

PROGRAMA
DE PROMOCIÓN, APOYO
Y SENSIBILIZACIÓN
PARA LA CONSERVACIÓN
DE LAS MONTAÑAS

DOCUMENTO ELABORADO
POR LA ASOCIACIÓN REDMONTAÑAS

AUTORES:

ROSA FERNÁNDEZ-ARROYO
ALEJANDRO LAGO

Volumen 1 de 2. Madrid, junio de 2008

PROGRAMA DE PROMOCIÓN, APOYO Y SENSIBILIZACIÓN PARA LA CONSERVACIÓN DE LAS MONTAÑAS

Documento elaborado por la Asociación REDMONTAÑAS

Autores:

Rosa Fernández-Arroyo (RedMontañas)

Alejandro Lago (Cátedra UNESCO de Medio Ambiente de la Universidad Rey Juan Carlos)

Dirección técnica: Georgina Álvarez (Servicio de Análisis Territorial, Dirección General de Medio Natural y Política Forestal, Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino)

Revisiones:

José Luis González (Consultores en Biología de la Conservación)

Nuestro más sincero agradecimiento a las siguientes personas que amablemente nos han ayudado con sus opiniones y contribuciones:

- Salvador Rivas-Martínez (Catedrático de Botánica, Universidad Complutense de Madrid; Centro de Investigaciones Fitosociológicas)
- Myriam Díaz-Guerra (Abogada ambiental)
- Beatriz Prieto (Consultores en Biología de la Conservación)
- Manuel Frochoso (Departamento de Geografía, Universidad de Cantabria)
- Juan Ignacio Plaza (Catedrático de Geografía, Universidad de Salamanca)
- Ignacio López-Moreno (Departamento de Procesos Geoambientales y Cambio Global, Instituto Pirenaico de Ecología, CSIC)
- David Nogués (Laboratorio de Cambio Global y Biodiversidad, Museo Nacional de Ciencias Naturales, CSIC)
- Jaime Izquierdo (Gabinete Ministra Medio Ambiente y Medio Rural y Marino)
- Fernando Collantes (Departamento de Estructura e Historia Económica y Economía Pública, Universidad de Zaragoza)
- Ignacio Rodríguez-Amor (Proyecto de desarrollo rural “Mover Montañas”)
- Nieves López (Departamento Geografía, Universidad Autónoma de Madrid)
- David Barquín (Barquín Abogados)
- Eduardo de Juana (Departamento de Zoología, Universidad Complutense de Madrid)
- Beatriz Arroyo (Instituto de Investigación en Recursos Cinegéticos, IREC)

Índice

RESUMEN DE LOS CONTENIDOS	3
SECCIÓN 1. INTRODUCCIÓN.	7
1.1.- Justificación del trabajo y presentación.	7
1.2.- Definiciones y caracterizaciones de las montañas y las áreas de montaña.	11
1.3.- Las montañas como proveedoras de bienes y servicios.	18
1.4.- Ámbito de aplicación para el Programa.	27
1.5.- Finalidades y Destinatarios.	28
 <i>PARTE I: LA SITUACIÓN DE PARTIDA</i>	
SECCIÓN 2. IDENTIFICACIÓN Y PRESENTACIÓN DE LAS INSTANCIAS Y AGENTES SOCIALES Y ECONÓMICOS CON COMPETENCIA O INTERÉS EN LAS ÁREAS DE MONTAÑA.	31
SECCIÓN 3.- MECANISMOS Y HERRAMIENTAS ACTUALES CON INCIDENCIA EN LA GESTIÓN DE LAS ÁREAS DE MONTAÑA.	
3.1.- Instrumentos internacionales.	34
3.2.- Normativa y herramientas de la Unión Europea.	39
3.3.- Instrumentos estatales.	41
 <i>PARTE II: PROPUESTA PARA LA GESTIÓN INTEGRADA DE LAS MONTAÑAS</i>	
SECCIÓN 4.- BASE JURÍDICA E INSTITUCIONAL PARA LA GESTIÓN DE LAS MONTAÑAS.	50
4.1.- Puntos neurálgicos para aunar conservación y bienestar social en montaña.	51
4.2.- Una sólida base jurídica para la gestión de las montañas	52
4.3.- Necesidad de instrumentos específicos para las montañas y algunas fórmulas posibles.	54
4.4.- Órganos de participación.	58
4.5.- Instituto de las Montañas: una institución para la investigación y el conocimiento.	60
SECCIÓN 5.- UN INSTRUMENTO AVANZADO E INTEGRADOR: LOS CENTROS DE ORIENTACIÓN TÉCNICA PARA LAS ÁREAS DE MONTAÑA.	63
5.1.- Objetivos de la propuesta.	63
5.2.- Valor y funciones de los Centros. Participación institucional.	64

