

# POLÍTICAS PÚBLICAS Y SUSTENTABILIDAD EN LAS ZONAS DESFAVORECIDAS Y DE MONTAÑA EN ESPAÑA

**Francisco García Pascual**

Departamento de Geografía y Sociología, Universidad de Lleida

## RESUMEN

El presente trabajo aborda una visión global de la acción pública en los espacios que, en principio, han sido oficial o/y institucionalmente definidos como zonas desfavorecidas o zonas de montaña en España. Territorios, básicamente rurales, que en España muestran un notable grado de heterogeneidad en cuanto a sus estructuras económicas, sociales y culturales, además de caracterizarse por unas estructuras ecológicas igualmente dispares. Esta realidad poliédrica en los últimos años se está viendo condicionada por cuatro factores: las transformaciones internas del sector agroalimentario; los cambios en la organización espacial de la actividad y de la población que son consecuencia de la reestructuración del capitalismo; por las nuevas funciones socioeconómicas, socioculturales y medioambientales que desempeñan estos espacios; y, por el impacto, a veces contradictorio, de las diversas políticas que se implementan sobre ellos, y que se desenvuelven, cada vez más nítidamente, bajo el paradigma del desarrollo sostenible institucional.

**Palabras clave:** políticas de sostenibilidad, desarrollo rural, montaña.

## ABSTRACT

This work offers a global view of public action in the spaces of those Spanish regions that have been officially qualified as disfavoured or needing special intervention, as is the case of the mountain zones. In Spain, these territories, basically rural, show a remarkable

---

Fecha de recepción: noviembre 2004.

Fecha de aceptación: enero 2006.

heterogeneity, referred indistinctly to its economic, social, cultural or ecological structures. This plural reality has been conditioned during the last years by four main factors: 1) the inner transformations of the agroalimentary sector; 2) the changes in the space organisation of the population and its activities, as a result of the restructuring of capitalism; 3) the new socioeconomic, sociocultural and environmental functions of these spaces; 4) and the impact, sometimes contradictory, of the different public policies implemented over these spaces, evolving more and more neatly under the paradigm of the institutional durable development.

**Key words:** sustainable policies, rural development, mountain.

## I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo aborda una visión global de la acción pública en los espacios que, en principio, han sido oficialmente definidos como *zonas desfavorecidas* o *zonas de montaña* en España. Más allá de algunas actuaciones políticas puntuales llevadas a cabo por los distintos gobiernos españoles en el transcurso de buena parte del siglo XX, en realidad no se puede hablar desde el rigor de una política coherente, planificada, instrumentalizada y con soporte financiero definido para estos territorios en nuestro país hasta la mitad de la década de los ochenta. De forma significativa, ello sucederá al albor de nuestra entrada en la Comunidad Europea en 1986 y con la traslación subsiguiente de la normativa comunitaria existente a tal efecto, y, a partir de entonces, con la implementación de todo el acervo de medidas políticas que se han ido adoptando desde las instituciones europeas. Así, desde hace años en España la política (*las políticas*) de desarrollo de esa parte del territorio con problemas de despoblación, bajos niveles de renta y déficit de oportunidades, de débil tejido económico o de falta de comunicaciones —que son algunas de las características de las zonas desfavorecidas y de las zonas de montaña—, ha consistido básicamente en la adaptación mimética (*acrítica*) de la legislación europea a estas realidades espaciales.

Asimismo, hemos de destacar que estos dos postreros decenios han vislumbrado, por un lado, como el objetivo de ese cúmulo de propuestas y legislaciones políticas ha pivotado alrededor de la promoción del *desarrollo sostenible* de esos espacios —podríamos hablar así de una ambientalización del discurso político— y, por otro, como dicha actuación ha estado indefectiblemente unida al devenir de las políticas agrarias y de desarrollo rural europeas —políticas que como es bien conocido han transitado por una senda marcada por las tensiones internas y externas que se han traducido en sucesivas reformas—.

Si tenemos en cuenta estos planteamientos, para afrontar el análisis de las políticas destinadas a fomentar el desarrollo de las zonas desfavorecidas y zonas de montaña, objetivo de este trabajo, pensamos que deberíamos tener en cuenta cuatro consideraciones. En primer lugar, debemos detenernos en el propio concepto de desarrollo sostenible, ya que, si bien se ha convertido en axioma central de las políticas europeas y españolas en este terreno, no deja de ser un concepto claro e intencionadamente ambiguo. En segundo lugar, no debemos obviar la existencia de un entramado complejo, y a veces contradictorio, de leyes y ordenamientos legales de las distintas administraciones implicadas —que a su vez representan intereses disímiles de grupos políticos y/o de agentes sociales—. En tercer lugar, tampoco deberíamos olvidar que dichas zonas se identifican por una notable heterogeneidad en cuanto

a sus estructuras económicas, niveles de bienestar de sus moradores, dotación de infraestructuras y de servicios y de situación del medio ambiente. Y, en cuarto lugar, debemos tener muy presente el papel (en realidad *las funciones*) que esas zonas desfavorecidas y zonas de montaña desempeñan coyunturalmente en cada contexto territorial y formación social en el que se insertan —y que se está viendo fuertemente impactado por las tensiones local/global y por la reestructuración que está viviendo el capitalismo; procesos, no exentos de conflictos, que están configurando una nueva organización espacial de la actividad socioeconómica y, lógicamente, una nueva jerarquización de los distintos territorios—.

## II. EL DESARROLLO SOSTENIBLE: ¿LA GRAN PANACEA DE LA ACCIÓN PÚBLICA EN MATERIA DE DESARROLLO DE LAS ZONAS DESFAVORECIDAS Y DE MONTAÑA?

Si se examina atentamente toda la legislación que ha emanado de las instituciones europeas, y que afecta directa o indirectamente a los espacios que han sido definidas como zonas desfavorecidas y zonas de montaña, desde mediada la década de los setenta del siglo XX hasta estos inicios de la nueva centuria, podremos comprobar como un rasgo característico (nítidamente distintivo) de las mismas ha sido la creciente incorporación de la perspectiva medio ambiental, primero como medidas colaterales, después como objetivos importantes, para, finalmente, convertirse pretendidamente en elementos medulares de la arquitectura de las políticas europeas de desarrollo. Así, han ido emergiendo, institucionalizándose y siendo reiteradamente utilizados conceptos como el propio de «desarrollo» o el de «sostenible» (y/o sustentable), y la unión de dicho sujeto y adjetivo «desarrollo sostenible», paralelamente a que han aparecido en el escenario académico y político otros conceptos estrechamente ligados como «desarrollo integral», «desarrollo local» y «desarrollo endógeno» —todos ellos han interactuado en el terreno rural y, especialmente, en el de aquellas zonas de montaña y zonas desfavorecidas—.

Dada la naturaleza de este trabajo solamente podemos enunciar algunas de las claves para entender el «uso masivo y generalizado» de estos conceptos —y de las teorías que están detrás de los mismos— y de su sentido netamente ambiguo. «Uso masivo y generalizado» que igualmente se ha producido en la disciplina geográfica, como es fácilmente evidenciable si, por ejemplo, examinamos las diferentes publicaciones que recogen las actas de los Coloquios de Geografía Rural celebrados en España desde los años ochenta hasta el último celebrado en el 2004 en León. De un lado, la noción de «desarrollo» (y su contrario el «subdesarrollo» o «atraso») ha impregnado todas las teorías económicas y los discursos políticos de diferente signo y dispares objetivos, que han ido surgiendo desde la mitad del siglo XX. Este es el momento en el que se institucionaliza su empleo por parte de los organismos internacionales que emergen del final de la Segunda Guerra Mundial, y que tratan tanto de explicar el porqué de los desequilibrios socioeconómicos territoriales como promover medidas que faciliten el acercamiento de esos territorios y sociedades a los niveles de productividad y rentabilidad, dotación de recursos e infraestructuras, acceso a los servicios y grado de bienestar que disfrutaban las naciones que presuntamente tienen un mayor grado histórico de desarrollo (son el modelo a seguir/alcanzar), y que coinciden con aquellas que progresivamente configuraran lo que ha venido en llamarse el centro del capitalismo mundial. Las diferencias vendrán dadas por los paradigmas teóricos —y, sin duda, los proyectos políticos— que estén

detrás de aquellos académicos, agentes sociales, gobiernos nacionales u organismos internacionales que los empleen y/o promuevan, y que, además, asumen su desemejanza con la noción de «crecimiento». Se puede hablar, a grandes rasgos, de cinco grandes paradigmas de desarrollo (Hidalgo, 1998, 232): la teoría de la modernización, la teoría estructuralista, la teoría marxista, la teoría neoliberal y las teorías alternativas<sup>1</sup>. En este último caso, el de las teorías alternativas, Delgado Serrano (2004) al analizar los diferentes paradigmas de desarrollo rural que se han sucedido en Europa y en el resto del mundo, señala que pueden delimitarse los siguientes: el desarrollo alternativo y la satisfacción de las necesidades básicas, el crecimiento con equidad, el desarrollo endógeno y el desarrollo local, el desarrollo multidimensional, la transformación del orden internacional, el desarrollo humano y, por último, el capital social. Por todo ello, teorías y proyectos políticos de desarrollo que, huelga recordar, en ningún caso deberían aprehenderse como nociones neutras y ahistóricas. Es más, otros autores han realizado una crítica frontal al propio concepto de desarrollo, destacando su génesis, su carga política y su notable utilidad para los intereses de los poderes políticos y económicos de los países más desarrollados (Rist, 2002), o apostando directamente por la deconstrucción del concepto para demostrar esos mismos argumentos (Escobar, 1995).

Estos planteamientos de *desarrollo*, con todas sus matizaciones teóricas o sus dispares vías de desenvolvimiento, por regla general se postulaban como soluciones para los países «subdesarrollados» o «atrasados». Ahora bien, a partir de los años ochenta diferentes organismos internacionales comenzarán a utilizar la idea de desarrollo focalizada sobre territorios y/o grupos sociales en los países «desarrollados» o «adelantados». Ese será el momento de que la acción pública en el campo europeo —y España no ha sido una excepción—, que hasta este momento se había construido casi exclusivamente sobre el andamiaje de una política de mercados agropecuarios que vehiculase la capitalización del sector, comience a introducir en sus planteamientos la noción de desarrollo, y concretamente hable de desarrollo rural (teniendo como antecedente la Directiva de la CE de 1975 sobre zonas de agricultura de montaña y zonas desfavorecidas, si bien la publicación del informe sobre el *Futuro del Mundo Rural de 1988* realizado por la Comunidad Europea<sup>2</sup> supondrá el principal aldabonazo en ese sentido, que ha continuado hasta convertirse en uno de los ejes centrales de la reforma de la PAC aprobada finalmente en julio del año 2004). El éxito de la inclusión en el discurso político y académico del término desarrollo aplicado a la ruralidad en Europa se explica en buena medida por la conjugación de diversos factores: a) la llamada crisis del modelo productivista (pero ciertamente no crisis de la agricultura capitalista); b) la crisis de viabilidad permanente de la agricultura familiar —producto tanto de su débil posición en el

1 Cristóbal Kay (2001, 337) distingue a su vez cinco paradigmas de desarrollo rural (entendidos en una acepción general como enfoques o perspectivas sobre el desarrollo): estructuralismo, modernización, dependencia, neoliberalismo y neoestructuralismo. Si bien su análisis se centra en el mundo rural latinoamericano la descripción de estos enfoques interpretativos es trasladable a la evolución de las formas en que las distintas ciencias sociales han aprehendido la realidad rural europea. Fijémonos que términos —y las propuestas y programas que están detrás— como desarrollo integrado, desarrollo endógeno, desarrollo local o, el de reciente éxito, el desarrollo basado en el capital social, que sucesivamente han sido profusamente utilizados en Europa desde los años ochenta hasta la actualidad, fueron primero explorados como estrategias alternativas en América Latina —y *significativamente* todos ellos promovidos por organismos internacionales como el Banco Mundial, la FAO, la CEPAL o el BIRD—.

2 Comisión de las Comunidades Europeas, *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento sobre el futuro del mundo rural*, Documento 7957/88.

sistema agroalimentario como por la necesidad autoreproducida de incrementar los gastos en insumos industriales para conseguir así maximizar la producción—; c) la crisis financiera de la Comunidad Europea que se agudizará ante las sucesivas ampliaciones y el mantenimiento de la «costosa» política proteccionista agropecuaria; d) los conflictos y tensiones entre ésta y el acelerado e imparable proceso de globalización neoliberal y liberalización comercial; y, e) las crisis energéticas y las cada vez más reconocidas implicaciones que este modelo agrario tiene sobre el medio ambiente. Factores a los que hemos de unir, sin duda, la constatación para los poderes públicos de que una parte sustantiva del territorio europeo no cuenta con el mismo «nivel de desarrollo socioeconómico e infraestructural», circunstancia que como causa y consecuencia ha comportado una voraz desertización demográfica de esos espacios (las zonas de montaña serían un ejemplo paradigmático en este sentido), con las implicaciones que ello supone para el proceso de construcción de la unidad europea desde el punto de vista de la articulación territorial y la cohesión social.

De forma paralela, desde fines de la década de los setenta y en las dos décadas siguientes, emergió otro concepto-propuesta que igualmente ha tenido un denodado éxito en las ciencias sociales y en el mundo político: nos referimos al de «sostenible», y a sus otras dos acepciones «sustentabilidad» y «sostenibilidad». Planteamiento que raudamente se unirá a la noción de desarrollo, para hablar entonces de *desarrollo sostenible* y su corolario *políticas sustentables* o *de sostenibilidad*.

Los orígenes pueden remontarse a la Conferencia sobre Medio Ambiente Humano celebrada en Copenhague en 1972 y a la publicación del Informe del Club de Roma de ese mismo año redactado por Meadows et al. —momento que coincide con los prolegómenos de la crisis energética y la subsiguiente crisis económica que estallará a partir de 1973 y se prolongará, por lo menos en el occidente desarrollado, por una década—, aunque su institucionalización se oficializará con el Informe de la Comisión Brundtland de 1987 (Grasa, Sachs, 2000), que propone una definición de desarrollo sostenible ampliamente utilizada desde entonces (*tal vez por su buscada ambigüedad*) y que asevera que éste implica «un desarrollo que responda a las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de responder a sus necesidades». Los sucesivos encuentros internacionales (desde la Cumbre sobre Medio Ambiente de Río de Janeiro de 1992, pasando por la de Johannesburgo del 2002 hasta la última celebrada en Buenos Aires a fines del 2004, o los encuentros sobre desarrollo y financiación de Nueva York, Doha o Monterrey), asumirán como «necesario» la promoción y defensa de esta idea del desarrollo sostenible. En la Unión Europea esa oficialización se dará con la aprobación a principios de los años noventa del V Programa Medioambiental (1990-2000) que llevará el significativo título de «Hacia el desarrollo sostenible»<sup>3</sup> y se recogerá como principio político en el propio articulado del Tratado de Ámsterdam de 1997<sup>4</sup>.

