de la vivienda en el norte de los Pirineos conducen los habitantes de la CAV a comprar unas viviendas en la comarca de Hendaya. A su vez, la existencia de una legislación más flexible favorece la creación de cadenas de televisión y la existencia de equipamientos y de servicios de atención de proximidad en el Hexágono que permite a la población de la Comunidad Autónoma Vasca beneficiarse de una calidad y accesibilidad que no encuentra en su municipio. No en vano, conviene distinguir los sectores privados y públicos, puesto que, en el primer caso, la cooperación solo se produce si existen unos intereses compartidos, y, en el segundo caso, esta condición es suficiente en la medida en que debe acompañarse de una fuerte voluntad política.

III.1. Las infraestructuras de comunicación

La problemática de las infraestructuras de comunicación representa un reto fundamental para el País Vasco, especialmente continental, que asiste a la convergencia en su territorio de tráfico importantes y crecientes. Efectivamente, el País Vasco francés se enfrenta, además de los flujos internos, a unas circulaciones de tránsito muy elevadas y crecientes, sin olvidar que las zonas intermedia e interior disponen de una red viaria transfronteriza secundaria con Navarra. Este espacio se enfrenta, en el ámbito de las infraestructuras terrestres, a una saturación de la red litoral, dado que es uno de los dos puntos de tránsito de los intercambios entre la Europa del Norte y la península ibérica, a una discontinuidad de las redes ferroviarias y a un retraso en materia de línea ferroviaria de alta velocidad. En los demás ámbitos, se enfrenta a un sobre-equipamiento aeroportuario y a una complementariedad o competencia portuaria, dado que las ciudades de Bayona y Pasajes solo están separados por 45 kilómetros.

En ese contexto, unos estudios han sido realizados y unos contactos han sido tomados con el fin de tomar en consideración los proyectos transfronterizos. Teniendo en cuenta la ubicación de las infraestructuras, la conurbación Bayona-San Sebastián es ideal para abordar esta problemática. Las cooperaciones aluden básicamente a estudios sobre las

infraestructuras de transporte de la Eurociudad, la realización de una plataforma logística Aquitania-Euskadi, los proyectos de infraestructuras ferroviarias y viales en las zonas transfronterizas, o los nuevos ejes de comunicación entre Navarra y el País Vasco francés. Concretamente, una sola estructura transfronteriza ha visto luz con la creación en 1997, por la SNCF y RENFE, de una oficina dedicada a la gestión operativa del tráfico internacional: el GOTI.

III.2.El urbanismo

El urbanismo agrupa las problemáticas del hábitat, en torno a las cuestiones de la vivienda y de las políticas del suelo vinculadas a la ordenación urbana y a los desplazamientos interurbanos. Por lo tanto, las cooperaciones transfronterizas solo conciernen una parte del territorio fronterizo puesto que existen pocos municipios fronterizos entre Navarra y el norte de los Pirineos. La parte fundamental de la zona fronteriza se sitúa en la franja costera entre Bayona y San Sebastián. La zona litoral se enfrenta a unas fuertes tensiones sobre el suelo además de conocer unas fuertes disparidades. Efectivamente, el parque de viviendas situadas en ambas partes de la Bidasoa se caracteriza por una escasa proporción de viviendas colectivas y una fuerte proporción de viviendas urbanizadas en el País Vasco francés, y una muy fuerte representación de las viviendas colectivas en el sur de los Pirineos, con una primacía dada al acceso a la propiedad.

En cuanto a los tipos de propiedad, diferentes estudios urbanos han sido realizados durante los años 1990, entre los cuales hallamos el análisis comparativo del Esquema de Ordenación del País Vasco y de los DOT de la CAV por la CPAU, que ha puesto en marcha un taller “cyberetxe” sobre el hábitat en 1997 para los municipios del futuro Consorcio Bidasoa-Txingudi. Este informe ha desembocado en la firma de una carta intermunicipal transfronteriza, en 1998, que aspira a informar la población y a realizar unas acciones comunes en el ámbito del urbanismo y del transporte público. Numerosas reuniones que han tenido lugar en Txingudi en torno a la vivienda han permitido mejorar el conocimiento de los actores sobre las prácticas, las legislaciones y las políticas urbanas de cada municipio. La Agencia transfronteriza ha animado unos grupos de trabajo para aprehender esta problemática a nivel de la Eurociudad Bayona-San Sebastián.