5.3.- La Red de Centros.	65
SECCIÓN 6. UNA HERRAMIENTA FLEXIBLE Y DE LARGO RECORRIDO: PROGRAMA DE TRABAJO PARA LA PROMOCIÓN, APOYO Y SENSIBILIZACIÓN PARA LA CONSERVACIÓN DE LAS MONTAÑAS	66
6.1.- Objetivos y metas.	68
6.2.- Directrices para el diseño de Estrategias locales a partir de la Relación de Medidas propuesta en el Anexo I.	72
6.3.- El sector agroforestal y la producción de calidad en las zonas de montaña.	73
6.4.- La sostenibilidad como oportunidad económica en las montañas.	76
6.5.- El turismo de montaña.	76
6.6.- Financiación para el Programa de Trabajo	77
SECCIÓN 7.- HOJA DE RUTA: ORIENTACIONES PARA QUE EL SISTEMA FUNCIONE.	82
7.1.- Encajando las piezas: Estrategias locales para Centros locales.	82
7.2.- Crecer en Red.	83
7.3.- Líneas estratégicas de trabajo	84
7.4.- Mensajes clave y formas de comunicación.	86
BIBLIOGRAFÍA E INFORMACIÓN EN INTERNET	88
ANEXO I: PROBLEMÁTICA DE LAS MONTAÑAS Y MEDIDAS RECOMENDADAS	92
ANEXO II: RELACIÓN DE INSTANCIAS Y AGENTES SOCIALES Y ECONÓMICOS CON COMPETENCIA O INTERÉS EN LAS ÁREAS DE MONTAÑA.	124
ANEXO III: HÁBITATS NATURALES DE INTERÉS COMUNITARIO, según aparecen en el Anexo I de la Ley 42/2007, de 13 de noviembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, QUE SE ENCUENTRAN EN ÁREAS ESPAÑOLAS DE MONTAÑA.	142
ANEXO IV: DOCUMENTO DE CONCLUSIONES DE LAS JORNADAS SOBRE RESERVAS DE BIOSFERA Y ÁREAS DE MONTAÑA, MANZANARES EL REAL 2007	154
ANEXO V: DECLARACION A FAVOR DE LOS TERRITORIOS DE MONTAÑA POR LA CONFERENCIA DE PRESIDENTES DE PARLAMENTOS AUTONÓMICOS, CANTABRIA 2007	160
ANEXO VI: DICTAMEN DEL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO SOBRE AGRICULTURA EN ZONAS CON DESVENTAJAS NATURALES ESPECÍFICAS, BRUSELAS 2007	163

RESUMEN DEL TRABAJO

En las primeras páginas de este documento se ha querido condensar lo esencial del Programa de Promoción, Apoyo y Sensibilización para la conservación de las montañas. Esta primera sinopsis se desarrollará después en detalle a lo largo del trabajo, complementada por la información que se aporta en los Anexos.

➤ 1. Justificación del trabajo

La iniciativa de Naciones Unidas de celebrar en 2002 el Año Internacional de las Montañas sirvió para llamar la atención sobre la importancia de éstas en el escenario ambiental y socioeconómico, particularmente en relación con los efectos del llamado cambio global.

Como consecuencia de dicha celebración, el Ministerio de Medio Ambiente se propuso redactar la Carta de las Montañas como un documento de principios e instrumentos básicos para garantizar en el futuro la conservación de las montañas.

Transcurridos tres años, en sesión de 4 de mayo de 2005, la Comisión de Medio Ambiente del **Congreso de los Diputados** aprobó la Proposición no de Ley sobre la aprobación de la Carta de las Montañas, presentada por el Grupo Parlamentario Mixto, con el siguiente texto:

“El Congreso de los Diputados acuerda:

- *Considerar como necesaria la aprobación de la denominada “Carta de las Montañas”.*
- *Instar al Gobierno a realizar las gestiones oportunas para agilizar la aprobación de la denominada “Carta Española de las Montañas*
- *Se presente en el Congreso de los Diputados como documento del Gobierno para su debate y presentación de resoluciones, de acuerdo con lo que se viene discutiendo en el marco de la Unión Europea.*
- *Y una vez aprobada, presentar en el plazo de un año un programa de promoción, apoyo, medidas económicas y de sensibilización en el ámbito de la Carta de las Montañas; así como crear una Red Territorial de Centros de Orientación Técnica de ámbito autonómico o comarcal, de acuerdo con la Conferencia Sectorial de medio Ambiente”.*

A la espera de una coyuntura oportuna para dar continuidad al proceso de aprobación de la Carta de las Montañas, el presente trabajo, encomendado por el Servicio de Análisis Territorial de la Dirección General de Medio Natural y Política Forestal, del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, pretende dar los primeros pasos para el cumplimiento del cuarto de los mandatos del Congreso de los Diputados, ofreciendo un **Programa de promoción, apoyo y sensibilización para**

la conservación de las montañas y unas primeras orientaciones para abordar la creación de la Red Territorial de Centros de Orientación Técnica para las zonas de montaña del estado español.

➤ 2. Finalidad y objetivos

La finalidad de este Programa es permitir **compatibilizar la conservación de los valores de las montañas con el bienestar sostenible de sus habitantes, con el fin de garantizar el flujo de servicios ambientales derivados de los ecosistemas de montaña y beneficiar así al conjunto de la sociedad.**

Se considera, por tanto, que el mencionado fin general ha de conseguirse a través del cumplimiento conjunto de tres objetivos:

1. Conservación del patrimonio
2. Uso racional de los recursos
3. Bienestar equitativo de los habitantes de las montañas.