3 La Conferencia de Cork de 1996 propondrá que la política regional europea sea coherente y sostenible, e igualmente propondrá que las medidas agroambientales se conviertan en obligatorias. En el terreno agrario y rural, esa obligatoriedad será oficial a partir de la aprobación de la Agenda 2000 (1999) y de la última reforma de la PAC de 2003 —readaptada en julio de 2004—.

4 Uno de las propuestas de mayor predicamento, tanto académico como en medio políticos, ha sido la llamada Agenda 21 (que nace ya en la Conferencia de Río de 1992 y que se pone en marcha en la Unión Europea a partir de la aprobación de la Carta de Aalborg de 1994), que comporta, básicamente, la adopción de una serie de medidas tendentes a reforzar o mejorar la sostenibilidad ambiental en las ciudades y localidades que suscriban los acuerdos que promueven esta propuesta.

El éxito de esta propuesta será indudable<sup>5</sup>, tanto en términos de que progresivamente se incorporará (como *enfoque transversal*) en las agendas de todas las políticas sectoriales<sup>6</sup> que se promoverán en gran parte del mundo por gobiernos nacionales u organismos internacionales —y que asumirán como su propio referente numerosas organizaciones no gubernamentales—, podemos hablar así de una ambientalización de las políticas de desarrollo; como porqué después de sucesivas reformas de su política agraria y rural la Unión Europea lo ha convertido en un axioma central de su discurso político en esas materias<sup>7</sup> (como se puede ver si se examina desde la propia reforma de 1992, la Agenda 2000, o hasta las postreras reformas de la PAC y de los fondos estructurales de 2003/4). Este éxito también se ha visto refrendado por su uso intenso en los distintos estudios de las ciencias sociales —como la geografía—, que han abordado los problemas de desarrollo de las áreas rurales, especialmente de aquéllas en las que el medio ambiente juega el doble papel de severo condicionante de la actividad y de potencial recurso de desarrollo socioeconómico, como así sucede, por ejemplo, en los espacios de montaña y en numerosas zonas rurales desfavorecidas españolas.

Sin embargo, como nos recuerda Ojeda (2000, p. 274), «parece como si los términos ‘espacio natural’ y de ‘desarrollo sostenible’ fuesen totalmente unívocos y claros, cuando

---

5 Por ejemplo, el Programa de Desarrollo Sostenible de la Isla del Hierro (Canarias), aprobado por su Cabildo Insular durante los años 90, interpreta el desarrollo sostenible como «...un tipo de desarrollo humano, social y económico en su conjunto», interpretación que les lleva a concebir que «las actuaciones propuestas están basadas en: 1.- Cuidado y potenciación de la naturaleza insular de modo que cada vez sea más potente, estable, rica y diversa; 2.- Desarrollo y cuidado de la cultura local, de forma que las medidas adoptadas se basen en las tradiciones insulares adaptadas a las actuales condiciones; 3.- La autosuficiencia; 4.- La calidad de los productos obtenidos, entendida en el más amplio sentido: presentación, sabores y aromas, cuidado de la salud del consumidor, respeto al medio, durabilidad, eficacia, etc.; [y] 5.- Los beneficios generados por el Plan y las medidas adoptadas en él deben ser tales que se produzca un buen reparto de esa riqueza entre la población». Fijémonos que la base teórica que está detrás de estos planteamientos —como también se trasluce en otras muchas acciones políticas en medios rurales— no está muy lejana a la visión del Banco Mundial sobre desarrollo sostenible, y que recoge la necesidad de integrar la perspectiva social (priorizando como objetivos la equidad, la movilidad social, la participación, la autodeterminación y la preservación de la cultura), la económica (servicios, crecimiento industrial y agrícola y uso eficiente de la mano de obra) y la ambiental (diversidad biológica, recursos naturales, capacidad máxima admisible, integridad ecosistemas y agua y aire limpios) —véase página web [www.worldbank.org/depweb](http://www.worldbank.org/depweb)—. Como tampoco es ajena a la visión que se vislumbra en la *Estrategia sobre Desarrollo Sostenible* de la Unión Europea aprobada en el año 2001; pero es que, aún reconociéndose diferencias en cuanto a los instrumentos y a los plazos, igualmente existen puntos de encuentro con planteamientos como los que se recogen en la obra *225 propuestas para el desarrollo sostenible* realizada por Ecologistas en Acción, Greenpeace, Adena y SEO Birdlife y que apareció durante el año 2001.

6 La inclusión de la perspectiva medio ambiental en todas las políticas europeas se decidirá en el Consejo Europeo de Cardiff de 1998.

7 De alguna forma, esta facilidad con la cual los diversos gobiernos nacionales de distinto signo político como los organismos internacionales han asumido esta concepción del desarrollo sostenible, y la urgencia de su promoción, puede tener mucho que ver con su *ambigüedad* y con su *no confrontación* con las bases centrales del sistema económico imperante. En este sentido, Barcena (2001, 2) ha indicado que «el discurso ecocrático de los años 90 que tiene su origen en el matrimonio entre ‘medio ambiente’ y ‘desarrollo’ y cuya herencia, a juicio del profesor ecologista Wolfgang Sachs, se produjo en la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro (junio de 2002), obtiene su base cognitiva en la teoría de los ecosistemas y trata de llegar a nuevos niveles de gestión administrativa, seguimiento y control, obviando considerar la lógica del productivismo competitivo como la raíz y la causa principal de la difícil situación ecológica actual. La ecología, así, deja de ser el argumento que ponen en tela de juicio la devastación en curso de los ecosistemas naturales, conocimiento de oposición, para convertirse en conocimiento y ciencia de dominación al servicios del crecimiento». Véanse en este sentido los trabajos de Sachs (1992, 1997), de Riechmann (1995) y de González Galán (1993).

en realidad ocurre que (...) son vocablos de una gran ambigüedad, como otros muchos del mismo paradigma, entre los que cabría citar los más usados de ‘medio ambiente’, ‘recurso natural’, ‘ecodesarrollo’ o ‘parque natural’». Estas propuestas de desarrollo sostenible trasladadas al ámbito de las zonas de montaña, suponen unir fundamentalmente la protección del medio ambiente y de una visión identitaria de los grupos sociales que las habitan (una especie de *conservacionismo natural y sociocultural*)<sup>8</sup>. Asimismo, implican que para desenvolver estrategias de desarrollo sostenibles deben propiciarse actividades económicas diversas —de pequeña escala, y con un fuerte componente endógeno y de gestión ascendente, amén de respetuosas con el medio—, y dotarlas de las infraestructuras y de los servicios básicos necesarios<sup>9</sup>, pero sin cuestionar el porqué se ha llegado a esa situación estructural de marginación espacial/social, como dice Ortega Valcárcel (1997, 18) «estos filósofos [del desarrollo sostenible] representan, en realidad, una concepción de la montaña como meros espacios de supervivencia de la población»<sup>10</sup>.

La visión institucionalizada del desarrollo sostenible, que se construye y vehicula desde las políticas de desarrollo, desde las políticas medioambientales o desde las políticas agrarias/rurales que han emanado desde diversas administraciones nacionales y desde los más variados organismos internacionales, ha acabado convirtiéndose en la base cognitiva e interpretativa predominante entre las aproximaciones que desde las ciencias sociales —y desde la geografía, sin duda— se han realizado sobre los problemas de desarrollo que caracterizan de los espacios y territorios rurales y/o zonas desfavorecidas. Entre sus rasgos distintivos cabe destacar la focalización sectorial/social y territorial a través del proyectismo, y en convertir en objetivo central de su actuación la mejora de las condiciones de vida y de situación medioambiental a la par que, en gran parte de sus medidas políticas, se renuncia a explicar el porqué se ha llegado a esos problemas y a promover cualquier cambio que afecte a la esencia del sistema económico-político dominante. Este planteamiento, igualmente, y pese a los notables matices que se pueden argüir, ha calado de forma substantiva en numerosas investigaciones y trabajos que han abordado esos mismos problemas de desarrollo desde la óptica del desarrollo local, el desarrollo territorial (rural) o desde el desarrollo endógeno. Nuestra intención, en este apartado, era la de señalar que cuanto menos estos conceptos, y el proyecto político

---

8 Planteamientos críticos con la visión institucional del desarrollo sostenible que pueden encontrarse en las obras de Naredo (1992), Redclift (1987), Martínez Alier (1992), Daly (1993) o en Sevilla Guzmán (1997).

9 Estos ejes de actuación pública coinciden, de forma significativa, básicamente con la filosofía de los proyectos Leader. En efecto, López Pastor (2001) ha señalado que el modelo europeo de desarrollo rural sostenible tiene su epicentro en los proyectos Leader —a los que habría que sumar, según pensamos, una parte sustantiva de los proyectos Interreg y de los Proder—.

10 Español (1997, 95) pone de manifiesto que «el modelo de desarrollo aplicado al área rural es, sin embargo, políticamente confuso pues, como estrategia sociopolítica, combina simultáneamente las aspiraciones contradictorias de nuestra sociedad. Algunos de los aspectos que reúne son especialmente llamativos por sus contradicciones internas: (...) el supuesto éxito rural se basa en la ventaja de los costes marginales de producción rural (ayudas familiares, cooperativas ilegales, cooperación informal). Se aceptan así las aspiraciones sociales menos ambiciosas del ciudadano de estas áreas (...) frente al habitante urbano. La necesidad de ser competitivo frente a la producción industrializada urbana obliga a aceptar la marginación social del área rural. (...) La promoción de las áreas rurales se presenta como instrumento de desarrollo propio de estas zonas de carácter endógeno, encaminado a reforzar sus estructuras internas, cuando en realidad se favorece una mayor integración de los agentes globales de la economía superior que aprovechan ahora mejor los recursos locales, a lo que ellos no podían acceder».

que comportan, deben ser abordados y/o en su caso utilizados como instrumento analítico teniendo en cuenta su génesis y los intereses de sus principales promotores, y, asimismo, asumiendo desde el rigor científico que ni son conceptos ni proyectos políticos acrílicos ni neutrales respectivamente.

### III. LA SITUACIÓN ACTUAL DE LAS ZONAS DE MONTAÑA Y ZONAS DESFAVORECIDAS EN ESPAÑA

Antes de analizar los principales rasgos sociodemográficos y económicos que definen los espacios objeto de nuestro estudio, cabe indicar la notable dificultad de delimitación de los mismos. Por una parte, es evidente la dificultad de ofrecer una respuesta rigurosa a qué se puede entender por un área montañosa, ante la enorme heterogeneidad de las estructuras medioambientales condicionadas por factores altitudinales, latitudinales y climatológicos, que ciertamente muestra el territorio español, y, además, situación que se complica al deber valorarse como ello se adecua a la necesaria atención a los límites político-administrativos sobre los cuales fundamentan sus acciones las distintas administraciones públicas. Por otra parte, debemos preguntarnos qué entendemos por zonas desfavorecidas, en relación a qué otros territorios son espacios desfavorecidos y cuáles son los criterios e indicadores que permiten diferenciar unas de otras —y si esta es un posicionamiento móvil o inmóvil en el tiempo—. Sin embargo, y hasta cierto punto sorprendentemente, por regla general la comunidad científica y los medios políticos han aceptado la definición institucional que sobre los mismos (zonas de montaña y zonas desfavorecidas) ha aprobado la Unión Europea en sus sucesivas normativas y legislaciones *ad hoc*, y las derivaciones de las mismas en las legislaciones nacionales y de otros ámbitos territoriales inferiores (espacios delimitados objeto, por lo tanto, de la acción de la política comunitaria —tanto la política agraria común, la política de desarrollo rural y la política regional, y su traslación a la esfera de las administraciones españolas—).

En los años previos a nuestra entrada en la Comunidad Europea, el gobierno de la UCD aprobó la Ley de Agricultura Zonas de Montaña en 1982 (Ley 25/82), que en buena medida trasponía criterios y propuestas que ya habían sido reflejados por la Directiva sobre Agricultura de Montaña y Determinadas Zonas Desfavorecidas de la CE promulgada en el año 1975 (Directiva 268/75 CEE). La norma española<sup>11</sup> de 1982, establece como zonas de agricultura de montaña aquellas que se hallasen situadas al menos en un 80% de su superficie —se entiende municipal— en cotas superiores a los 1.000 metros, con excepción de la altiplanicie cultivadas con características agroecológicas semejantes a la agricultura de llanura, y/o de tener una pendiente media superior al 20% o diferencias entre cotas extremas superiores a los 400 metros. Asimismo, se agrega el tener vocación agraria (recordemos que la norma hace referencia a zonas de agricultura de montaña, uniendo significativamente estos dos conceptos) y condiciones de altitud y pendiente que, sin alcanzar las magnitudes anteriores influyan sobre las producciones agrarias de forma equiparable a las zonas de agricultura de montaña. En 1986 se modificó disminuyéndose la altura base de 1.000 a 600 metros, y el porcentaje

---

11 La delimitación se efectuará a través de la Orden de 6 de marzo de 1985 (BOE 8 de junio), la Orden de 9 de junio de 1986 (BOE 13 de junio) y la Orden de 21 de julio de 1987 (BOE 31 de julio).

de pendiente del 20% al 15%. Las zonas desfavorecidas se delimitarán paralelamente y en estrecha relación a las zonas de montaña por primera vez en 1986, asumiéndose ciertas modificaciones durante los años noventa<sup>12</sup> a raíz de los propios cambios de la legislación europea. Atendiendo a estos criterios, las zonas de montaña afectarían a 3.076 municipios que sumarían 208.000 km<sup>2</sup>, mientras que las zonas desfavorecidas no de montaña<sup>13</sup> se concretaría en otros 2.983 municipios que agruparían otros 145.400 km<sup>2</sup>. Es decir, que la delimitación oficial de las zonas de montaña y zonas desfavorecidas en España abarcaría *ja las tres cuartas partes de los municipios españoles y a idéntica proporción de la superficie del país!*, territorio que contaría en el año 2003 con 15.103.000 habitantes (MAPA, 2004, 11).

Especial problema plantean algunas de las decisiones implícitas en la delimitación de las zonas de montaña, que más responden a intereses políticos coyunturales que a criterios rigurosos de base científica. En este sentido, Lois (2004) señala alguna de estas incongruencias: por ejemplo, el municipio oscense de Jaca no es considerado como zona de montaña (pese a ser el centro de los Pirineos Aragoneses) y, por el contrario, son considerados como tales localidades litorales como Algeciras o Castro-Urdiales, ciudades medias capitales de provincia como San Sebastián, Cuenca o Avilés, ciudades industriales como Ponferrada o Irún, o los archipiélagos, donde casi todos los municipios canarios, incluyendo a Santa Cruz de Tenerife y Las Palmas lo son, pero, en cambio, prácticamente ninguno en Baleares, excepto Soller<sup>14</sup>.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, vamos a aproximarnos a algunos de los principales rasgos definitorios de estos espacios, aunque, por criterios de disponibilidad de fuentes estadísticas y de relativa homogeneidad, vamos a focalizar nuestra atención en las zonas de montaña, que en todo caso son representativas de las zonas desfavorecidas españolas. Para su delimitación nos basamos en la adscripción oficial, si bien hemos introducido las sugerencias que Lois (2004) planteó para mejorar la rigurosidad científica de tal agrupación<sup>15</sup>.