Paralelamente, unos estudios análogos han sido realizados a nivel de los desplazamientos interurbanos: el estudio de factibilidad de un TCSP en la costa vasca en 1998 impulsada por la Región Aquitania, la encuesta sobre la movilidad transfronteriza a escala de la Eurociudad en 2002, la venta de billetes comunes en periodo veraniego entre Bayona y San Sebastián, y la creación de líneas de transporte público entre los municipios de Hendaya, Irún y Fuenterrabia.

En cuanto a los proyectos identificados en este ámbito, la zona Bidasoa-Txingudi es un laboratorio donde se elaboran las futuras políticas públicas transfronterizas, como lo indica el camino de la bahía. El objetivo de este proyecto es crear un camino que una las tres ciudades que son a la vez diferentes y complementarias. Este itinerario se compone de nueve paradas que permiten valorizar los lugares de gran interés a nivel patrimonial, histórico, medio ambiental y cultural, siguiendo las orillas de la bahía. La recalificación de la zona de los puentes es otro ejemplo de estas políticas, sabiendo que su objetivo es aproximar las imágenes y las representaciones de los habitantes de cada ciudad para

crear unos símbolos comunes. Por ejemplo, el Alcalde de Hendaya trabaja con los servicios del Ayuntamiento de Irún sobre la continuidad del trazado urbano entre la avenida Iparralde y la avenida Charles de Gaulle. En el ámbito del hábitat, la Agencia transfronteriza estudia la puesta en marcha de un observatorio del hábitat sobre el conjunto de la conurbación. Por último, en los desplazamientos urbanos, el proyecto tranvía-tren reviste un aspecto simbólico importante porque el desarrollo de un transporte urbano transfronterizo sería una traducción concreta para los habitantes de la Eurociudad.

III.3. El desarrollo socioeconómico

El sector mercantil y los actores económicos se han adecuado desde hace tiempo a las coacciones impuestas y a las oportunidades ofrecidas por la frontera. La proximidad de los mercados laborales y la perspectiva de la apertura de nuevos mercados han suscitado el interés por cooperar y desarrollar unos proyectos internacionales que tienen un carácter transfronterizo. Las relaciones transfronterizas entre empresas son a menudo el fruto de oportunidades económicas que tienen básicamente tres orígenes: 1) un proyecto puramente económico vinculado a una oportunidad de mercado y de desarrollo económico, 2) una oportunidad fiscal puesto que un cierto número de empresas crean una entidad en España y declaran su actividad principal en ese territorio, lo que les permite escapar a las cargas sociales francesas, y 3) unos costes salariales menos elevados en el sur de la Bidasoa.

La cooperación transfronteriza entre los poderes públicos se sitúa a nivel del acompañamiento de los empresarios en sus proyectos de penetración del mercado español, por el conocimiento de las reglas sociales vigentes. La Cámara de Comercio y de Industria de Bayona es el principal actor en el acompañamiento de las empresas. El nivel social y jurídico es igualmente central en una zona donde el flujo de trabajadores es notable y las legislaciones son diferentes.

En lo que alude a los tipos de cooperación, la CCI de Bayona ha puesto en marcha un cierto número de colaboraciones con entidades análogas del otro lado de la frontera con el fin de desarrollar unos proyectos de cooperación transfronteriza según diferentes ejes: El conocimiento de los obstáculos reglamentarios, jurídicos y sociales referentes a las leyes españolas y francesas, a través de la puesta en marcha de seminarios, de reuniones de información, sobre todo con Bidasoa Activa en el territorio de Txingudi.

La organización de reuniones informativas en colaboración con la Sociedad de Estudios Vascos sobre unos temas tales como la movilidad internacional o los contratos de trabajo.

La comunicación y la información común sobre ciertos acontecimientos de la Feria de Bilbao, en colaboración con Expomedia y Ficoba.

La regulación de las líneas transfronterizas a través del centro de arbitraje Aquitania-Euskadi.