Para conseguir estos objetivos, el Programa para las montañas propone acciones y procesos destinados a:

- *facilitar la coordinación y la concertación entre administraciones, instituciones y agentes con competencias en la materia,*
- *promover la participación y el consenso de los diferentes sectores de la sociedad,*
- *aplicar los conocimientos científicos en las fases pertinentes,*
- *rescatar y poner en valor el saber local y tradicional,*
- *simplificar y optimizar la financiación de las actuaciones necesarias,*
- *generar información fácilmente utilizable, y por último*
- *facilitar el oportuno seguimiento y revisión de las medidas y actuaciones.*

➤ 3. Ámbito de aplicación para el Programa:

Se propone como ámbito para la aplicación del Programa de promoción, apoyo y sensibilización para la conservación de las áreas de montaña, el constituido por **todas y cada una de las áreas de montaña del estado español, y se recomienda que en dicho ámbito se incluyan, en la medida de lo posible, las áreas que puedan actuar como corredores funcionales de unión entre ellas.**

A tal fin, se propone la aplicación de la definición oficial para las áreas de montaña ofrecida en la Ley 42/2007, de Patrimonio Natural y Biodiversidad:

Áreas de Montaña: Territorios continuos y extensos, con altimetría elevada y sostenida respecto a los territorios circundantes, cuyas características físicas causan la aparición

de gradientes ecológicos que condicionan la organización de los ecosistemas y afectan a los seres vivos y a las sociedades humanas que en ellas se desarrollan,

Recomendándose asimismo tener en cuenta como complemento para esta definición las siguientes cuatro especificidades de las montañas, todas ellas derivadas de, y relacionadas con, su especificidad esencial que es la altitud:

- *Alta fragilidad ecológica.*
- *Efectos a larga distancia de todo cuanto en ellas sucede.*
- *Carácter de denso “mosaico” ecológico, funcional y paisajístico. concentrado en dimensiones territoriales comparativamente reducidas.*
- *Carácter de elemento frontera entre términos municipales, comunidades, regiones o países.*

➤ 4. Destinatarios:

Los destinatarios del Programa son, en primera instancia, los **habitantes** de las zonas de montaña. Sin embargo **todas las instancias y agentes con competencia o interés en la gestión y conservación de las montañas**, desde los responsables políticos hasta los pobladores locales y el conjunto de la sociedad, son ACTORES y al mismo tiempo DESTINATARIOS del presente Programa, aunque lógicamente sus misiones, compromisos y grados de responsabilidad son diferentes.

➤ 5. Contenidos

Para empezar, el trabajo explora diferentes **definiciones** de las montañas y áreas de montaña y reflexiona sobre **las externalidades, bienes y servicios** que se derivan de estas zonas, otorgándoles su extraordinario valor socioeconómico y ambiental.

A continuación analiza la situación actual para las zonas de montaña españolas. Para lo cual, se procede a identificar y reseñar, por una parte, las **instancias y agentes** que tanto en el nivel supranacional como nacional tienen competencia o interés en las áreas de montaña. Por otra parte, se realiza un **análisis jurídico** de los diferentes instrumentos internacionales, normativa y herramientas de la Unión Europea e instrumentos estatales que en el momento presente tienen algún grado de incidencia sobre la gestión de las áreas de montaña en España. Asimismo, en los Anexos se ofrece una pequeña síntesis de la **problemática general** aún no resuelta para estos territorios.

El interés social, económico y ambiental de mantener las externalidades derivadas de las montañas, para beneficio del conjunto de la sociedad, aconseja una **gestión específica y de proximidad**, para lo que se proponen algunas orientaciones y diferentes instrumentos jurídicos y administrativos, cuya creación adquiere pleno sentido y obligatoriedad a partir de la doble vía jurídica abierta

simultáneamente desde dos leyes de reciente implantación: la Ley 42/2007, de Patrimonio Natural y Biodiversidad, y la Ley 45/2007, de Desarrollo Rural Sostenible.

Las fórmulas de gestión para áreas de montaña han de ser doblemente específicas: por una parte, **territorialmente** específicas (las áreas de montaña son territorios con características y requerimientos especiales) y además, **localmente** específicas (cada zona de montaña es singular y diferente a otras).

Se recomienda pues, para las áreas de montaña, el diseño y aplicación de **Estrategias locales** flexibles, que serán:

- creadas por concertación,
- de implantación gradual a la medida de los requerimientos y las posibilidades,
- basadas en el cumplimiento de pactos operativos, y
- dotadas de retroalimentación continuada,

ofreciéndose asimismo en el trabajo (Anexo I) una **Relación de Medidas** que puede usarse como herramienta auxiliar para la preparación de estas Estrategias.

Complementariamente se ofrecen unas orientaciones para la creación y posible organización en red de los **Centros de Orientación Técnica para áreas de montaña**, como *entidades de decisión y gestión local de las políticas para la sostenibilidad social, económica y ambiental en montaña*.