Según estos criterios, en el año 2004 las zonas de montaña comprenderían un total de 2.868 municipios, que contaban con una superficie de 190.400 km<sup>2</sup>, es decir, el 35% de las entidades municipales españolas y el 38% de la extensión del país. Por cierto, unas proporciones semejantes a los resultados medios de la Unión Europea. Estas localidades sumaban en enero de 2004, último padrón publicado, un total de 3.587.700 habitantes, lo que representaba el 8,3% de la población de España. De ello deducimos una densidad muy baja, de apenas 18,9 habitantes/km<sup>2</sup>, mientras que la media del país se situaba en 85 hab./km<sup>2</sup>. La

12 Directiva del Consejo de 22 de julio de 1991 —91/465/CEE—, Resolución UE 950/97 —art. 23—, y Real Decreto 598/92 de 5 de julio.

13 Éstas abarcan aquellos municipios que oficialmente han sido considerados como zonas con riesgo de despoblación y zonas con limitaciones específicas (casi siempre relacionadas éstas últimas con condicionantes medioambientales o físicos, aunque ahora también se incluirían municipios que se vean afectados por decisiones de la política medioambiental europea —como la Red Natura 2000—).

14 La UE (2004), recientemente, ha definido las zonas montañosas europeas con criterios muy laxos, que llevan a considerar que 4.402 municipios integrarían estos espacios en España, sumando 281.600 km<sup>2</sup> y más de 15.700.000 habitantes. Este estudio sitúa la proporción de superficie de montaña en la UE de los 15 en el 40%.

15 No obstante, no hemos tenido en cuenta aquellos municipios de las Islas Canarias que Lois (2004) considera como «incluidos en parte» en zonas de montaña, ante la imposibilidad de compilar información de nivel inframunicipal, y a que en numerosos casos incluyen grandes núcleos de población que sin duda no se caracterizan por estar determinados ni condicionados por áreas de montaña.

despoblación es, ciertamente, un rasgo definitorio clave de estos territorios, puesto que, por ejemplo, en 1.599 de esos municipios —más de la mitad de los mismos— la densidad era inferior a 10 hab./km<sup>2</sup> y solamente en 133 se superaba los 100 hab./km<sup>2</sup>. Tesis que queda igualmente refrendada si tenemos presente el tamaño demográfico de dichas localidades. Así, de todos estos municipios que hemos considerado, el 85% tenían menos de 2.000 habitantes en el año 2004 —de ellos 538 tenían menos de 100 moradores empadronados—, por el contrario solamente 55 superaban los 10.000 habitantes —de ellos sólo 2 sumaban más de 50.000 empadronados—.

El análisis de la evolución reciente de la población de estos municipios de montaña muestra un comportamiento similar a lo acontecido, en buena medida, en el conjunto de espacios rurales españoles. Entre 1981 y 1991 los efectivos demográficos de esos municipios pasaron de los 3.883.900 a lo 3.614.100, lo que comportaba una disminución media anual del -0,7%, debida en buena medida a la continuación de un saldo migratorio negativo<sup>16</sup> —aunque a menor ritmo que en los decenios precedentes— y del mantenimiento de un crecimiento natural igualmente negativo. La población se situará en los 3.495.300 habitantes según el censo de 2001, implicando una reducción del -0,3% de anualmente; pero, en cambio, entre esa fecha y principios del 2004 se habría registrado un aumento demográfico, hasta colocarse la población de estos municipios de montaña en los 3.587.700 y, por tanto, comportando una tasa anual del 1,3%. Fijémonos que de los casi tres mil municipios delimitados entre 1981 y 1991 el 82% obtuvo un balance demográfico negativo, proporción que se reduce hasta el 70% en el período comprendido entre 1991 y el 2004. Empero, si solo observamos la evolución entre 2001 y el 2004 vemos que todavía pierden población 1.425 municipios —el 49%—, que en otros 83 ésta se mantiene y en 1.360 hay crecimiento.

En realidad desde inicios de los años noventa se detecta un doble proceso: por una parte, es generalizada la existencia de tasas de mortalidad superiores a las de natalidad (consecuencia a su vez de tasas de fecundidad muy bajas, del aumento de la esperanza de vida y de los efectos sobre la estructura demográfica de los anteriores movimientos migratorios) y, por otro, una complejización de los movimientos migratorios, siendo éstos los que están explicando en última instancia el devenir demográfica de las zonas de montaña españolas. Ahora van a compaginarse flujos migratorios muy dispares —en términos de destinos, nacionalidades, edades, género, motivaciones, condiciones socioprofesionales y clases sociales de sus protagonistas—, ya que si bien una parte considerable de los municipios de de las zonas de montaña de Galicia, Castilla y León, Asturias, Cantabria, Castilla La Mancha, Aragón y Andalucía siguen contabilizándose saldos migratorios negativos —siguen emigrando

---

16 Tal y como señalábamos en un trabajo reciente (García Pascual, 2004, 31), al abordar la evolución de los efectivos poblacionales de los Pirineos españoles durante el siglo XX, éste «es un proceso de crisis demográfica generalizado en las áreas de montaña de la mayoría de países desarrollados —y los Pirineos españoles no son ninguna excepción—, y que se explica en última instancia por la propia lógica espacial del capitalismo que ha coadyuvado a una concentración territorial creciente de población y de actividades económicas; proceso en el cual estas áreas de montaña cuentan con desventajas comparativas derivadas de la desfavorable orografía, de la parquedad y debilidad de las infraestructuras, de la crisis de las funciones económicas que tradicionalmente desempeñaban en el seno de las sociedades en las que se insertan, del efecto autoampliado que sobre sus tejidos sociales ejerce la emigración y, en buena medida, como causa y consecuencia a la vez de todo ello, de la ausencia de una entramado urbano amplio y potente». Véase, en este sentido, el estudio de Ortuño y Zamora (2001).

población joven y mujeres de edades intermedias con niveles socioprofesionales medios—, en municipios de montaña de gran parte de Cataluña, del núcleo central de los Pirineos en Aragón y Navarra, aquellos ubicados en Madrid, Castilla León y Castilla la Mancha próximos a la aglomeración madrileña, y aquellos otros ubicados en zonas próximas a litoral del Levante español, han mostrado una tendencia demográfica positiva derivada de registrar saldos migratorios positivos (cabría añadir aquí lo sucedido en Canarias o Baleares). En casi todos ellos confluyen dos factores: proximidad a un gran centro urbano o área metropolitana para la que cumple una función de espacio residencial activo o de reserva, o/y la presencia de instalaciones de turismo masivo de invierno u otras formas de turismo/ocio no masivas. De esta forma, agregan la llegada de antiguos emigrantes —inmigración de retorno, generalmente gente de edad avanzada—, migraciones de clases medias y altas desde los centros urbanos nacionales o extranjeros —que en muchos casos convierten las segundas residencias en vivienda principal—, y la arribada de trabajadores extranjeros que ocupan los empleos creados especialmente en los sectores que necesitan del abaratamiento del coste laboral para mantener la tasa de beneficios y garantizar los mecanismos de acumulación, como así ocurre en la construcción, el comercio y los servicios al albor de este denodado crecimiento residencial-turístico. Todo ello redunda en afianzar las nuevas lógicas espaciales que se están construyendo y que son concordantes con la reestructuración que vive actualmente el capitalismo, y de las cuales se están derivando nuevos procesos de polarización y marginalidad territorial —son dos caras de la misma moneda— que afectan a estas zonas de montaña<sup>17</sup>.

Otro rasgo definitorio de estos territorios es un creciente peso del sector terciario en su estructura económica y en su mercado laboral. Si centramos nuestro interés por el segundo, ya que no se dispone de información pormenorizada del primero, podemos comprobar esa posición central del comercio y servicios públicos y privados en el empleo de las zonas de montaña españolas. En este sentido, debemos referirnos a los datos del censo de población de noviembre de 2001, según los cuáles el número de ocupados ascendía a 1.246.900, el 7,5% del total español, de los que a la agricultura se dedicaban 171.700, es decir, el 13,8%, mientras que el sector industrial y minero-energético operaban 254.000 personas, el 20,4%, en la construcción lo hacían 181.400, un 14,6%, y, en el conjunto del sector terciario trabajaban 637.700 personas, el 51,1%<sup>18</sup>. No obstante, la heterogeneidad espacial es la nota dominante. En este sentido, podemos contrastar las cifras referidas a las zonas de montaña de Galicia, Andalucía y Cataluña. En tierras andaluzas, la agricultura y la pesca aportaban el 22,1% del empleo, la industria y la energía el 13,4%, la construcción el 16,4% y el terciario el 48,2%; en Cataluña esas ratios fueron del 7,8%, del 27,1%, del 13,8% y del 51,4% respectivamente; mientras que en Galicia se registraron los siguientes valores: 21,8%, 17,4%, 15,2% y 45,7%

---

17 Véase la amplia investigación sobre el devenir económico y demográfico de las áreas de montaña españolas en el último siglo y medio, realizado por Collantes (2003).

18 Collantes (2004, 155) refleja la caída del papel del empleo agrario en las zonas de montaña, ya que éste que llegó a representar en el año 1887 el 85% del total, en el año 1981 quedó reducido al 41%, situándose en 1991 en el 28%. En cambio, el sector industrial y la construcción solamente sumaban el 7% de la ocupación en 1887, el 31% en el 1981 y el 35% en 1991. Finalmente, el gran crecimiento ha sido, sin duda, el protagonizado por el sector terciario: que ha pasado de representar el 8% de los puestos de trabajo existentes en 1887, al 28% en 1981, llegando al 37% en 1991. Como hemos señalado en el texto, éste concentraba a fines del 2001 según el censo de población el 51% de los trabajadores que habitan en estas zonas de montaña del país.

respectivamente. De todos estos valores podemos deducir que las economías de estos territorios son mucho más plurales y multifuncionales de lo que a primera vista puede parecer. Aunque, no debemos perder de vista que todavía en 241 municipios el sector agrario ocupaba más del 50% de los trabajadores locales, en otros 910 se situaba entre el 25% y el 50%, y en otros 638 entre el 15% y el 25%, si bien en 1.079 no alcanzaba el 15%. En otras palabras, la agricultura es *un sector importante en términos de empleo* en prácticamente el 40% de los municipios de montaña españoles.

A estas características, demografía y empleo, podríamos añadir otras como, por ejemplo, la tasa de masculinidad/feminidad, la proporción de población inmigrante —nacional o extranjera—, el nivel de formación de la población, la calidad del empleo y la tasa de paro, el peso de las segundas residencias, el número de viviendas construidas en relación a los habitantes residentes, la dotación de infraestructuras, la disponibilidad/accesibilidad a los servicios o el parque de alojamientos turísticos, que completarían esta visión global de las zonas de montaña en España<sup>19</sup>. Sin duda, por lo que conocemos de numerosos análisis parciales que se han hecho sobre estos lugares y con dichos índices, todos ellos tenderían a reforzar dos tesis centrales: en primer lugar, la gran heterogeneidad de las estructuras demográficas, sociales, económicas y culturales que manifiestan en estos territorios y, en segundo lugar, que éstos se definen por la coexistencia de procesos de polarización/marginación en relación a los espacios centrales de la formación social española<sup>20</sup>. Amén de volver a recordar que las diferencias de situación medioambiental (ecológica) entre las mismas es igualmente muy destacable. Tesis extrapolables a la realidad que define al resto de territorios que configuran lo que oficialmente se ha delimitado como zonas desfavorecidas en España (aunque en este caso aumente la función económica y laboral del sector agrario en detrimento de los sectores secundario y terciario), y que, sin duda, deberían ser tenidos muy en cuenta a la hora de establecer políticas de desarrollo. En este sentido, como nos recuerdan Ortuño y Zamora (2001, 56) los espacios rurales de montaña se enfrentan a un futuro caracterizado por elementos contradictorios: por el riesgo de marginalidad económica frente a la importancia medioambiental; por la desertización de las zonas de montaña frente a la revalorización de sus recursos naturales; por la valorización de las zonas rurales por parte de una población concentrada en ciudades; y, por la importancia estratégica de la conservación de los recursos frente a la limitación de los mismos para generar un tejido económico que evite el abandono

---

19 Dos cuestiones siguen siendo el gran déficit para un conocimiento más riguroso de la realidad de los espacios de montaña y, en general, áreas rurales españolas: el volumen y composición sectorial del valor añadido bruto municipal y la renta familiar disponible bruta per cápita a nivel municipal.

20 Tal y como afirmaban Tulla y Pallarès (2000, 1) «las áreas rurales de montaña, en el cambio de siglo, presentan una paradoja: en una misma región se pueden encontrar procesos acelerados de marginación económica y territorial versus revitalizaciones puntuales de las estructuras económicas y sociales del área». Es más, hay espacios de montaña donde están operando desde hace tiempo proyectos de intervención pública de desarrollo (Leader, Proder, etc.), que si bien generan nuevas dinámicas socioeconómicas, no es menos cierto que suponen nuevos procesos de marginación territorial. Hecho que, entre otros autores, han puesto de manifiesto Delgado y Gil (2004, p. 63), que tras analizar la renovación rural en espacios agrarios de la montaña cántabra, han indicado que «las diferencias de intensidad, las pautas y ritmos de la evolución reciente de la actividad económica, se están traduciendo en la reorganización espacial y en el aumento de los contrastes y desequilibrios inter e intracomarcales». Esta situación contradictoria puede colegirse con los estudios que se recogen en la obra de Majoral, Jussila y Craviado —eds.— (2000).

de las comarcas de montaña. Contradicciones a las que, en el resto de zonas desfavorecidas, uniríamos la oficialización de la crisis del modelo agrario —denominado eufemísticamente productivista—, en un contexto donde, en realidad, acontece una crisis permanente de viabilidad de las explotaciones familiares y, en estrecha relación, un reforzamiento de la posición de las grandes unidades de producción y del núcleo central de las industrias agroalimentarias.