El Consorcio Bidasoa-Txingudi ha coordinado y elaborado una guía práctica fronteriza titulada "Vivir y trabajar en Bidasoa-Txingudi" que permite informar los profesionales y la población local sobre las diferencias jurídicas en los ámbitos fiscal, comercial, sanitario o

educativo. A nivel sindical, las cooperaciones transfronterizas son recientes, puntuales y se reducen a menudo a unos contactos entre responsables de cada región en el seno del Consejo sindical interregional Aquitania, Aragón, Navarra y CAV. En el sur de la Bidasoa, los sindicatos ELA y LAB, a pesar de ser mayoritarios, no están representados en este Consejo, lo que limita el alcance de los intercambios y la representación de los trabajadores.

Entre los proyectos identificados por el Consejo de Desarrollo se encuentran: 1) la creación en 2003 de un puesto de trabajo ubicado a equidistancia de Bayona y San Sebastián para mejorar y densificar las relaciones entre las dos cámaras de comercio y, sobre todo, para crear una oficina transfronteriza fácilmente identificable para los actores económicos deseosos de informarse sobre ese ámbito, 2) la colaboración entre Herrikoa y Desten para la creación de un fondo de solidaridad transfronteriza con el fin de favorecer y apoyar el desarrollo económico local, y, 3) en el marco de los encuentros entre sindicatos galos, existen unos proyectos sobre la evaluación de los intercambios entre Francia y España para identificar los frenos a la movilidad de los trabajadores.

III.4. El medio ambiente y el desarrollo sostenible

Las políticas medio ambientales constan de varios aspectos: a) la protección de los recursos naturales que se fundamenta en unas reglamentaciones espaciales y unos perímetros de protección, b) la tecnología a través del tratamiento del agua y de los residuos, las alternativas a las emisiones de CO₂, de polvos y micro-contaminantes emitidos por el transporte terrestre, y c) la sensibilización a la eco-ciudadanía, vía la educación al medio ambiente que favorece la apropiación compartida del patrimonio natural, su respeto y su preservación así como la evolución de los comportamientos. En materia medioambiental, el interés de la perspectiva transfronteriza es seleccionar los mejores métodos de trabajo y experiencias y aplicarlos al conjunto del territorio. Por lo cual, dos objetivos principales prevalecen: por una parte, la identificación y el tratamiento de las problemáticas cuya resolución es pertinente a escala transfronteriza y, por otra parte, la mejora y difusión del conocimiento sobre los espacios naturales fronterizos y de educación al medio ambiente así como los intercambios entre las poblaciones del conjunto del País Vasco.

Si las cooperaciones en ese ámbito siguen siendo fundamentales a nivel de los estudios, algunos se han concretado en el sector de la educación al medio ambiente. Estas colaboraciones entre el Consejo General de los Pirineos Atlánticos y la Comunidad Foral de Navarra aluden a la cartografía franco-navarra de los espacios naturales y a los intercambios de funcionarios y de métodos de trabajo entre ambas instituciones. Asimismo, se han organizado colaboraciones entre los responsables de la CABAB, de la Diputación de Gipuzkoa y del Consejo general de los Pirineos Atlánticos sobre la realización de un plan de gestión de los residuos en la Eurociudad, el estudio de las corrientes realizado en 2002, la redacción de un pliego de cargos destinado a lanzar un estudio titulado "Diagnóstico territorial y análisis de sostenibilidad para una política de desarrollo sostenible" a escala de la Eurociudad, la edición de una guía transfronteriza de las estructuras de educación al medio ambiente de la metrópoli Euroregional, la organización de una jornada de intercambios escolares, la realización de un *vade mecum* bilingüe sobre las modalidades de protección de los espacios naturales y la cartografía de los espacios naturales, de los modos de organización y de gestión de las instalaciones sobre las temáticas del agua y de los residuos.

Entre los proyectos identificados, el Consejo General de los Pirineos Atlánticos y los servicios departamentales del Gobierno Navarro tienen tres objetivos fundamentales:

- Favorecer el intercambio de experiencias sobre las políticas y las prácticas medioambientales aplicadas en ambos lados de la frontera, dado que el departamento está especialmente interesado en las prácticas navarras en materia de valoración de las turbosas.
- Poner en marcha una valorización ecológica y turística de los espacios naturales fronterizos.
- Realizar para las administraciones competentes, en el marco de la directiva europea marco-agua, un diagnóstico sobre la calidad del agua, dado que es indispensable para la elaboración de estos documentos que aluden a la noción de masa de agua.