Estas propuestas de gestión local pueden a su vez enmarcarse en, y beneficiarse de, enfoques e instrumentos de gestión de ámbito más general, es decir, autonómico y estatal. En este sentido, se recomienda la pronta creación por parte de las Administraciones de unas **Directrices para montañas** que recojan, de modo conjunto, las cuestiones aplicables contempladas por las dos Leyes anteriormente mencionadas.

No obstante, no se descarta la posibilidad de la elaboración y aprobación de una **Ley de Montaña**, o en su defecto de una Estrategia Estatal con sus correspondientes Estrategias Autonómicas, que puedan suplirla.

Por último, el trabajo recoge asimismo unas orientaciones sobre las **posibilidades de financiación** para las diferentes actuaciones del Programa.

La Tabla-esquema de la página 53 resume las principales Instrumentos jurídicos, administrativos, organizativos, programáticos, de participación, y para la investigación y el seguimiento, que se proponen en el presente trabajo.

SECCIÓN 1. INTRODUCCIÓN. 1.1.-Justificación del trabajo y presentación. 1.2.- Definiciones y caracterizaciones de las montañas y las áreas de montaña. 1.3.- Las montañas como proveedoras de bienes y servicios. 1.4.- Ámbito de aplicación para la Propuesta de Gestión y su Programa. 1.5.- Finalidades y Destinatarios.

1.1.- Justificación del trabajo y presentación.

Las montañas han sido reiterada y universalmente reconocidas como lugares de importancia estratégica, que se deriva de los múltiples beneficios que aportan al conjunto de los ciudadanos en sus respectivos países. Sin embargo, también es un hecho la generalizada situación de desequilibrio territorial y precariedad que afecta, bien es cierto que en grados diferentes, a la mayor parte de las comunidades que las habitan.

Frank Gaskell, presidente de Euromontana¹, realiza así el papel de las montañas en el ámbito del continente europeo: *“Los territorios de montaña de Europa forman parte de las últimas reservas de diversidad; no solamente de biodiversidad, sino también diversidad de culturas, de experiencia, de productos locales. En la era de la globalización y la normalización, las comunidades de montaña constituyen una baza económica y social muy valiosa, pero frágil para Europa.”* Y concluye con la siguiente reflexión: *“Descuidar las zonas de montaña no es sólo moralmente incorrecto, también es irresponsable desde el punto de vista económico”.*

La montaña española no es una excepción dentro del contexto europeo. Por el contrario, los factores en juego se extreman por comparación con la mayor parte de las áreas montañosas de la Europa occidental, al darse un mejor estado general de conservación en las montañas españolas, en el sentido de menor penetración de las formas más duras de intervención humana; pero también -en parte por la misma razón- una situación general más grave de retraso, abandono y desequilibrio en nuestras sociedades de montaña.

El presente trabajo quiere contribuir a salir al paso al riesgo apuntado por Gaskell en el segundo párrafo de este epígrafe, y para ello parte de la base bien aceptada de que las montañas son espacios relevantes para el conjunto de la sociedad. De un lado, para los que viven en ella, porque constituye su espacio de vida. Pero también, como se ha indicado, para el resto de la sociedad, porque los ecosistemas de montaña en buen estado de conservación aportan valiosos recursos y cumplen una multitud de servicios de formidable interés económico y social: mantenimiento de la calidad y cantidad de los recursos hídricos y del régimen hidrológico, protección del suelo, mejora de la calidad del aire y regulación del clima, prevención de riesgos geológicos, fijación de dióxido de carbono, conservación de

¹ EUROMONTANA es la principal asociación europea multisectorial para la cooperación y el desarrollo de los territorios de montaña. Euromontana reúne a organizaciones regionales y nacionales de montaña de la mayor parte de Europa, entre ellas agencias de desarrollo regional, autoridades locales, organizaciones agrarias, agencias de medio ambiente, organizaciones forestales y centros de investigación.

la biodiversidad (Robinson, 2007); provisión de espacio y naturaleza, calidad y especificidad de los productos, autenticidad y originalidad, cultura y tradición (AEM, 1998)

1.1.1.- Desarrollo y conservación

En la Carta de las Montañas (MMA, 2003 b), se reconoció que la preservación del medio natural de las montañas (sus valores naturales, paisajísticos y culturales) constituye *“...la única vía para garantizar la equidad, el bienestar y el desarrollo equilibrado de sus habitantes, satisfaciendo, a la vez, las aspiraciones, intereses y expectativas espirituales, recreativas, deportivas, éticas, científicas, intelectuales y vitales del conjunto de la sociedad. “*

Perspectiva que complementa perfectamente la tesis dominante en desarrollo sostenible, según la cual, por razones de equilibrio territorial y de mantenimiento de la multifuncionalidad de la vida rural, es preciso garantizar la presencia humana y la actividad económica en todas las áreas rurales españolas, incluyendo las montañas. Y por razones de equidad social, es imperativo que esta presencia humana y esta actividad económica se desarrollen en condiciones de igualdad, en cuanto a niveles de renta y bienestar, con el resto de los ciudadanos del Estado español.