#### **IV. LA ACTUACIÓN PÚBLICA EN LAS ZONAS DE MONTAÑA Y EN LAS ZONAS DESFAVORECIDAS EN ESPAÑA**

Dos paradojas detectamos al abordar el papel de las administraciones públicas en la formulación de políticas sobre desarrollo de las zonas de montaña y de las zonas desfavorecidas en España. La primera hace referencia a que durante gran parte del siglo XX, hasta bien entrada la década de los ochenta, no ha existido una política de desarrollo implementada sobre estos espacios específicamente definida —como igualmente no se puede hablar de una política de planificación territorial que actuase sobre aquellos o sobre el conjunto del espacio rural. Sin embargo, a partir de esa fecha hasta la actualidad se ha desplegado todo un imponente acervo de medidas legislativas, normativas, instrumentos y proyectos, que aplicados por las diversas administraciones públicas que intervienen en el territorio siempre han tenido como hilo conductor la traslación de las ideas clave que al respecto han sido aprobadas y/o impulsadas desde la Unión Europea. La segunda tiene que ver con el hecho de que de una u otra manera las políticas sobre desarrollo de las zonas de montaña y zonas desfavorecidas siempre han sido subsidiarias de las políticas agrarias y de una visión «agrarista» de la realidad de estos territorios. Tal vez deberíamos añadir una tercera paradoja, que estriba en la disfunción creciente entre el discurso oficial sobre el desarrollo de este tipo de espacios, que básicamente se construye a partir de las políticas que promueven el desarrollo rural sostenible, y una realidad que viene marcada por las contradictorias consecuencias que se derivan de las nuevas funciones socioeconómicas, culturales y «medioambientales» que algunos —no todos— de estos espacios desempeñan para la sociedad española.

En España la primera legislación que explícitamente actúa o normativiza sobre estos territorios es la Ley 25/1982 sobre Agricultura de Zonas de Montaña, que como ya habíamos señalado, trasladaba la filosofía de la Directiva 268/1975 de las Comunidades Europeas sobre Agricultura de Montaña y Zonas Desfavorecidas. Según la norma Comunitaria, las zonas de montaña y zonas desfavorecidas comprenden zonas de montaña, en las que la actividad agraria es necesaria a fin de salvaguardar el espacio natural, principalmente por razones de protección contra la erosión o para responder a necesidades en materia de ocio, así como a otras zonas donde el mantenimiento mínimo de la población y el cuidado del espacio no están asegurados<sup>21</sup>. Delgado Serrano (2004, 208) ha indicado que en esta normativa se introdujeron, por primera vez, dos innovaciones importantes y relacionadas con lo que será la

---

21 Marial Lacomba (1993, 29) ha puesto de manifiesto que para interpretar esta normativa hay que tener en cuenta los problemas derivados de la crisis económica que vive Europa en esos años, ligada a los problemas ecológicos y medioambientales, y una creciente receptividad de los poderes públicos de las teorías emanadas desde la ciencia regional y de la necesidad de la ordenación territorial.

nueva política rural: una clara diferenciación territorial frente al enfoque horizontal vigente hasta la fecha, y la introducción de unas funciones medioambientales, recreativas y sociales asociadas a la agricultura.

Asimismo, pensamos que incorpora dos ideas políticas que, en los años siguientes, acabarán adquiriendo categoría de «atributo central de la acción pública»: por una parte, se renuncia a intervenir directamente en las causas de la desigual distribución de los recursos productivos agrarios —origen de las disparidades entre niveles de renta de los agricultores— y, de igual modo, se renuncia a cualquier acción de afecte a la esencia del sistema económico —cuya lógica espacial está detrás de los desequilibrios territoriales—; y, por otro lado, se apuesta por la ayuda vía subvenciones a fondo perdido a los ingresos de determinados agricultores (u otros agentes sociales). Éstas, en este caso, se concretarán en las *indemnizaciones compensatorias*<sup>22</sup> que, hoy en día, todavía están vigentes —aunque hayan cambiado algunos criterios de concesión y la cuantía de las ayudas—. El Reglamento de la Comunidad 797/85, actualizará la Directiva de 1975, asegurándose su integración en la PAC y una mayor dimensión regional; mientras que el Reglamento de la Comunidad 2328/91 sobre la Mejora de la Eficiencia de las Estructuras Agrarias, refunde la legislación previa existente, y establece la necesidad de un enfoque integral, además de unir la recepción de las indemnizaciones compensatorias de las zonas de montaña y zonas desfavorecidas a unas prácticas agrarias compatibles con la protección del medio ambiente y la conservación de los recursos naturales y paisajísticos.

En este sentido, la Ley española de 1982 señalará significativamente en su artículo 1º como objetivo «el establecimiento de un régimen jurídico especial para la agricultura de montaña con el fin de posibilitar su desarrollo social y económico, especialmente en sus aspectos agrarios, manteniendo un nivel demográfico adecuado y atendiendo a la conservación y restauración del medio físico, como hábitat de sus poblaciones»<sup>23</sup>. Durante la década de los ochenta, por un parte, se promulgarán dos Órdenes Ministeriales por las cuales se fijará básicamente la delimitación oficial de las zonas de montaña y zonas desfavorecidas (1985, 1986<sup>24</sup>), mientras que en 1987<sup>25</sup> se aprobará un Real Decreto que por primera vez formula ayudas para proyectos de carácter turístico o artesanal que se podían incluir en planes de mejora de las explotaciones agrarias ubicadas en zonas de montaña o desfavorecidas<sup>26</sup>. Este desenvolvimiento normativo que tiene su punto culminante con el Real Decreto 1887/1991 y la Orden de 17 de febrero de 1992, que fija un nuevo régimen de ayudas para las inversiones en explotaciones agrarias de tipo familiar, que esencialmente se dirigen hacia la diversifica-

22 Básicamente se establecen unas ayudas de carácter general que pueden solicitarse si se cumplen ciertas condiciones y se reside en aquellos espacios definidos oficialmente como espacios de montaña o zonas desfavorecidas; junto a éstas se establecen otras subvenciones exclusivas para algunos lugares concretos con desventajas naturales y productivas específicas o que tengan un claro riesgo de despoblación.

23 La principal figura de actuación y de intervención se fijó en los PROPROM: Programas de Ordenación y Promoción de Recursos Agrarios de Montaña. Aunque no tuvieron un éxito excesivo.

24 Orden de 6 de marzo de 1985, Orden de 9 de junio de 1986, Real Decreto 1083/86 y Real Decreto 1684/86.

25 Real Decreto 808/87.

26 Por los Reales Decreto 466/90 y 598/92 quedará esencialmente delimitado el espacio que configuran los municipios que se considerarán como zonas desfavorecidas no de montaña.

ción de las rentas de forma alternativa a la agricultura (Mairal Lacomba, 2001). La cuantía de las mismas se estipula dependiendo de la situación territorial de las explotaciones: siendo mayores las ayudas para aquellas localizadas en zonas de montaña o zonas desfavorecidas. Es importante destacar que todas estas acciones se focalizan, pese al discurso oficial, en la unidad de producción agropecuaria y/o forestal; aunque, paralelamente se comience *a hablar* de desarrollo rural integrado y de la necesidad de diversificar las economías rurales. Por otra parte, debemos poner de manifiesto que diversas comunidades autónomas aprobarán, a su vez, leyes sobre zonas de montaña y zonas desfavorecidas siguiendo los postulados de la normativa española y Comunitaria (Cataluña en 1983<sup>27</sup>, País Vasco 1986...). De todas formas, más allá de estas consideraciones, el grueso de las acciones —y de los recursos— que incidían sobre estos espacios seguía esencialmente centrado en la Política Agraria Común, y en su ámbito de política de mercados.

En el transcurso de los años ochenta, la expansión del estado del bienestar y la propia creación y desarrollo de los gobiernos autonómicos, redundará en diversas actuaciones que fomentaran nuevas infraestructuras sociales ubicadas en estos municipios de zonas de montaña y zonas desfavorecidas, y un crecimiento y/o mejora de las comunicaciones y de la red de transportes que aumentará la accesibilidad inter e intra esos territorios, y de estos con los grandes núcleos urbanos. Si bien, no todos los lugares se verán beneficiados por igual.

No obstante, en los años noventa, la confluencia de diversos factores provocará el cuestionamiento de una u otra manera de los fundamentos de la Política Agraria Común. Entre ellos, podemos destacar: a) la aceleración de los procesos de globalización y reestructuración del capitalismo internacional regidos por las políticas neoliberales; b) las tensiones que recaen sobre el sistema agrario y alimentario europeo -procedentes desde otros competidores comerciales que presionan para la apertura de mercados y la reducción del proteccionismo y de los subsidios, procedentes de ciertos sectores y grupos sociales urbanos europeos que valoran negativamente el modelo agrario al considerar sus efectos sobre el medio ambiente, y procedentes de las sociedades en su conjunto que cuestionan la calidad de los alimentos y de los procesos productivos de los mismos—; c) tensiones internas en el modelo agrario —al hacerse evidente la fractura de intereses entre la pequeña agricultura familiar y la mediana y gran explotación por un lado, y de todas éstas con las grandes empresas agroalimentarias—; d) la crisis financiera que atravesará la Unión Europea, que además vive procesos de ampliación, y la emersión de otras políticas que también requieren nuevos recursos; e) el choque de intereses entre la política agraria hasta ahora mantenida y las propias formas de organización del sistema productivo agrario con las políticas de protección del medioambiente que eclosionarán fuertemente durante estos años; y, f) el conflicto de intereses cada vez más intenso entre las diversas funciones que desempeñarán los espacios rurales para la sociedad en la que

---

27 Una figura interesante creada por la normativa catalana fueron los Planes Comarcales de Montaña, que iniciaron su andadura en 1989, y que superaban el estricto marco de la explotación y/o localidad, y proponían una actuación de mayor base territorial y objetivos e instrumentos más integrados. Véase Font y Majoral (2000).

se insertan. La consecuencia fundamental de estos procesos será la aprobación en 1992 de una amplia reforma de la PAC<sup>28</sup>.

Esta reforma supuso, en principio, la separación entre la producción obtenida y el acceso y volumen conseguido de las subvenciones comunitarias, intentando así desincentivar el aumento continuado de la producción —lo que facilitaría la disminución del gasto público dirigido a cubrir los excedentes—. Al mismo tiempo que se reducían los precios de garantía de numerosos productos y se constreñía igualmente los mecanismos de protección del mercado interno, se establecieron medidas de acompañamiento: ayudas a la jubilación anticipada, ayudas a la reforestación de superficies agrícolas y ayudas agroambientales<sup>29</sup>. La adopción de estas propuestas políticas afectó de manera importante a numerosas explotaciones ubicadas en zonas de montaña y en zonas desfavorecidas, en tanto que, por una parte, significó el arribo de ayudas directas a la renta que comportó la aparición de un «colchón social» que amortiguaba las dinámicas del mercado especialmente en las unidades de tamaño medio, como por otra, supuso la existencia de subvenciones públicas que facilitaron y/o propiciaron el abandono de las explotaciones agrarias (una «vía de escape»), de forma fundamental aquellas que ya estaban en situación de marginalidad o en crisis permanente de viabilidad.

Otras dos decisiones tomadas por la Comunidad Europea tendrán una incidencia directa en las zonas de montaña y en zonas desfavorecidas. En primer lugar, la Directiva 43 de 1992 sobre Conservación de Hábitats Naturales, Fauna y Flora Silvestres, muy influenciada por la celebración de la Cumbre de la Tierra en Río ese mismo año, y que formalizará e institucionalizará la apuesta por una visión conservacionista<sup>30</sup> del medio natural y que a partir de entonces se ha reforzado con las sucesivas normas aprobadas tanto por la Comunidad como por las administraciones públicas españolas —en especial debemos constatar todo el despliegue de figuras de protección desde los parques nacionales hasta los espacios de interés natural, etc., cuya incidencia en muchas de los municipios ubicados en zonas de montaña será

28 Un antecedente evidente de esta reforma de la PAC se situó en la publicación del informe de la Comisión Europea en 1988 titulado *El futuro del mundo rural*. Este documento supone el reconocimiento de una realidad rural que va mucho más allá del sector agrario, que es multifuncional aunque, al mismo tiempo, muestra niveles de desarrollo socioeconómico muy heterogéneos. Asimismo, se señala que la clave del futuro de estos territorios está en fomentar la complementariedad entre espacio urbano y espacio rural, y en la potenciación de otras funciones económicas, sociales, culturales y ecológicas que puede desempeñar el espacio rural en el seno de la sociedad europea. De forma significativa, este mismo año se aprobó por parte de la Comisión el Reglamento 2052/88, el Reglamento 4253/88 y el Reglamento 4256/88 que suponen la reforma de los fondos estructurales europeos —incluido el FEOGA-Orientación, con cuya reforma se pretenden potenciar actividades relacionadas con el ocio y el turismo, con el patrimonio, con la valorización de la artesanía local y la protección del medio ambiente—. Además, aparecen los Objetivos 1, 2, 3, 4, 5 y 6 en los que se delimitan los territorios objeto de las ayudas públicas. La mayor parte de las zonas de montaña y zonas desfavorecidas españolas se encontrarán bajo el paraguas de los Objetivos 1 (desarrollo y ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas), 2 (reconversión económica de zonas industriales en decadencia), 5 (fomento del desarrollo rural, que, a su vez, se subdivide en 5a —adaptación de las estructuras de producción, transformación y comercialización de productos agrarios y pesqueros—, y 5b —desarrollo y reajuste estructural de zonas rurales—).

29 Reglamentos 2078/92, 2079/92 y 2080/92 de la Comunidad Europea. Por otra parte, cabe señalar que en 1993 se aprobó la normativa sobre el Código de Buenas Prácticas Agrarias que reforzará este inicio de una visión ambientalista del sector agrario europeo.

30 Esta «visión conservacionista» igualmente se refleja en la Estrategia Territorial Europea de 1999 y en la Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible de 2001.

muy intensa—. Esta fue modificada en parte por la Directiva 62 de 1997, que incluirá una nueva figura de protección: la Red Natura 2000. En segundo lugar, la puesta en marcha de los proyectos Leader. Esta Iniciativa Comunitaria, tanto la versión Leader I (1991-1994), como el Leader II (1995-2001) y el Leader+ (2003-2006) acabaran teniendo en los años siguientes un enorme predicamento e impacto en las áreas rurales europeas y españolas<sup>31</sup>. La filosofía nuclear de estas iniciativas —de forma semejante a otras Iniciativas Comunitarias como el INTERREG o nacionales como el PRODER, por ejemplo—, se concreta en estimular las iniciativas de desarrollo rural a nivel local con valor demostrativo en la totalidad de las zonas rurales, y basadas en una integración entre las diversas medidas sectoriales y en una activa participación de los agentes económicos y sociales —ésta se logrará a través de los grupos de acción local— (Delgado Serrano, 2004, 231). Entre sus rasgos básicos podemos identificar en enfoque descentralizado, integrado y ascendente, y por la promoción de la innovación en el ámbito de la cooperación entre los territorios y los actores locales, y la apuesta por la sostenibilidad del desarrollo (López Pastor, 2001, 247). En la actualidad, podemos aseverar que más del 90% de la superficie de los municipios que oficialmente integran las zonas de montaña y zonas de desfavorecidas en España, estaría cubierta por un proyecto Leader+ o un PRODER 2.