IV. LOS OBSTÁCULOS A LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA

La cooperación transfronteriza en los Pirineos occidentales se enfrenta a una serie de obstáculos, tanto genéricos como específicos, sobre los cuales conviene detenerse.

IV.1. Los obstáculos generales

Entre las principales dificultades de dicha cooperación a los que se enfrentan todos los actores, tanto públicos como privados, figuran, por una parte, las diferencias notables que existen en materia de legislación, de competencias y de presupuestos, y, por otra parte, la barrera de la lengua.

En cuanto a las disparidades regionales, conviene recordar que tanto la CAV como la CFN gozan de importantes competencias en comparación con la Región Aquitania. La ratificación de la Constitución española en 1978 y posteriormente de los Estatutos de Autonomía, especialmente el de Gernika en 1979, ha dotado ciertas comunidades de amplias competencias. El Estado español solo ejerce plenamente sus competencias en ciertos ámbitos: defensa, asuntos exteriores, orden público, Seguridad social y justicia, lo que confiere un gran margen de maniobra a las comunidades autónomas.

Así, la Región Aquitania tiene las siguientes competencias, a menudo parcialmente: desarrollo económico, sanidad, cultura, investigación y desarrollo, transporte público de viajeros, mejora de las infraestructuras de transporte, construcción y mantenimiento de los institutos e infraestructuras de formación profesional. Por su parte, la CAV goza de competencias, a menudo exclusivas, en materia de legislación e instituciones vascas, función pública territorial, economía (montaña, agricultura, pesca, cooperativas, industria, comercio, turismo), cultura y patrimonio, condición femenina, instituciones de crédito, cámaras de comercio, sanidad, seguridad alimentaria, medios de comunicación, urbanismo, transportes terrestres, enseñanza, seguridad interior, investigación y desarrollo. Estas diferencias se traducen en los presupuestos de las administraciones territoriales. Con 5,9 millones de euros, el Gobierno Vasco dispone de un presupuesto nueve veces superior al del Consejo Regional de Aquitania.

Asimismo, a nivel departamental, los departamentos galos gozan de competencias diferentes de aquellas de las diputaciones españolas, especialmente en la CAV, como lo muestran el Departamento de los Pirineos-Atlánticos y la Diputación de Gipuzkoa. El Consejo General se encarga del mantenimiento y del desarrollo de las infraestructuras,

de los equipamientos escolares del segundo grado, de las ayudas sociales, del desarrollo económico a través de las ayudas concedidas a las empresas, a la agricultura, al turismo y a la cultura. Por su parte, la Diputación se ocupa de los servicios sociales, de las obras públicas y de la planificación de la construcción, de la planificación de las infraestructuras de transporte, de la vivienda, de las carreteras y autopistas, del medio ambiente (protección de la montaña, del bosque y de las tierras agrícolas), del deporte y de la vida cultural. A nivel presupuestario, la diferencia es notable, a pesar de ser inferior, puesto que el Consejo General de los Pirineos Atlánticos dispone de un presupuesto anual de 390 millones de euros frente a los 530 millones de euros del Departamento de los Pirineos Atlánticos.

Asimismo, conviene recordar que la cooperación transfronteriza exige el conocimiento o, por lo menos, la comprensión de la lengua del vecino, sabiendo que se practican tres lenguas en el conjunto del País Vasco: el francés, el castellano y el Euskara. No en vano, la comprensión y la práctica de estas lenguas tienden a disminuir, obstaculizando la comunicación presente y futura entre vecinos transfronterizos.

Si el Euskara es una lengua común a las diferentes zonas fronterizas, carece del estatus que le permita jugar un rol central en los intercambios transfronterizos, fundamentalmente por tres razones. Por una parte, las diferencias existentes en el conocimiento del Euskara en ambos lados de la frontera no favorecen la comunicación. Según el Instituto SEI, solamente el 14% de las conversaciones se producen en Euskara en 2002, de las cuales el 6% se realizan en las tres provincias vascas del norte de la Bidasoa, el 7% en Navarra y el 30% en Gipuzkoa. Por otra parte, el nivel de aprendizaje es débil en el norte de los Pirineos, a pesar del aumento del número de menores escolarizados a lo largo de los últimos años. Así, en 2001, el 21,1% de los alumnos de primaria del País Vasco francés estudian en la enseñanza bilingüe, bien en inmersión (5,7%) bien a paridad horaria (15,4%), frente al 85,2% en Gipuzkoa. Por último, una gran mayoría de actores socioeconómicos y políticos no dominan la lengua vasca, que carece de reconocimiento oficial en Francia.