En las zonas de montaña de la Europa más desarrollada, y especialmente en los países del arco alpino, con un claro ejemplo en algunas zonas montañosas de Suiza, se ha dado una larga historia de explotación progresiva e insuficientemente planificada de los recursos endógenos de las montañas (madera, agua, energía y más recientemente potencial para el turismo, los deportes de nieve y la segunda residencia) que ha dado lugar en muchos casos a situaciones insostenibles, al generar finalmente graves problemas que sólo están siendo compensados parcialmente a costa de reconocer los errores cometidos y rectificar el rumbo con un alto coste económico.

Así, las deforestaciones intensivas y sus consecuencias de erosión e inestabilidad de las laderas han sido el origen de inundaciones, accidentes y pérdida de vidas humanas, pérdida de suelo fértil y pérdida de capacidad de almacenamiento hídrico.

Por su parte, la masificación humana en los valles ha acarreado a su vez problemas como la pérdida de calidad de vida, degradación ambiental y paisajística, graves situaciones de contaminación por tráfico pesado, y en otros lugares la implantación de instalaciones turísticas ha generado deterioro a veces irreversible de entornos frágiles, con consecuencias como contaminación de los glaciares y acuíferos.

Incluso en aquellos casos en que una mejor planificación territorial y un aprovechamiento más ordenado de los recursos, así como la morfología más favorable de los valles y macizos, han propiciado un reparto más armonioso de la población montañesa y un elevado nivel de renta y bienestar (Dolomitas italianos, zonas de montaña francesas no estrictamente alpinas), la extensión de los núcleos urbanísticos, la profusión de infraestructuras, vías de comunicación, instalaciones energéticas e

intervenciones orientadas a la gestión de la seguridad han dado lugar a importantes alteraciones del medio natural y un alto nivel de fragmentación del territorio, que ha conllevado la consiguiente destrucción o simplificación de hábitats y ecosistemas, con pérdidas posiblemente irreversibles de biodiversidad y otras externalidades positivas de interés social.

1.1.2.- Algunos apuntes para las montañas españolas

En las montañas españolas las circunstancias y procesos sociales, económicos y políticos han sido diferentes y la situación actual es de un mayor atraso estructural y menor densidad de población. Como antes se apuntó, la menor agresividad, cantidad y extensión de las actuaciones en las áreas de montaña del territorio español han ido a favor del estado de conservación de éstas y de sus recursos. Nos encontramos así con una situación paradójica.

Por una parte, resulta irresponsable e injusto pretender que los residentes de las áreas de montaña continúen viviendo en el estilo de subsistencia autárquica, aunque mucho más sostenible -gracias a su equilibrio más acorde con la limitada capacidad de carga del medio- que caracterizó a los pobladores y asentamientos montañoses de tiempos pasados.

Por otra parte, es preciso comprender y asumir que casi cualquier grado de mejora de la calidad de vida de los habitantes de las montañas conllevará inevitablemente un coste para la integridad de los ecosistemas, con la correspondiente pérdida proporcional de beneficios, servicios y externalidades positivas.

Pero hay más matices en esta situación de paradoja o incongruencia entre la realidad y lo conveniente. Se han señalado las ventajas relativas del abandono y la despoblación de zonas del medio rural y especialmente de montaña, aduciendo que su ulterior evolución natural logrará restituir el buen estado y la diversidad de sus sistemas físicos y biológicos. Sin embargo si bien esto pudiera ser así en un pequeño número de casos, lo cierto es que el alto grado de intervención humana en la mayor parte de los ecosistemas seminaturales españoles los ha vuelto, en diferente medida, dependientes de las actividades humanas que los han modelado y dotado de sus funcionalidades. Y, por el contrario, su abandono generaría o está ya generando pérdida de biodiversidad y de calidad paisajística por simplificación de los ecosistemas, cuando no graves problemas debido a la erosión o a los incendios. En otros casos, dicho abandono y la situación social de debilidad e incertidumbre propician la penetración de actividades económicas no compatibles con la conservación y socialmente inadecuadas.

Así pues, parece evidente que para conservar ese conjunto de bienes y funciones de alto interés social que dependen de los ecosistemas bien conservados de las montañas, es preciso garantizar en ellas no sólo presencia humana sino además una actividad económica que favorezca dicho estado de conservación. En el pasado, el proceso de mantenimiento y modelado de ecosistemas y paisajes venía

dado como efecto colateral de la acción adaptativa y selectiva ancestral de los pobladores de las montañas y de sus actividades de subsistencia en su entorno vital.

Sin embargo, hoy día muchas de esas actividades del sector primario están en declive o han desaparecido. Así asistimos a la explotación intensiva de los bosques o a su sustitución por cultivos forestales, a una actividad ganadera cada vez menor, que se convierte en parcial o completamente estabulada; a unos prados, bancales, cercados, acequias y caceras que no se mantienen, a un patrimonio construido y a una red de caminos que se deterioran y se pierden, y a un paisaje que cambia, en ocasiones radicalmente.