Empero a la importancia de todo este acervo legislativo y político, en el caso concreto de las zonas de montaña, la acción pública seguirá pivotando alrededor de las actuaciones en materia agraria y rural. De forma significativa, durante gran parte de la década de los noventa, solamente podemos subrayar el Dictamen del Comité de las Regiones de la CE de 21 de abril de 1995 sobre la Carta Europea de las Regiones de Montaña, la Recomendación de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa de 1995 relativa al proyecto de Carta Europea de las Regiones de Montaña y el Dictamen de 1997 del Comité de las Regiones de la UE sobre una política de agricultura de zonas de montaña, que en todos los casos no son más de declaraciones de intenciones que coinciden con la ideas-fuerza dominantes de la política agraria, rural y medioambiental europea; siendo de mayor entidad —pero sin tener carácter de legislación ni de norma— el Informe sobre una nueva estrategia para las zonas de montaña de la Comisión Europea de 1998.

Avanzada la década la necesidad de una nueva reforma de la PAC volvió a la escena política europea, ante el mantenimiento de las tensiones que ya propiciaron la gran reforma de principios de la década de los noventa. El anticipo de por dónde podían transcurrir los cambios se puede encontrar en los acuerdos de la Conferencia sobre Desarrollo Rural de Cork de noviembre de 1996, que se recapitulan en su Declaración bajo el título de «Por un medio rural vivo», y que vuelve en el fondo a reivindicar un discurso oficial sobre un enfoque integrado y multisectorial de desarrollo rural basado en el reconocimiento de la multifuncionalidad de la agricultura. También serán substantivos los resultados de la Consejo Europeo de Cardiff de junio de 1998, que decide la integración de medidas de protección medioambiental en todos los ámbitos de la política de la Unión Europea.

---

31 Según Esparcia (2004) los 145 proyectos Leader+ existentes en nuestro país, actúan sobre una base territorial que equivale al 50% del territorio español y agrupan al 19% de la población, contando con un compromiso de inversión pública de 795 millones de euros. Este autor señala como el PRODER 2, con 162 proyectos activos, mueve otros 798 millones de euros de inversión pública (aunque los Leader+ de Andalucía y Madrid son a la vez PRODER 2).

En este sentido, el Consejo Europeo celebrado en Berlín en marzo de 1999 aprueba otra reforma de la PAC, que se ha conocido por Agenda 2000. Entre sus decisiones más importantes debemos destacar las medidas tendentes a reducir la intensificación productiva agraria, la continuación del desmontamiento del proteccionismo del modelo agrario europeo, el reforzamiento del sistema de ayudas directas a la renta de los agricultores, la consideración de las medidas agroambientales relacionadas con el agro como obligatorias, la promoción de la agricultura ecológica y la consolidación de la política de desarrollo rural con un fuerte sesgo de desarrollo rural sostenible —ésta será considerada como el segundo pilar de la PAC, aunque seguirá teniendo un peso exiguo en los presupuestos comunitarios—.

Su traslación legislativa vendrá con la aprobación del Reglamento Horizontal 1259 de 1999 (que introduce la ecocondicionalidad y la posibilidad de modulación) y, sobre todo, el Reglamento 1257 de 1999 sobre Desarrollo Rural. Éste refunde toda la normativa sobre desarrollo rural existente previamente, que a partir de ahora se articula en dos grandes tipos de actuaciones, en primer término, *las medidas de acompañamiento* —una parte de las cuáles afectan muy especialmente en las zonas de montaña y zonas desfavorecidas, de igual forma se mantiene para estos espacios las indemnizaciones compensatorias<sup>32</sup>—, y, en segundo término, *las medidas de modernización y diversificación*<sup>33</sup>. Una novedad es que se fuerza a que cada Estado miembro —y cada ámbito regional dentro de los mismos— formule un Planificación (un Plan o Programa) de Desarrollo Rural para el período 2000-2006; lo que en principio persigue es construir una visión más integral del desarrollo propuesto con un ámbito territorial más amplio de gestión, ordenación y actuación, y que tendrán como medidas «estrella» las inversiones en protección y conservación del medio<sup>34</sup>, las destinadas a mejoras de las estructuras y sistemas de producción agrarios, y el impulso de las actividades de ocio y turismo —como se puede comprobar fácilmente si se analizan el PDR de España y el elaborado por cada una de las 17 CCAA—. Debemos resaltar que las únicas medidas que deben consignar y presupuestar todos estos planes en toda la UE son las ayudas relacionadas con la protección medioambiental. Se establece, asimismo, que tienen prioridad en recibir éstas aquellas explotaciones agrarias reconocidas como ecológicas, aquellas otras que realicen actividades complementarias relacionadas con la conservación del espacio rural y la protección del medio, y aquellas unidades ubicadas en zonas de montaña y zonas desfavorecidas.

---

32 El importe de éstas variará entre los 25 y los 200 euros por hectárea. Sin embargo, se añaden a las zonas desfavorecidas ya delimitadas, otra nueva opción «las zonas con limitaciones medioambientales». Ello, según la Comisión Europea (2000) permitirá a los agricultores radicados en ellas beneficiarse también de los pagos destinados a compensar los costes y el lucro cesante derivados de dichas limitaciones. El importe máximo de esta ayuda es de 200 euros por hectárea. Uno de los requisitos para la concesión de dichas ayudas es que la superficie de las zonas sujetas a limitaciones medioambientales unida a la de las zonas desfavorecidas por desventajas naturales específicas no supere el 10% de la superficie total del Estado miembro considerado.

33 Las medidas de acompañamiento serán financiadas por el FEOGA Garantía en todo el territorio de la UE, mientras que las medidas de modernización y de diversificación serán financiadas por el FEOGA Orientación en aquellas regiones Objetivo 1, y por el FEOGA Garantía en el resto.

34 Una buena síntesis de las medidas agro-agroambientales y la conflictividad en torno a las mismas derivada tanto de los intereses contrapuestos de los agentes sociales que intervienen como por los intereses dispares de las diversas administraciones puede verse en Paniagua (2001, especialmente son interesantes las Conclusiones, en la página 95).

Según la Comisión Europea (2003) en el conjunto de la UE se destinará un total de 52.500 millones de euros a sufragar todos los programas de desarrollo rural y los proyectos Leader. Por grandes partidas, podemos reseñar que la principal son las medidas agroambientales con 13.438 millones de euros, las de adaptación y desarrollo de las áreas rurales con 12.649 millones, las ayudas a zonas de montaña y zonas desfavorecidas con 6.128 millones y la forestación de tierras con 4.807 millones. Por cierto, de toda esta cuantía los proyectos Leader+ solamente se beneficiaran de 2.100 millones de euros. Ahora bien, esta estructura cambian al hablar de la realidad española, puesto que de 15.112 millones de euros<sup>35</sup> previstos para este período 2000-2006 (MAPA, 2004), las indemnizaciones compensatorias solo suponen 563 millones, lejos de los 8.602 millones destinados a mejoras estructurales y de las condiciones productivas agrarias, y siendo igualmente superado por los 4.379 millones dirigidos a medidas de mejora ambiental (de los que a silvicultura y acciones de protección y mejora ambiental y a forestación de tierras fluirán unos 3.100 millones de euros). De forma significativa, y pese al discurso oficial, a diversificación económica del medio rural se destinarán unos 1.418 millones (el 9% del total) y a formación 112 millones (el 0,7%).

La perspectiva omnipresente en el debate político es la ampliación de la Unión Europea hacia es este europeo —que finalmente se produjo el año 2004 con la incorporación de la Rep. Checa, Eslovaquia, Chipre, Malta, Polonia, Hungría, Eslovenia, Lituania, Letonia y Estonia—, y, derivado de ello, la necesidad de encontrar un mecanismo que permitiese compaginar, a la vez, el mantener la visión neoliberal de las finanzas públicas europeas —pacto de estabilidad presupuestaria— y, por tanto, de no incremento sustantivo del gasto, con la segura obligación de destinar importantes recursos hacia los sectores productivos de los nuevos estados miembros (cuyos niveles de vida son nítidamente inferiores a la media de la UE de los 15). Esta opción estratégica llevará a plantear una nueva modificación de las políticas europeas, especialmente de las políticas agrarias —lo cual no es de extrañar, ya que concentran casi la mitad del gasto europeo— y de las políticas estructurales no agrarias. Así, a penas cuatro años después de la última reforma, y después de dilatadas discusiones entre la Comisión y los estados miembros —los 25—, se llegó a un consenso del cual emanó la nueva PAC aprobada en el Consejo de Ministros en junio de 2003, si bien se introdujeron cambios en julio de 2004.

Los principales características de esta reforma de la PAC, en materia agraria, se concentran en las siguientes: eliminar el vínculo entre la producción obtenida y las ayudas directas potencialmente conseguidles (desacoplamiento); en supeditar la recepción de ayudas al cumplimiento de requerimientos y normas sobre medio ambiente en su acepción más laxa y al cumplimiento del código de las buenas prácticas agrarias (condicionalidad); fomentar un nuevo sistema de asesoramiento de las explotaciones agrarias; y la aplicación de un sistema combinado de modulación de las ayudas directas (de las que estarán exentas las pequeñas explotaciones) y de regresividad de las subvenciones en términos de que éstas disminuirán a medida de que aumente el tamaño de la unidad de producción, y esos recursos se destinaran

---

35 Fijémonos que a la promoción de actividades turísticas y de artesanía solamente se destinarán 186 millones de euros, a pymes rurales 132 millones y a patrimonio rural y cultural un total de 244 millones. Y eso que en el discurso oficial estos son tres de los pilares donde debe asentarse el desarrollo de las áreas rurales españolas y europeas.

a medidas de desarrollo rural (Molinero, 2003) (Massot, 2004). Más allá de continuar con la revisión de algunas OCM, estos cambios hacen referencia a las ayudas que reciben los agricultores, mientras que se sigue apoyando decididamente el modelo agrario y agroalimentario capitalista europeo, aunque, si bien, se han introducido una serie de medidas y disposiciones tendentes a la renacionalización de las políticas agrarias y rurales.

Desde el punto de vista de la política de desarrollo rural los cambios se establecen en dos ámbitos: en el primero, se delimitan tres grandes ejes programáticos: la competitividad del sector agrario y forestal, una gestión medioambientalmente adecuada de las tierras agrarias y forestales, y una apuesta por la calidad de vida, la multifuncionalidad y la diversificación de las economías rurales. Como vemos, esencialmente, de lo que se está *hablando* es de una propuesta de «desarrollo sostenible institucional»<sup>36</sup>. En el segundo, se establece, por un lado, un único fondo de desarrollo rural (Fondo Europeo Agrario para el Desarrollo Rural —FEADR—), y, por otro, se formula una previsión del gasto en desarrollo rural articulado en esos tres grandes ejes programáticos y en los proyectos Leader, para todo el período 2007-2013. Mientras el primer pilar de la PAC —política de mercado— dispondrá de 56.000 millones de euros, el segundo pilar, el desarrollo rural contará con unos 33.000 millones de euros, mientras que a los proyectos Leader se dirigirán unos 7.000 millones de euros.

Las políticas y las medidas específicas de zonas de montaña y zonas desfavorecidas se incluyen en el Eje 2 de gestión medioambiental de las tierras agrarias y forestales. La cofinanciación de la UE de estas medidas podrá llegar hasta el 80% y se seguirá manteniendo el sistema de indemnizaciones compensatorias —aunque ahora el máximo por hectárea se fija en 250 euros—.

Desde la óptica de las zonas de montaña, la celebración del Año Mundial de las Montañas en el 2002 propició un renovado protagonismo de estos territorios para las diversas administraciones públicas españolas y europeas. Así, en el año 2003 se publicaron tanto el Dictamen del Consejo Económico y Social Europeo (CES 1025/2002) sobre El Futuro de las zonas de montaña en la Unión Europea, como el Informe del Comité de las Regiones de la Unión Europea sobre las Medidas comunitarias a favor de las zonas de montaña (CDR 182/02), y la declaración elaborada por la Asociación de Autoridades Políticas de Regiones de Montaña en torno a la Integración de las regiones de montaña en las políticas comunitarias y en la política europea de montaña, que, con ligeros matices, inciden en demandar una política específica y particular para promover el desarrollo de las zonas de montaña europeas, y éste debe realizarse a partir de la mejora de la calidad de vida y la diversificación de las actividades económicas. Un año después, en el 2004, se hizo público un estudio realizado por el Nordic Center for Spatial Development para la Comisión Europea, titulado *Mountain areas in Europe: analysis of mountain areas in EU members, acceding and other european countries*. Esta interesante investigación, después de analizar pormenorizadamente los puntos débiles y los puntos fuertes de estos territorios, propone como posibles vías de actuación para auspiciar el desarrollo económico de las zonas de montaña europeas, las siguientes: el

---

36 Efectivamente, este mismo año 2003, en la Segunda Conferencia Europea sobre Desarrollo Rural celebrada en la ciudad de Salzburgo, organizada por la UE, se definió como objetivo central el garantizar la sostenibilidad del desarrollo económico, medioambiental y social de las zonas rurales.

focalizar la agricultura de montaña en productos de calidad, una política de preservación de tierras, el reconocimiento de todos los valores de los bosques de montaña, un proceso de transición de las actividades manufactureras ubicadas tradicionalmente en estos lugares, la promoción del turismo, la reducción de los efectos de barrera de las montañas en términos de infraestructuras, el desarrollo de funciones urbanas y potenciar las relaciones entre las zonas de montaña y las ciudades, y, finalmente, la promoción del desarrollo sostenible<sup>37</sup>.

Dicho trabajo también pone de manifiesto tres tendencias que confluyen y condicionan la realidad de las zonas de montaña: una que busca convertir a éstas en museos abiertos y espacios de recreación y de protección de la naturaleza para las sociedades urbanas industriales, otra que ve las zonas de montaña como espacios explotados o sobreexplotados, y una tercera que se concreta en el abandono de estos territorios. En España podemos subrayar el papel de la aprobación de la Carta de las Montañas en julio de 2003, que, de forma esencial, declara la trascendencia de favorecer un desarrollo equilibrado y el bienestar de los ciudadanos, así como la utilización racional y sostenible de los recursos, la defensa de los valores objetivos/subjetivos de estos espacios para la sociedad, la conservación prioritaria del patrimonio natural y cultural y su puesta en valor, y el reconocimiento del papel que desempeñan para la sociedad de la que forman parte. Sin embargo, de momento en ambos casos no se ha traspasado la frontera de lo académico y/o declarativo para convertirse en el sustrato de una legislación *ad hoc*.

Por otra parte, cabe indicar que de entre las medidas dirigidas a zonas de montaña y zonas desfavorecidas y que más predicamento están teniendo este inicio de siglo, tanto entre quienes investigan la realidad de estos territorios como de aquellos otros que gestionan e implementan proyectos o programas de desarrollo, hay que destacar: la conservación del espacio natural<sup>38</sup>, la explotación del recurso patrimonio y del recurso paisaje<sup>39</sup>, y a la promo-

---

37 Los autores de este estudio señalan como claves para el futuro de las zonas de montaña europeas: la promoción de sistemas que den valor añadido a sus especificidades (el cual debe tomar en consideración el conjunto del proceso de producción, fabricación y comercialización); el fin del aislamiento; y construir una base económica asentada sobre la multifuncionalidad y la pluriactividad (NSCD/UE 2004, 214).