Paralelamente, existe una primacía del inglés, especialmente en la CAV y la CFN. Efectivamente, el aprendizaje del francés en la CAB y la CFN sigue siendo escaso, además de declinar:

Entre 1992 y 2001, el número de alumnos de la CAV que han estudiado francés como primera lengua ha bajado del 71%, a pesar de ser minoritario (el 3,1% en 1992 y el 1,1% en 2001).

En el currículum escolar de la CAV, el francés es aprendido por el 7,3% de los alumnos y, la estabilidad observada desde 1997 esconde una bajada importante del número de alumnos que ha pasado de 22.255 a 19.756 entre 1997 y 2001.

En Navarra, la situación es un poco más favorable, dado que el francés es elegido por el 14,7% de los alumnos.

En el sistema educativo español, prevalece el inglés sobre el francés, ya que la lengua de Shakespeare llega en tercera posición, después del Euskara y del castellano. El francés está igualmente penalizado por una imagen elitista que no favorece su extensión, aunque el sistema educativo francés atraiga una parte de los alumnos del

País Vasco español, provenientes de los entornos favorecidos, conduciendo ciertos centros de San Juan de Luz y Hendaya a crear unas clases bilingües e incluso unas secciones internacionales. Así, el 27% de los alumnos de las circunscripciones de San Juan de Luz son de nacionalidad española y el 30% de los alumnos escolarizados en Hendaya tienen padres de nacionalidad española. En el norte de los Pirineos, el aprendizaje del castellano se inserta mayoritariamente en el currículum escolar de los jóvenes, especialmente como segunda lengua, ya que el 80% de los alumnos de la enseñanza general aprende el inglés en primera lengua y el castellano en segunda lengua.

IV.2. Los obstáculos sectoriales

En numerosos ámbitos, la cooperación transfronteriza se enfrenta a una serie de obstáculos que conviene mencionar. Los ámbitos concernidos son, entre otros: las infraestructuras de comunicación, el urbanismo, el desarrollo socioeconómico, el medio ambiente y el desarrollo sostenible.

En materia de infraestructuras de comunicación, la cooperación transfronteriza se enfrenta a dos problemas fundamentales. Por una parte, la debilidad del poder de decisión local, sobre todo en el norte de los Pirineos, no favorece la concertación sobre los proyectos de infraestructura, dado que estas últimas responden a unas lógicas y a unas preocupaciones nacionales y europeas. Por otra parte, la competencia económica entre las diferentes zonas logísticas fronterizas no facilita la cooperación transfronteriza en la puesta en marcha de una red de zonas logísticas, a pesar de haber sido iniciada por el Consejo Regional de Aquitania y el Gobierno Vasco.

En cuanto al urbanismo, la cooperación transfronteriza se enfrenta a numerosas dificultades: 1) un enfoque urbanístico diferente, puesto que el concepto de ciudad basado en la densificación y el transporte público en la CAV se opone al del País Vasco francés marcado por la dilución del hábitat, 2) un déficit de perspectiva común para lanzar una cooperación transfronteriza eficaz en ese ámbito, 3) una falta de cultura transfronteriza de los cargos electos y de los técnicos que trabajan en esta materia, y 4) una ausencia de debate político sobre el transporte y sus implicaciones económicas.

En lo que se refiere a la cooperación transfronteriza en el ámbito del desarrollo socioeconómico, deben tenerse en cuenta ciertos límites. Por un lado, el desconocimiento de los sistemas jurídicos y económicos recíprocos, porque la mala aprehensión de las condiciones previas de actividad y su complejidad revelan un proteccionismo disfrazado que limita la creación de empresas por los emprendedores del País Vasco francés en ciertos sectores. Por otro lado, la complejidad reglamentaria que no favorece la creación de un mercado laboral homogéneo en la zona transfronteriza, con importantes disparidades en el derecho laboral. Por último, la ausencia de estadísticas económicas transfronterizas que induce un desconocimiento de los flujos de trabajadores y de la densidad de las relaciones económicas a nivel local, ya que ninguna estadística comercial precisa existe entre las provincias vascas situadas en ambos lados de la frontera.