En el extremo opuesto al discurso conservacionista, existen tendencias más declaradamente desarrollistas para las montañas, que propugnan la competitividad económica de los territorios de montaña y la equiparación a efectos de modernidad y oportunidades de inversión para estas zonas, mediante la puesta en funcionamiento de sus grandes recursos endógenos y la capacitación de sus habitantes para situarse a la vanguardia de la economía europea del futuro, en un marco "tan globalizado y competitivo como el actual" (Palacio, 2007)²

En ciertos casos, estas ideas pudieran estar siendo llevadas a la radicalidad por las políticas de algunas administraciones competentes, para las que la despoblación y la necesidad de retener o atraer pobladores justificarían la implantación de modelos económicos en los que las montañas serían yacimientos de recursos a explotar, con los posibles riesgos y los resultados inciertos vinculados a cualquier derrotero economicista insuficientemente planificado y consensuado.

1.1.3.- Una postura de equilibrio

Desde una perspectiva de equilibrio, es patente que para fijar población y mejorar el bienestar sostenible de las comunidades montañosas **es preciso dedicar atención a las áreas de montaña e invertir recursos económicos en ellas**. Se necesita mantener e impulsar, y en ciertos casos recuperar, las actividades capaces de mantener los bienes y servicios de los ecosistemas, así como introducir y favorecer nuevas actividades productivas en las montañas (FAO, 2007). Pero no vale cualquier cosa, ya que muchas de las actividades posibles tendrían tan alto impacto ambiental que quedaría comprometido el interés del resto de la sociedad (Dictamen NAT/374 del Comité Económico y Social Europeo, v. Anexo IV), y también los derechos e intereses de las especies coexistentes con el ser humano.

Se llega a la conclusión de que, aunque sin duda son muchos los posibles caminos para garantizar el "bienestar" de las sociedades de las montañas, probablemente sólo hay una vía para satisfacer simultáneamente los intereses del resto de la sociedad, y dicha vía pasa por conseguir un equilibrio, sin

² Miguel Angel Palacio es vicepresidente de la AEM, (Asociación Europea de Autoridades Políticas de Montaña) que agrupa a 8 Estados miembros de la Unión Europea (Bulgaria, España, Francia, Italia, Polonia, Portugal, Eslovaquia, Rumanía), 50 regiones, 100 provincias y 12.000 municipios.

duda difícil, entre el máximo de conservación (o con otras palabras, el mínimo deterioro posible del medio frágil que es la montaña) compatible con el bienestar socioeconómico, intelectual y espiritual de sus pobladores.

Es importante que la fijación y el mantenimiento de las poblaciones de montaña no constituyan un sumidero ingente y continuado de dinero estatal. Para esto es fundamental llegar a un correcto entendimiento, y consecuente integración en la gobernanza, del valor añadido que supone para el conjunto de la sociedad la consecución de un grado suficiente de conservación y funcionalidad de los sistemas naturales, y esto vale como es lógico no sólo para las montañas sino para la totalidad del entorno biofísico en el cual se implanta nuestra sociedad. De este modo, y desde un criterio no únicamente economicista, el esfuerzo responsable de inversión política y social en las áreas de montaña tendrá como resultado un beneficio neto para el colectivo social y por tanto un retorno positivo. Con toda seguridad este retorno positivo es de un orden muy significativo, aunque lamentablemente la ciencia económica actual aún no tiene a punto metodologías de aplicación asequible y amplia para la medición en términos monetarios de este tipo de beneficios, que abarcan un extenso abanico de componentes.

En tanto estas metodologías se desarrollan, será preciso, como señala Frank Gaskell ³, *“recordar a las mayorías urbanas europeas los beneficios que para ellos conlleva tener en cuenta a las minorías de las montañas”*.

Del éxito en la consecución del equilibrio antes mencionado (**máximo bienestar con la mínima pérdida en el nivel de conservación**) depende el flujo continuado y seguro de los beneficios que las montañas deparan a toda la sociedad. Y este equilibrio también servirá para que sus habitantes no tengan que arrepentirse (como está ya sucediendo en muchas regiones de montaña europeas) de los errores cometidos, y replantearse qué futuro desean para sus montañas cuando, desafortunadamente, sean ya muchas las pérdidas acumuladas y quizás sea ya tarde para la vuelta atrás.

El presente estudio pretende contribuir a conseguir este equilibrio aportando una propuesta de gestión específica para las montañas, que permita un enfoque integrado y adaptable a cada caso, reforzado por un programa flexible, igualmente adaptable a cada una de las áreas de montaña de nuestro país.

1.2.- Definiciones y caracterizaciones de las montañas y las áreas de montaña.

En 2005, la Dirección General de Biodiversidad del Ministerio de Medio Ambiente encargó un informe para dar cumplimiento, entre otras cuestiones, a la reclamación expresada en la Carta de las Montañas

³ Frank Gaskell, discurso de clausura de la V Convención de Montañas, organizada en el décimo aniversario de la creación de Euromontana.

(MMA, 2003b) ante la conveniencia de llegar a una definición adecuada a escala nacional para las zonas de montaña de nuestro país.

El citado informe, elaborado por ATECMA (2005) realiza en primer lugar una revisión de las definiciones existentes para, a continuación, tratar de identificar los elementos y criterios que podrían considerarse para llevar a cabo la definición y lanzar finalmente una propuesta de trabajo.