38 Troitiño (1995, 23) ha llamado la atención sobre «la proliferación de espacios protegidos, así como la localización prioritaria en zonas de montaña y zonas desfavorecidas, plantea la necesidad de coordinar la ordenación del territorio, la planificación ambiental y el desarrollo rural (...). Resulta imprescindible integrar la conservación en el marco de programas integrados que contemplen las dimensiones ambientales y socioeconómicas del desarrollo. Sólo incorporando a la población local en los procesos de declaración y gestión de los espacios protegidos se podrá avanzar en una línea de conservación activa». En este sentido, Ojeda (2000, 282) nos recuerda que «la declaración de un espacio como 'parque' de lugar a una diferenciación social en la percepción y uso del mismo, de tal forma que sus habitantes se sienten excluidos de su propiedad, uso y gestión, aunque continúan contemplándolo esencialmente como un recurso productivo; mientras que los visitantes sostienen una visión más patrimonial y conservacionista del nuevo parque, percibiéndolo y usándolo como un territorio o un paisaje a disfrutar por todos».

39 Ojeda (2004, 278) ha puesto de relieve que «los paisajes son, a la vez, realidades físicas objetivas y miradas subjetivas e históricas o hechos culturales. La búsqueda de armonías y equilibrios entre la conservación y ampliación del patrimonio, el crecimiento económico y el desarrollo cualitativo y complejo de una sociedad es tarea fundamental en la que debe procurarse, por una parte, la protección sin congelación de paisajes y monumentos naturales e históricos y, por otra, la consolidación progresiva y catalogación patrimonial de nuevas formas de hacer cultura territorial».

ción del turismo rural no intensivo<sup>40</sup>. A las que debemos añadir el fomento de la innovación empresarial y de los procesos de difusión<sup>41</sup>. Apuestas de notable interés que, como es fácil comprender, muestran una estrecha relación con los planteamientos de *desarrollo sostenible institucional*.

En este contexto, en la actualidad la acción pública en aquellas zonas de montaña o zonas desfavorecidas se vertebra por la *superposición contradictoria y conflictiva de diversas políticas*: las medidas destinadas específicamente a estos espacios —indemnizaciones compensatorias—; la política agraria que influye vía control de precios y mercados y vía subvenciones; las actuaciones derivadas de la política de desarrollo rural (medidas de acompañamiento, mejora de las estructuras y comercialización agrarias, diversificación de la base económica...); las consecuencias de las políticas medioambientales (Estrategias Forestales Europea y Española, Agenda 21, multiplicidad de figuras e instrumentos de protección de espacios naturales, manejo sostenible de los recursos naturales y del suelo, buenas prácticas agrarias, lucha contra el cambio climático, acciones para el control de los residuos...); las Iniciativas Comunitarias, tanto las propiamente dirigidas a ámbitos rurales (Leader+ y PRODER 2), como las de carácter más general (INTERREG III, EQUAL, URBAN); las inversiones derivadas de los Fondos Estructurales; y, claro está, las políticas nacionales y regionales de orden macroeconómico, infraestructural y de servicios básicos esenciales. Situación que no deberían obviar a aquellos que desde la esfera académica como desde el ámbito político tratan de ofrecer respuestas para promover el desarrollo de estos territorios, mayoritariamente rurales.

## V. A MODO DE CONCLUSIÓN

Las zonas de montaña y zonas desfavorecidas, básicamente espacios rurales, en España muestran un notable grado de heterogeneidad en sus estructuras económicas, sociales y culturales, además de caracterizarse por unas estructuras ecológicas igualmente dispares. Esta realidad poliédrica en los últimos años se está viendo *tensionada* en cuatro frentes:

---

40 Delgado, Gil, Hortelano y Plaza (2003, 12) han destacado la trascendencia para las áreas rurales del binomio «territorio y patrimonio», ya que «en él se sustenta la mayor parte del creciente peso que está tomando el turismo como actividad que, poco a poco, va influyendo cada vez de forma más decisiva en el desarrollo local de los territorios de montaña». No obstante, Plaza (2002, 102), reconoce que «los resultados introducidos por el turismo rural (...), hacen que este diste mucho de ser hoy en día una alternativa económica consolidada en ellos, pero sí ha empezado a ser complementaria en muy poco tiempo». Para este autor puede hablarse de efectos inducidos del turismo rural (siempre hablando de una opción no masiva ni intensiva) como son la recuperación, revitalización y redinamización de productos típicos y de recursos gastronómicos, la ordenación y promoción del paisaje y del patrimonio ecocultural y temático.

41 Noguera, Ferrer y Esparcia (2004) han detectado lo que denominan como *nuevos factores de desarrollo territorial* para áreas periféricas en la UE, y que pueden concretarse en los siguientes: la innovación y las redes empresariales, el uso de la potencialidad que deriva de las tecnologías de la sociedad de la información, la gobernanza (entendida como participación de todos los agentes sociales en el proceso de toma de decisiones, que debe ser un proceso ascendente), el papel del capital social (presencia de instituciones, organizaciones sociales y redes sociales), y, finalmente, el creciente e importante papel del turismo en las estrategias de desarrollo. En términos parecidos, véase el trabajo de Rosenfeld (2002), aunque éste focaliza su atención en el rol de los sistemas de clusters empresariales como motor potencial de desarrollo de las zonas más desfavorecidas.

las transformaciones internas que está viviendo el sector agroalimentario y la crisis permanente de viabilidad de la agricultura familiar; los cambios en la organización espacial de la actividad y de la población que son consecuencia de la reestructuración neoliberal en la que actualmente está inmerso el capitalismo; por las nuevas funciones socioeconómicas, socio-culturales y medioambientales que para la sociedad urbana desempeñan o deben desempeñar los espacios rurales —y los conflictos de uso y de legitimidad que de ellas se derivan—; y, por el impacto, a veces contradictorio, de las diversas políticas que se implementan sobre estos espacios (agrarias, rurales, iniciativas comunitarias, estrategias forestales, protección ambiental, acciones infraestructurales...), y que se desenvuelven, cada vez más nítidamente, bajo el paradigma del desarrollo sostenible institucional.

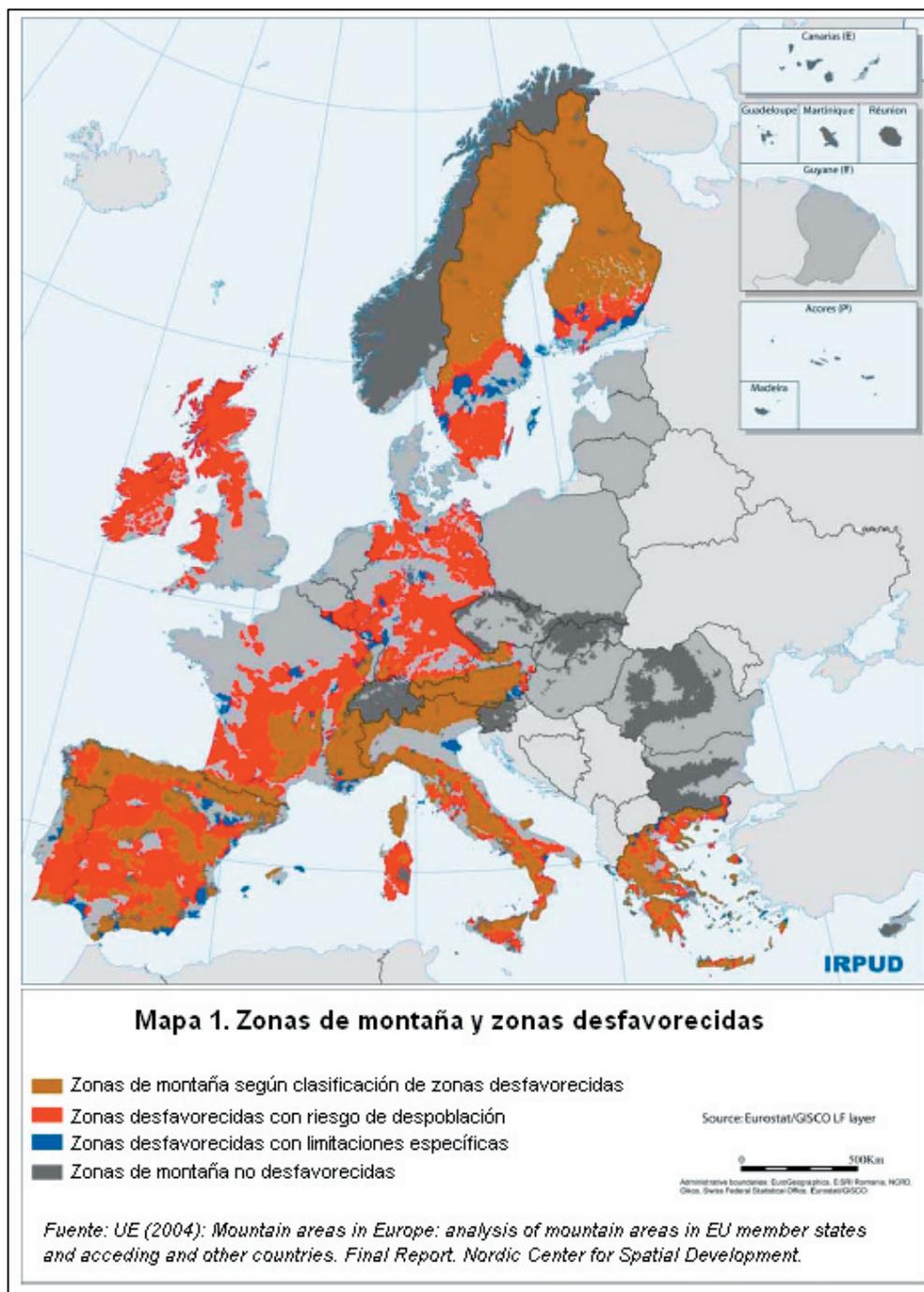
## BIBLIOGRAFÍA

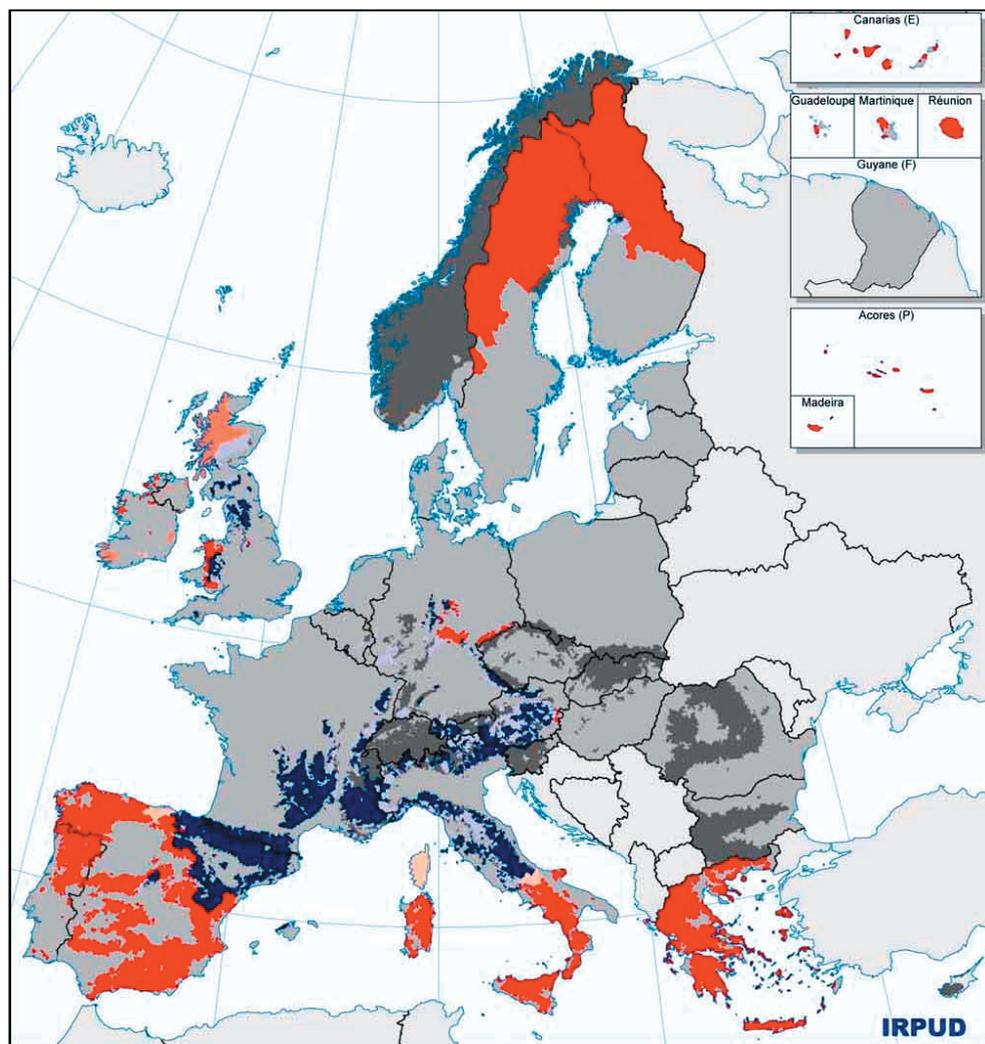
- ALBERDI, J.C. (2004): «Colaboración interinstitucional en el desarrollo rural: aciertos y fracasos de la Ley de Desarrollo Rural del País Vasco», *Boletín de la A.G.E.*, 38, pp. 131-151.
- BARCENA, I. (2001): «¿De qué hablamos cuando hablamos de desarrollo sostenible? Discursos y políticas ambientales en lid», documento recogido en la página web del Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad del País Vasco.
- COLLANTES, F. (2004): «La evolución de la agricultura en las áreas de montaña», *Revista de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 201.
- COLLANTES, F., PINILLA, V. (2004): «Extreme depopulation in the Spanish rural mountain. A case study of Aragon in the Nineteenth and Twentieth Centuries», *Rural History*, 95 (2), pp. 149-166.
- DALY, H.E. (1993): *Por unos principios operativos del desarrollo sostenible*, Alfoz, Madrid.
- DELGADO SERRANO, M.M. (2004): *La política rural europea en la encrucijada*, MAPA, Madrid.
- DELGADO, C., GIL, C., HORTELANO, L., PLAZA, J.I. (2003): «Turismo y desarrollo local en algunas comarcas de la montaña cántabra: recursos y planificación», *Cuadernos de Turismo*, 12, pp. 7-34.
- ESCOBAR, A. (1995): *Encountering development. The making and unmaking of the Third World*, Princenton University Press, Princenton.
- ESPAÑOL, I. (1997): «Un modelo de paisaje para el área de montaña», en AA.VV., *Paisaje y desarrollo integral en Áreas de montaña, VII Jornadas sobre el Paisaje*, Madrid, pp. 93-97.
- FONSECA, M.; MAIER, J. (2004): «Changes of the new Regional Policy for peripheral areas. The case studies of Leader+», en REGIONAL STUDIES ASSOCIATION, *International Conference. Europe and the margins: EU regional policy, peripherality and rurality*, 15-16 April, Angers.
- FONT, J., MAJORAL, R. (2000): «Espacios naturales de protección especial en Cataluña», en VALLE BUENESTADO, B. (Coord.), *Geografía y espacios protegidos*, AGE, Sevilla, pp. 113-142.