En lo que atañe al medio ambiente y al desarrollo sostenible, varios factores dificultan la cooperación transfronteriza en esta materia. En primer lugar, las diferentes políticas entre la CAV y la CFN no permiten poner en marcha una cooperación transfronteriza

global entre Gipuzkoa, Navarra y las tres provincias vascas del Departamento de los Pirineos Atlánticos. Esta situación conduce a unas cooperaciones bilaterales en el conjunto de la zona fronteriza, lo que reduce notablemente el alcance de los trabajos en materia de cartografía común sobre los espacios naturales. En segundo lugar, la ausencia de una estructura jurídica que permita una gestión de proyectos compartida entre actores fronterizos, lo que plantea problemas en materia de inversión y de gestión de los equipamientos transfronterizos. En tercer y último lugar, la aplicación variable de los reglamentos medio ambientales en ambos lados de los Pirineos, en razón del desfase existente entre la traducción de los textos europeos en los derechos francés y español.

V. LOS RETOS DE LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA

Básicamente, puede decirse que la cooperación transfronteriza en el Pirineo Occidental se enfrenta a tres retos fundamentales: 1) el desarrollo de los intercambios entre las personas en su vida diaria para construir un territorio de vida transfronterizo, 2) la afirmación de una voluntad política fuerte para reforzar las relaciones transfronterizas, y 3) la flexibilización de las normas administrativas con el fin de facilitar la articulación de los reglamentos. Profundicemos cada uno de estos puntos:

El paso a una nueva etapa en la naturaleza de las relaciones transfronterizas supone la afirmación de una voluntad política fuerte con el fin de pasar de las intenciones a los actos. En efecto, si el País Vasco francés es un territorio en el cual un gran número de actores socioeconómicos están implicados en la cooperación transfronteriza, las administraciones territoriales permanecen a nivel de los discursos y carecen de pragmatismo. Para ser más operativos, es necesario: a) ir más allá que la realización de unos estudios, b) elaborar unos proyectos comunes sinónimos de acciones concretas de cooperación transfronteriza, c) pasar a unos intercambios de habilidades, y d) tener repercusiones sobre la vida diaria de los ciudadanos. El paso a la acción y la construcción de colaboraciones cooperativas implican para las administraciones locales del País Vasco francés la definición de una estrategia territorial.

La construcción de un territorio de vida transfronterizo, facilitando la movilidad y favoreciendo el conocimiento mutuo de los actores. Porque, incluso si residen a proximidad, los habitantes de las zonas fronterizas ignoran a menudo sus vecinos y desconocen e incluso desprecian sus estilos de vida. Si la población del sur de los Pirineos se desplaza al País Vasco francés para beneficiarse de los servicios sanitarios especializados, adquirir unos pisos y hacer turismo, la del norte de la Bidasoa se desplaza a Gipuzkoa para comprar ciertos productos y gozar de la fiesta. Dicho de otra forma, la cooperación transfronteriza se convertirá en una realidad a partir del momento en que los ciudadanos tendrán ganas y voluntad de intercambiar y cooperar.

La flexibilización de la reglamentación para autorizar y favorecer los intercambios en la medida en que la pesadez administrativa no propicia las relaciones. Solamente una mejor articulación de las legislaciones puede facilitar los intercambios y apoyar una política territorial integrada. Se trata de proceder a un análisis de los instrumentos jurídicos existentes, de analizar la utilización que se hace de estos instrumentos, de identificar las insuficiencias fundamentales y de reunir en todo el territorio transfronterizo las condiciones necesarias para la eficacia de las cooperaciones, sobre todo en el sector público.

VI. SUGERENCIAS PARA DESARROLLAR LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA

A partir de la situación actual de la cooperación transfronteriza y de los objetivos fijados por los actores tanto públicos como privados, el Consejo de Desarrollo del País Vasco ha realizado una serie de recomendaciones.

VI.1. El desarrollo de las colaboraciones institucionales

Esta preconización es válida tanto para el Consorcio Bidasoa-Txingudi, la Eurociudad Bayona-San Sebastián como para la colaboración entre Euskadi y Aquitania. El desarrollo de esta cooperación se fundamenta en la complementariedad de estos tres niveles que deben ir en la misma dirección, sabiendo que el Consorcio Bidasoa-Txingudi juega un rol de motor, ya que asegura la continuidad territorial y se traduce en la vida diaria de los habitantes de esta zona. En esa óptica, la definición con anterioridad y de manera conjunta de los proyectos transfronterizos es una condición indispensable para la adhesión de la población a ese proyecto.