1.2.1.- Diferentes definiciones, perspectivas y contribuciones

En su revisión de las definiciones propuestas en Europa para distintos marcos normativos, los autores del citado trabajo resaltan el fuerte sesgo impuesto por las políticas comunitarias de Desarrollo Rural, que toman primordialmente en consideración las dificultades que el clima y la topografía de montaña imponen para el desarrollo de las actividades agrarias, de cara a la observación del sistema de pagos por limitaciones a la agricultura. En este sentido, nos recuerdan la definición de montaña recogida por el REGLAMENTO (CE) No 1257/1999 DEL CONSEJO de 17 de mayo de 1999, sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA):

Según su artículo 18, se considerarán zonas de montaña

aquellas que se caractericen por una limitación considerable de las posibilidades de utilizar la tierra y por un aumento apreciable de los costes necesarios para trabajarla a causa de:

- la existencia, debido a la altitud, de unas condiciones climáticas duras que acorten sustancialmente la temporada de cultivo,*
- la presencia, a más baja altitud y en la mayor parte de la zona considerada, de pendientes que sean demasiado pronunciadas para el uso de maquinaria o que requieran la utilización de equipos especiales muy costosos, o*
- una combinación de estos dos factores cuando, siendo menor la dificultad resultante de cada uno de ellos por separado, tal combinación dé lugar a una dificultad de grado equivalente.*

Tras la entrada de España en la Comunidad Económica Europea se definieron y publicaron en la Directiva 86/466/CEE los criterios para la identificación de los municipios de montaña en España. Los criterios son los que se indican a continuación, y su aplicación ha dado como resultado una relación de 3.029 jurisdicciones.

1: Altitud mínima de 1.000 metros

2: Pendiente mínima del 20%

3: En los casos en que exista una combinación de altitud y pendiente, las zonas de montaña se pueden definir con arreglo al apartado 3 del artículo 3 de la Directiva 75/268/CEE por una

altitud mínima de 600 metros y una pendiente de, como mínimo, el 15% excepto para un número limitado de municipios totalmente rodeados por regiones montañosas, para los cuales el porcentaje dependiente podrá reducirse al 12%.

Más adelante en el citado estudio, los autores reflexionan sobre los problemas que en su opinión ocasionan la subsidiariedad y la laxitud del criterio empleado para identificar los municipios de montaña que componen la lista que se utiliza en España en aplicación del Reglamento de Desarrollo Rural, señalándose que, dependiendo de las comunidades autónomas, hay municipios que han quedado incluidos en la lista por el sólo hecho de estar a más de 1.000 m de altitud, en tanto otros han quedado fuera a pesar de cumplir los criterios propuestos y otras condiciones topográficas, bioclimáticas o socioeconómicas.

Por su parte, y desde la perspectiva internacional, el Convenio sobre Regiones de Montaña ⁴ propone una definición que ha sido también recogida en la Carta Europea de las Montañas, y es la siguiente:

“Regiones de montaña son aquellas áreas en las que la altitud, pendiente y clima crean condiciones especiales que afectan la consecución de las actividades humanas”,

dejando el Convenio a cada Estado la designación de las regiones de su territorio a las que, de acuerdo con la definición propuesta, deba aplicarse la convención.

Como contraposición a este enfoque eminentemente socioeconómico, el estudio de ATECMA subraya el hecho de que diversas instancias dentro de la Unión Europea están reclamando una visión más completa y compleja de los territorios montañosos, que incorpore no sólo criterios socioeconómicos sino también consideraciones ambientales y de otros tipos, que consigan el objetivo de diferenciar claramente a las montañas del resto de las zonas rurales o desfavorecidas.

Resaltan asimismo dichos autores la paradoja de cómo, siendo las montañas entidades de inmediata identificación, no se ha conseguido aún llegar a un acuerdo para su definición y delimitación, esto es, para asignar unos valores objetivos a las manifestaciones de su percepción. Con razón, Martínez de Pisón afirmaba en 1981: *“Los territorios montañosos son un medio absolutamente opuesto a la uniformidad y rebelde a las generalizaciones”,* pese a estar completamente establecido el criterio de su gradiente altitudinal (la “tercera dimensión” de las montañas, Troll 1973, en Rodríguez Martínez, 2001) como factor organizador de unas pendientes, orientaciones y exposiciones, que a su vez condicionan la estratificación del clima y la gran diversificación botánica, ecológica y paisajística que caracteriza a las montañas.

4

[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=REC\(2000\)075&Sector=secCongress&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=REC(2000)075&Sector=secCongress&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679), ver artículo 2 del Convenio.

Los autores del trabajo de ATECMA señalan que las montañas deberían identificarse como cuerpos tridimensionales, con caída hacia todas las orientaciones y con una extensión suficiente para generar procesos, tanto locales como regionales. En esta línea, proponen distinguir dos conceptos: montañas y zonas de montaña.

Las montañas, según esta aproximación, estarían definidas y delimitadas como

entidades físicas conspicuas, elevaciones del territorio, cuyas características físicas causan la aparición de gradientes ecológicos (clima, suelos, etcétera) que condicionan la organización de los ecosistemas, afectando a los seres vivos y a las sociedades humanas que en ellas se desarrollan.