- GARCÍA PASCUAL, F., MATEU, J.J. (2004): «Cambios y permanencias en las dinámicas sociodemográficas de los Pirineos españoles. El papel de los movimientos migratorios», *AGER, Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural*, 3, pp. 29-74.
- GRASA, R., SACHS, I. (2000): «Ecodesarrollo y gobernabilidad: sugerencias para la aplicación de nuevas estructuras de desarrollo», en GRASA, R., ULIED, A. (Eds.), *Medio Ambiente y gobernabilidad*, Icaria, Barcelona, pp. 91-126.
- HIDALGO, A. (1998): *El pensamiento económicos sobre desarrollo. De los mercantilistas al PNUD*, Universidad de Huelva, Huelva.
- JIMÉNEZ, L.M. (1997): «Capital natural y desarrollo sostenible: una reflexión sobre las áreas de montaña», en AA.VV., *Paisaje y desarrollo integral en Áreas de montaña, VII Jornadas sobre el Paisaje*, Madrid, pp. 121-133.
- KAY, C. (2001): «Los paradigmas de desarrollo rural en América Latina», en GARCÍA PASCUAL, F. (Coord.), *El mundo rural en la era de la globalización: incertidumbres y potencialidades*, MAPA, Madrid, pp. 337-430.
- LOIS, R. (2004): «Criterios seguidos para la delimitación de los municipios de montaña en España», página web Grupo Montaña ([www.ub.edu/montesp/delimitacion.htm](http://www.ub.edu/montesp/delimitacion.htm)).
- LÓPEZ PASTOR, A.T. (2001): «Aportaciones a la sostenibilidad desde el modelo y las experiencias europeas de desarrollo rural», *Sistema, Revista de Ciencias Sociales*, 162, pp. 233-258.
- LOWE, P., BULLER, H., WARD, N. (2002): «Setting the next agenda? British and French approaches to the second pillar of the Common Agricultural Policy», *Journal of Rural Studies*, 18, pp. 1-17.
- MAIRAL LACOMBA, J.A. (1993): *La política de desarrollo de las zonas de montaña en el marco de la Comunidad Europea*, Instituto de Estudios Altorricenses, Zaragoza.
- MAJORAL, R., JUSSILA, H., CRAVIADO, F. (Coors.) (2000): *Marginality, landscape and environment*, Ashgate Publishing Ltd., Ashgate.
- MAPA (2004): *Hechos y cifras del sector agroalimentario español*, Madrid.
- MAPA (2004): *Libro Blanco de la Agricultura y el Desarrollo Rural*, Madrid.
- MÁRQUEZ, J.A. (2002): «Empleo y nuevas tareas rurales para el desarrollo local», *Investigaciones Geográficas*, 29, pp. 57-69.
- MARTÍNEZ ALIER, J. (1992): *La ecología y la economía*, FCE, Madrid.
- MASSOT, A. (2003): «La Reforma de la PAC: hacia un nuevo modelo de apoyo para las explotaciones agrarias», *Revista de Estudios Agrosoaciales y Pesqueros*, 199.
- MMA (2002): *Estrategia española de desarrollo sostenible*, Madrid.
- MOLINERO, F. (2003): «La reforma de la PAC », *Noticias Breves de la AGE*, página web de la Asociación de Geógrafos Españoles, Madrid.
- MURDOCH, J., MARSDEN, J. (1994): *Reconstituting rurality: class, community and power in the development process*, UCL Press, Londres.
- NAREDO, J.M. (1992): «Los cambios en la idea de la naturaleza y su incidencia en el pensamiento económico», *ICE*, 711, pp. 11-30.
- NOGUERA, J., FERRER, V., ESPARCIA, J. (2004): «New factors for development and their role in EU policy», en REGIONAL STUDIES ASSOCIATION, *International Conference. Europe and the margins: EU regional policy, peripherality and rurality*, 15-16 April, Angers, pp. 1-18.

- NORDREGIO/UE (2004): *Mountain areas in Europe: analysis of mountain areas in EU members status, acceding and other European countries*. Final Report, Luxemburg.
- OCDE (2004): *Implementing sustainable development, key results 2001-2004*, París.
- OJEDA, J.F. (2000): «Espacios naturales protegidos y desarrollo sostenible», en VALLE BUENESTADO, B. (Coord.), *Geografía y espacios protegidos*, AGE, Sevilla, pp. 273-286.
- OJEDA, J.F. (2004): «El paisaje —como patrimonio— factor de desarrollo de las áreas de montaña», *Boletín de la A.G.E.*, 38, pp. 273-278.
- ORTEGA VALCÁRCEL, J. (2004): «Áreas de montaña: de la supervivencia a la integración», *Boletín de la A.G.E.*, 38, pp. 5-28.
- ORTUÑO, S., ZAMORA, R. (2001): «Las áreas de montaña y los nuevos modelos de desarrollo rural», *Revista de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 191, pp. 41-60.
- PANIAGUA, A. (2001): «Agri-environmental policy in Spain. The agenda of socio-political developments at the national, regional and local levels», *Journal of Rural Studies*, 17, pp. 81-97.
- PLAZA, J.I. (2000): «Espacios naturales, territorio y desarrollo», en VALLE BUENESTADO, B. (Coord.), *Geografía y espacios protegidos*, AGE, Sevilla, pp. 311-331.
- PLAZA, J.I. (2002): «El turismo rural en territorios periféricos (el ejemplo de algunas comarcas del oeste castellano-leonés)», *Investigaciones Geográficas*, 27, pp. 83-106.
- RIECHMANN, J. (1995): «Desarrollo sostenible: la lucha por una interpretación», en AA.VV., *De la economía a la ecología*, Trotta, Madrid.
- RIST, G. (2002): *El desarrollo: historia de una creencia occidental*, UCM, Catarata, Madrid.
- ROSENFELD, S.A. (2002): *Creating smart systems. A guide to cluster strategies in less favored regions*, working paper en European Union, *Regional Innovation Strategies*.
- SACHS, W. (1992): «Environment», en AA.VV., *The development dictionary. A guide of knowledge as power*, Zed Books LTD, Londres.
- SACHS, W. (1997): «Sustainable development», en REDCLIFT, WOODGATE (Eds.), *The international handbook of environmental sociology*, Edward Elgar, Cheltenham.
- SÁNCHEZ, J. (1995): «La política de desarrollo rural en áreas de montaña: de la visión sectorial al enfoque integrado», en AGE, *XIV Congreso Nacional de Geografía*, Salamanca, pp. 224-227.
- SEVILLA GÚZMAN, E. (1997): «La agroecología como marco teórico para el desarrollo rural», en AA.VV., *Paisaje y desarrollo integral en Áreas de montaña, VII Jornadas sobre el Paisaje*, Madrid, pp. 135-150.
- TROITIÑO, M.A. (1995): «Espacios naturales protegidos y desarrollo rural: una relación conflictiva», en *Boletín de la A.G.E.*, 20, pp. 23-38.
- TULLA, A., PALLARÈS, M. (2001): «Las sociedades rurales en comarcas de montaña», en *II Simposio Anglo-Español de Geografía Rural*, Universidad de Valladolid, pp. 1-15.
- UE (2003): *Conclusiones de la Segunda Conferencia sobre Desarrollo Rural celebrada en Salzburgo*, Luxemburg.
- UE (2003): *Rural development programme 2000-2006. Countries Profile: Spain*, Luxemburg.
- UE (2004): *Agriculture and environment*, Luxemburg.
- UE (2004): *New perspectives for EU rural development*, Luxemburg.
- UE (2004): *The common agricultural policy explained*, Luxemburg.

## ANEXO:





Mapa 2. Zonas de montaña elegibles por el Objetivo 1 y por el Objetivo 2

- |  |   |
|--|---|
| <span style="color: red;">■</span> Zonas de montaña elegibles por el Objetivo 1                  | <span style="color: darkgrey;">■</span> Zonas de montaña no elegibles ni por el Objetivo 1 ni por el Objetivo 2 |
| <span style="color: orange;">■</span> Eliminación progresiva de subvenciones de aquí a 2005      | <span style="color: grey;">■</span> Zona de estudio   |
| <span style="color: lightorange;">■</span> Eliminación progresiva de subvenciones de aquí a 2006 | <span style="color: lightgrey;">■</span> Otros países   |
| <span style="color: darkblue;">■</span> Zonas de montaña elegibles por el Objetivo 2             |   |
| <span style="color: lightblue;">■</span> Eliminación progresiva de subvenciones de aquí a 2005   |   |

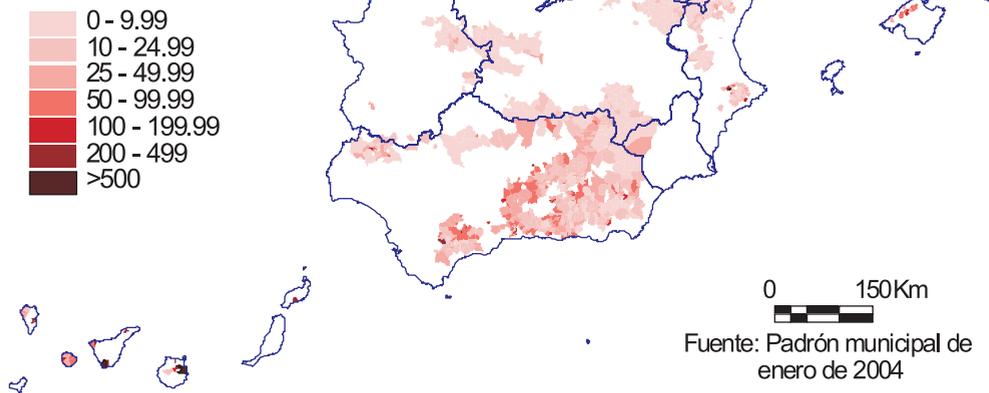
Source: Eurostat/GISCO SF layer

0 500km

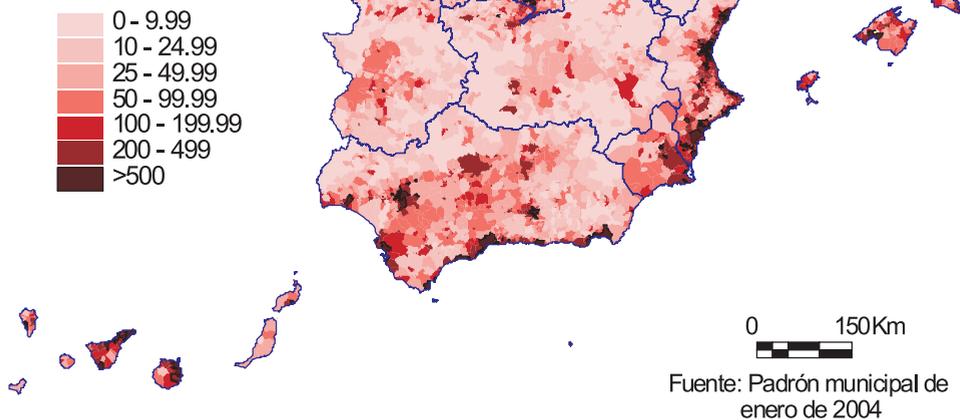
Administrative boundaries: EuroGeographics, ESRI Romania, NCRD, Oikos, Swiss Federal Statistical Office, Eurostat/GISCO

Fuente: UE (2004): *Mountain areas in Europe: analysis of mountain areas in Europe members states, acceding and other countries. Final Report. Luxemburg.*

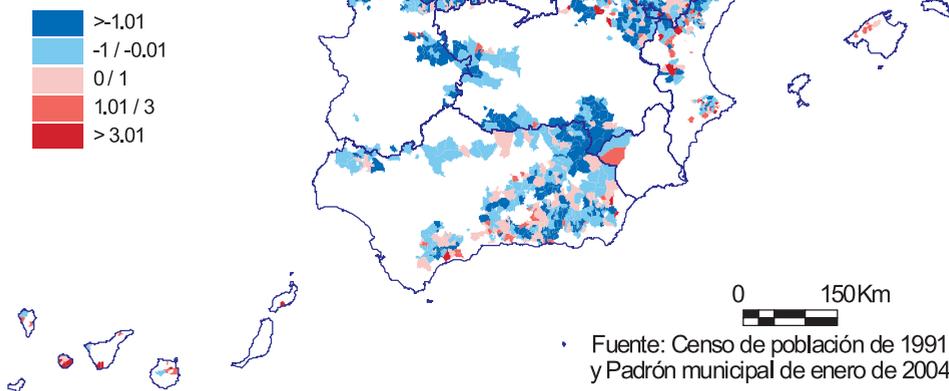
Mapa 3. Densidad media de población en enero de 2004 (hab./km<sup>2</sup>): zonas de montaña



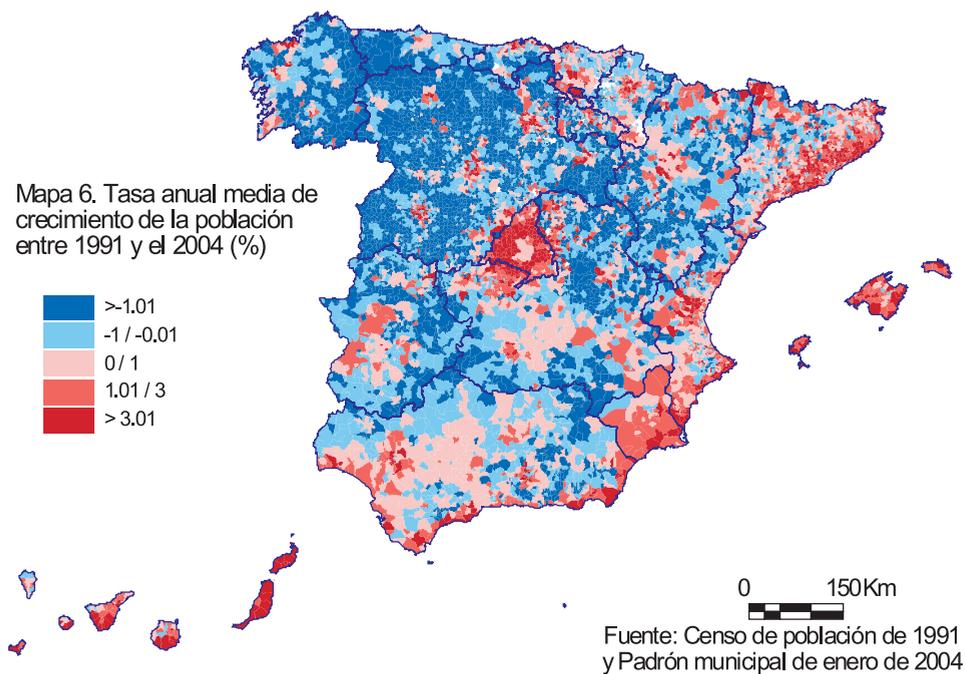
Mapa 4. Densidad media de población en enero de 2004 (hab./km<sup>2</sup>)