Más precisamente, se realizan las siguientes sugerencias:

La puesta en marcha de una conferencia inter-institucional de regulación y de estímulo de la cooperación transfronteriza. Esta instancia tendría como misión: 1) favorecer un desarrollo coherente de las cooperaciones transfronterizas organizando las concertaciones necesarias en diversos ámbitos, 2) regular los problemas inherentes al desarrollo de las cooperaciones entre Francia y España, 3) fomentar el interés de los responsables políticos de Gipuzkoa y del BAB o poner de manifiesto la importancia de la cooperación transfronteriza como vector de desarrollo territorial, y 4) posicionar el territorio ante la reforma de los fondos estructurales europeos que ha procedido a la integración de nuevos miembros en la Unión europea.

La consolidación de la Agencia transfronteriza. Después de una primera fase dedicada al conocimiento del territorio y al análisis prospectivo, es necesario pasar a una fase operativa para construir progresivamente la conurbación Bayona-San Sebastián y responder a los diferentes retos a los que se enfrentarán los habitantes de este territorio durante las próximas décadas, tanto en los ámbitos del transporte, del medioambiente o de los servicios.

El desarrollo de los intercambios entre los municipios. Desde hace varios años, además de las cooperaciones puntuales, unos municipios fronterizos mantienen relaciones básicamente en el marco de hermanamientos y de intercambios culturales. Sería conveniente que ese modo de cooperación se desarrollase con el fin de favorecer los intercambios entre poblaciones.

VI.2. La construcción de un territorio transfronterizo

El desarrollo de la cooperación transfronteriza pasa por la percepción y adhesión de los ciudadanos a ese proyecto. Conviene elaborar un Esquema de Desarrollo para el territorio transfronterizo. Esto supone cumplir con varias condiciones:

La creación de una célula estratégica que se dedique a la identificación de los problemas generales y a la elaboración de un programa de acciones que se fundamente en los retos compartidos por el conjunto de los actores concernidos.

La elaboración de un programa de acción plurianual, lo que implica: 1) la definición de programas de desarrollo y de ordenación ambiciosos, cuya condición previa es el hecho de compartir una visión común, 2) una legibilidad y un interés de los proyectos, lo que supone hacer emerger unas ambiciones comunes, y 3) un plan de comunicación de las acciones transfronterizas.

La movilización de recursos financieros. Las modalidades de financiación pueden ser analizadas en el marco contractual con unos fondos estructurales europeos y los fondos comunes de las administraciones regionales. Se puede contemplar la creación de un fondo de iniciativa ciudadana.

VI.3. La puesta en marcha de dispositivos innovadores

En lugar de homogeneizar las reglamentaciones en las zonas transfronterizas, es preferible poner el énfasis en su articulación partiendo de situaciones problemáticas identificadas. A ese respecto, se pueden formular dos sugerencias:

El análisis de las situaciones reglamentarias problemáticas identificando las dificultades a las que se enfrentan los actores transfronterizos y estudiando las posibles soluciones para superar poco a poco los obstáculos que limitan los intercambios. Una expertiza jurídica permitiría evaluar lo que autoriza el marco jurídico actual y proponer unas modalidades para articular las legislaciones vigentes.

La experimentación de una articulación de las normativas creando un dispositivo experimental europeo cuyo objetivo es averiguar unas modalidades de articulación de las legislaciones nacionales y europeas en los ámbitos tales como los dispositivos de inserción y de formación profesional, el derecho laboral, las políticas sanitarias y de urbanismo. Este proyecto debe ser precedido de un estudio de factibilidad para precisar el pliego de cargos, es decir el marco de la experimentación, la gestión de proyectos, los recursos necesarios, el seguimiento y la evaluación.

VII. CONCLUSIÓN

Esta ponencia ha abordado la cooperación transfronteriza en el Pirineo occidental. Fundamentándose en una larga historia caracterizada por los intercambios económicos, las rivalidades políticas, los conflictos militares y las tradiciones comunes, las relaciones entre estos dos territorios y los habitantes que los animan son de una gran complejidad. A ese respecto, el deseo de ciertos actores de crear una metrópoli europea y, más allá, de una Euroregión vasca implica la construcción de un proyecto, la adhesión a ese proyecto y el trabajo para su realización basándose en una historia compartida. En ese sentido, el pasado, el presente y el futuro están íntimamente vinculados y, si el proyecto no puede concebirse sin aludir al pasado, la historia no es suficiente para crear una nueva entidad.

Más allá, el advenimiento de una conurbación de 600.000 habitantes en el marco de una Euroregión implica la creación de una identidad y de un sentimiento de pertenencia

común, es decir de una sensación de formar parte de una misma realidad social y urbana. Se trata, por lo tanto, de construir una identidad compartida que supere las identidades locales y nacionales. Actualmente, la identidad vasca es la única identidad común a los habitantes de esta región. Esta identidad es a la vez política (la aspiración a una unificación de las siete provincias vascas y a una autonomía ampliada, de la que resulta la voluntad de asumir responsabilidades en la gestión de los asuntos públicos), socioeconómica (fortaleza de las empresas, sobre todo cooperativas, e intercambios transfronterizos), social (dinamismo de las asociaciones y de los movimientos sociales, y voluntad de participar en la vida democrática) y cultural (vitalidad de una lengua y cultura específicas).

Esta identidad vasca se construye a partir de una conciencia de los ciudadanos de pertenecer a una entidad común. Este sentimiento se desarrolla a lo largo del tiempo a través de los acontecimientos, de las acciones y de las prácticas políticas, económicas y sociales. Implica saber que uno pertenece a un grupo, asociar un sentimiento a esta pertenencia y que la conciencia de pertenecer a una comunidad y su valorización sean acompañadas de emociones. Para que esta identidad pueda expresarse plenamente y jugar un rol de cemento entre las poblaciones situadas por ambas partes de la frontera, es necesario reforzar las relaciones de interdependencia entre los habitantes situados en unas estructuras políticas, económicas, sociales y culturales diferentes, y crear un espacio entre el norte y el sur de los Pirineos. Si no se pueden modificar las instituciones, al menos es posible asegurar unas funciones comunes.

VIII. BIBLIOGRAFIA

- AGENCE TRANSFRONTALIERE, *Le Livre Blanc de l'Eurocité Bayonne-Saint Sébastien*, Bayonne, 2000.
- AGENCE TRANSFRONTALIERE, *L'Eurocité basque Bayonne-Saint Sébastien: objectifs et actions*, Bayonne.
- CENTRE D'ETUDES BASQUES, *La frontière franco-espagnole, lieu de conflits interétatiques et de collaboration interrégionale*. Bordeaux, PUB, 1998.
- CONSEIL DE DEVELOPPEMENT DU PAYS BASQUE, *Le Schéma d'Aménagement et de Développement du Pays Basque*, Bayonne, 1997.
- CONSEIL DE DEVELOPPEMENT DU PAYS BASQUE, *La coopération transfrontalière en Pays Basque*, Bayonne, 2003.
- CONSEIL DE DEVELOPPEMENT DU PAYS BASQUE, *Cadre général de la coopération transfrontalière en Pays Basque*, Bayonne, 2003.
- CONSEIL DE DEVELOPPEMENT DU PAYS BASQUE, *Pays Basque 2020*, Bayonne, 2006.
- CONVENTION SPECIFIQUE PAYS BASQUE 2001-2006, Bayonne, 2000.
- PAYS BASQUE 2010, *Prospective Pays Basque 2010*, Bayonne, 1993.
- SOCIETE D'ETUDES BASQUES, *Alliances territoriales et frontières européennes*. Saint Sébastien, Azkoaga, 1995.
- SOCIETE D'ETUDES BASQUES, *Journées de réflexion sur l'Eurocité basque Bayonne-Saint Sébastien*, Azkoaga, Eusko Ikaskuntza, 2001.
- URTEAGA. E., « L'Eurocité Bayonne-Saint Sébastien et la langue basque », *Revue de sociolinguistique : Bat*, n°47, Andoain, 2003.
- URTEAGA, E., *La politique linguistique en Pays Basque*. Paris, L'Harmattan, 2004.
- URTEAGA, E., *La coopération transfrontalière en Pays Basque*. Paris, L'Harmattan, 2007.