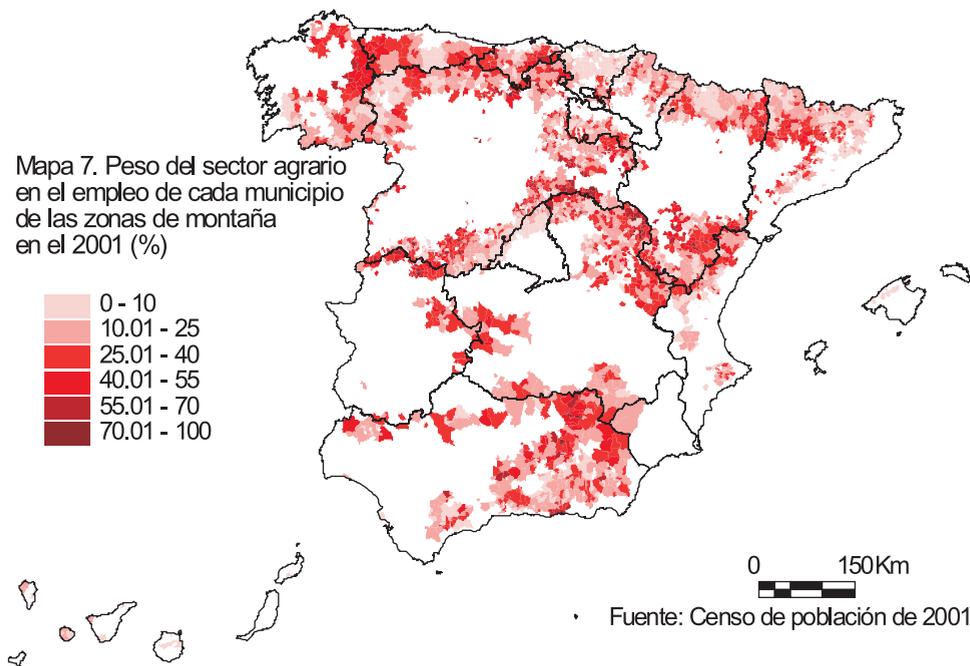
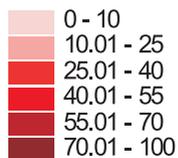
Mapa 5. Tasa media anual de crecimiento de la población entre 1991 y el 2004 (%): zonas de montaña



Mapa 6. Tasa anual media de crecimiento de la población entre 1991 y el 2004 (%)

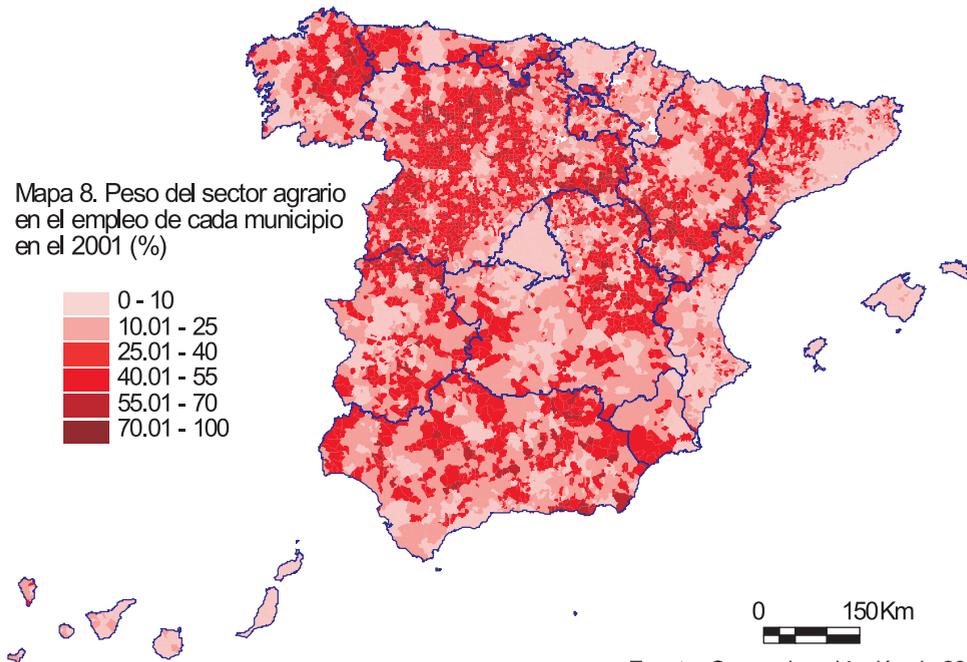
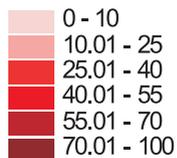


Mapa 7. Peso del sector agrario en el empleo de cada municipio de las zonas de montaña en el 2001 (%)



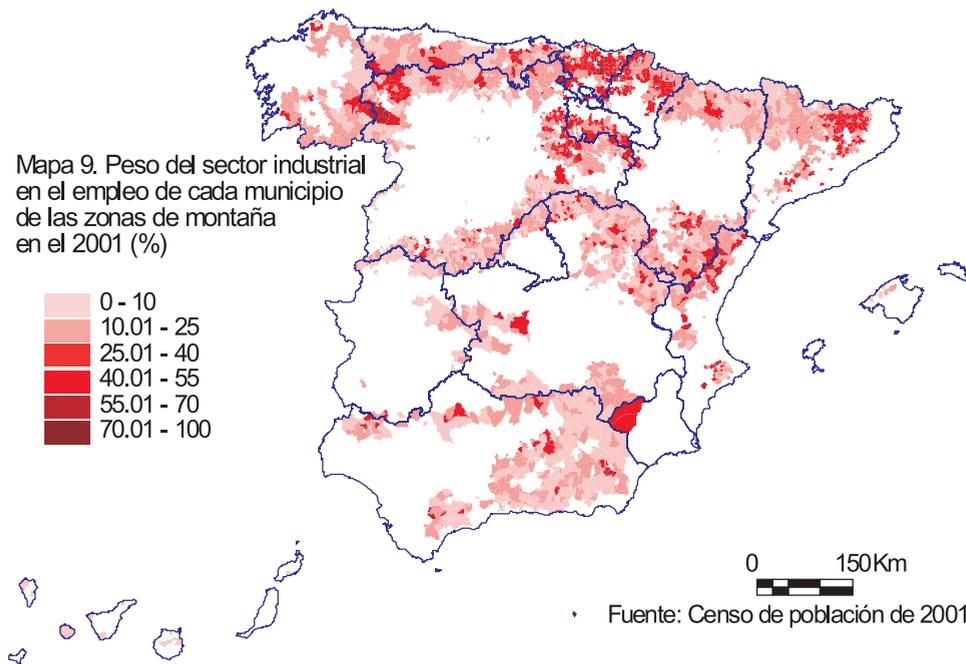
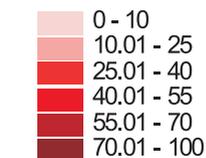
Fuente: Censo de población de 2001.

Mapa 8. Peso del sector agrario en el empleo de cada municipio en el 2001 (%)

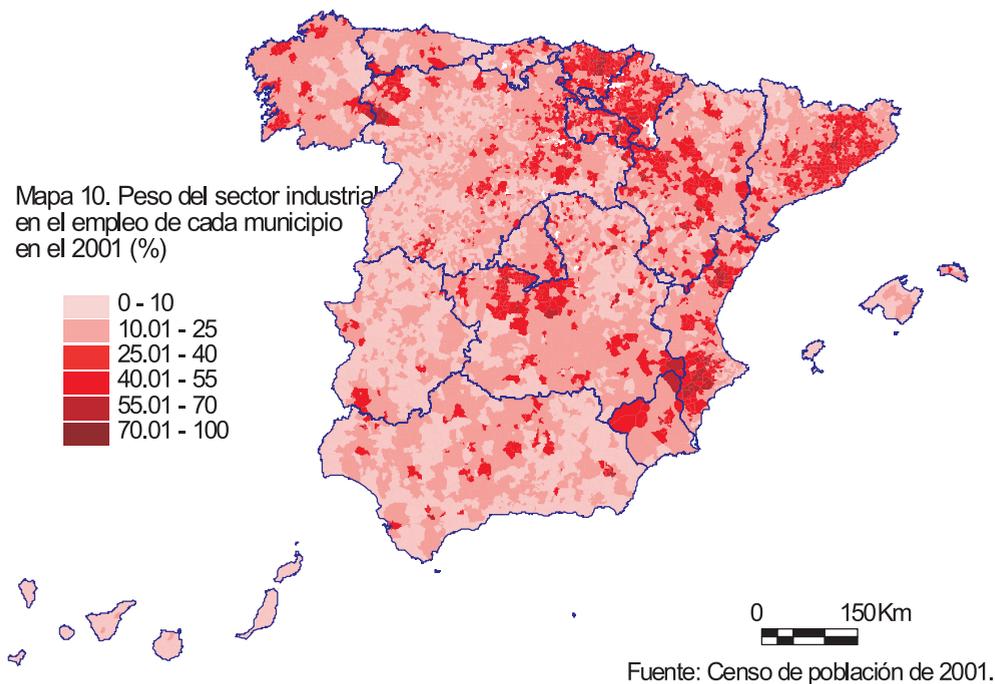
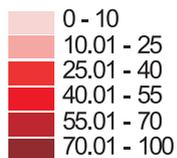


Fuente: Censo de población de 2001.

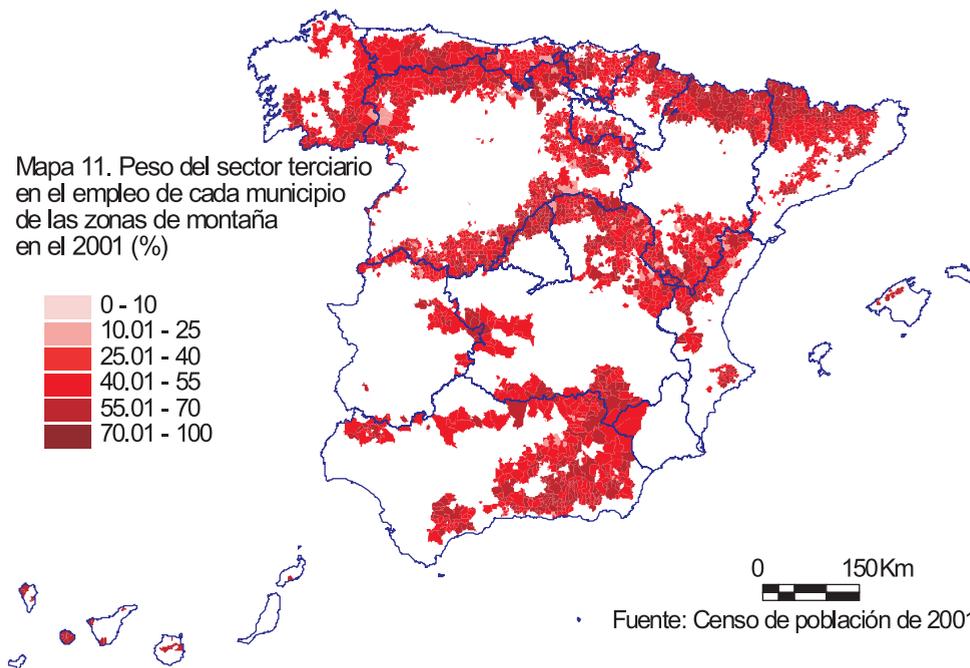
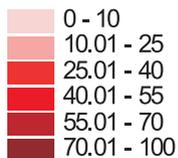
Mapa 9. Peso del sector industrial en el empleo de cada municipio de las zonas de montaña en el 2001 (%)



Mapa 10. Peso del sector industrial en el empleo de cada municipio en el 2001 (%)

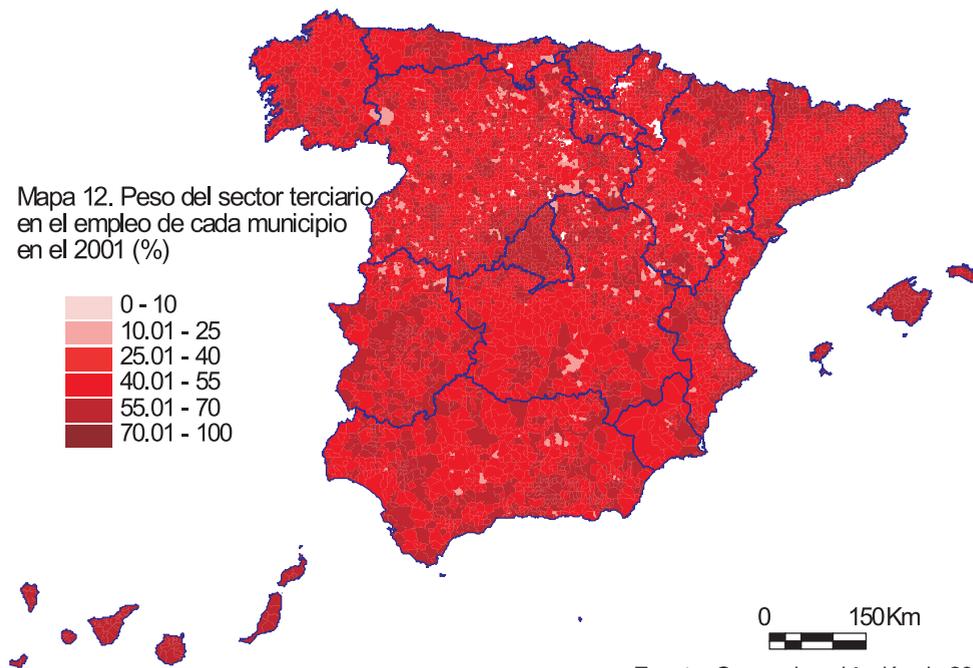
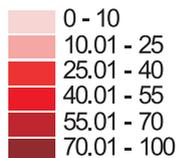


Mapa 11. Peso del sector terciario en el empleo de cada municipio de las zonas de montaña en el 2001 (%)



Fuente: Censo de población de 2001.

Mapa 12. Peso del sector terciario en el empleo de cada municipio en el 2001 (%)



Fuente: Censo de población de 2001.