En tanto las zonas de montaña, por su parte, serían

territorios continuos y extensos donde se dan condiciones de montaña o donde su presencia o proximidad condiciona de forma decisiva las condiciones locales.

En el presente informe se concuerda con la observación expresada en el estudio de ATECMA de que, si bien prácticamente todas las personas coincidirían a la hora de reconocer o describir la alta montaña o las montañas de mayor entidad dentro de los macizos españoles, resulta más difícil esta identificación como “montaña” cuando se trata de relieves de modesta altitud, o en el caso de relieves aislados, y asimismo existen grandes dificultades ante la tesitura de precisar “dónde empieza una montaña”. Como se indica en el referido estudio, “posiblemente esta identificación de unos límites precisos no podrá hacerse nunca, y de acuerdo con los expertos, ni siquiera tendría mucho sentido. Las definiciones de las montañas deben, por tanto, ser funcionales y adaptarse al propósito para el que se conciben”.

Por otra parte, no puede olvidarse que en la montaña europea y española, como hecho físico o sustrato con unas características concretas, es preciso superponer unos procesos históricos y culturales derivados de su ancestral ocupación y explotación por parte de las comunidades montañosas. De este modo, el aspecto que hoy apreciamos en las montañas es el resultado de la sucesión, superimposición e interacción de tres procesos simultáneos, el geomorfológico (condicionado por las fuerzas orográficas, físicas y climatológicas), el biológico (mediante el que las comunidades vivas ocupan y explotan los distintos ambientes físicos) y el de ocupación, aprovechamiento, organización y transformación por parte de las comunidades humanas de montaña.

El colectivo investigador CIMA (2005) destaca, desde la geografía humana, la importancia del concepto “territorio de montaña” que reconoce e implica la existencia de unas relaciones espaciales y funcionales, de una interactividad específica entre las montañas propiamente dichas y sus áreas circundantes. Señala en este sentido dos enfoques llenos de significado: uno de ellos es el propuesto a través de la definición de Balcells Rocamora (1987)

“Complejo de tierras altas, con obligada utilización montana, explotando unos recursos compatibles con ellas, diferenciados de la utilización de la tierra baja, pero requiriendo una común e importante compensación y cooperación”,

en tanto Abreu y Pidal (1981) propone para las montañas el concepto “territorio cabecera”, aludiendo a la condición de éstas como sede física de las cabeceras de las cuencas hidrográficas, y en estrecha relación con la idea de Margalef (1991), ya citada en el documento acompañante de la Carta de las Montañas Españolas (MMA, 2003a) según la cual, “las cuencas hidrográficas son las unidades naturales de estudio de los ecosistemas terrestres y también de los propios de aguas epicontinentales y del medio freático”. Este concepto subraya con claridad la importancia funcional de las áreas de montaña y las relaciones entre el territorio de montaña y sus áreas adyacentes en el llano, y en este sentido es en el que afirma Abreu y Pidal:

La montaña genera unas influencias que se proyectan sobre territorios sitos en cotas inferiores e inciden decisivamente en todas las actividades humanas que en ellos se realizan y en el medio natural de los mismos... Por ello no es posible considerar la montaña aisladamente de los restantes territorios que las rodean.

En 2004, el Programa de Trabajo sobre Biodiversidad de Montaña (UNEP/CBD/COP/7/4) señaló en su Introducción lo siguiente: “Aunque hasta la fecha ha sido imposible brindar una definición cabal de las montañas que tenga aplicación y aceptación universal, existen varias características exclusivas de los ambientes de montaña”, a las que hace referencia el documento del Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico, Tecnológico y Técnico, en UNEP/CBD/SBSTTA/8/5.

El Programa de Trabajo señala algunas características y problemas específicos de la diversidad biológica de las montañas, por lo que deberían tenerse en cuenta:

- a) La concentración particularmente elevada de zonas especialmente ricas en diversidad biológica en las regiones montañosas, que comprenden la gran diversidad de ecosistemas, la gran riqueza de las especies, la gran cantidad de especies endémicas y amenazadas y la gran diversidad genética de los cultivos, los rebaños y sus parientes silvestres;
- b) La diversidad cultural y la función particularmente importante de las comunidades indígenas y locales en la conservación y gestión de la diversidad biológica de las montañas;
- c) La fragilidad de los ecosistemas y las especies de montaña y su vulnerabilidad ante las perturbaciones humanas y naturales, en particular ante los cambios en el uso de la tierra y el cambio climático mundial (tales como la contracción de los glaciares, y el aumento de las áreas de desertificación);

d) Las interacciones entre tierras altas y tierras bajas que caracterizan a los ecosistemas de montaña, haciéndose hincapié especial en la importancia de los sistemas de tierras altas para la gestión de los recursos hídricos y del suelo (CBD 2004, en Propósito general y alcance del programa de trabajo)

Por su aportación desde el punto de vista de la funcionalidad ecológica de las montañas, pero que también arroja luz sobre otros valores -entre ellos sociales- de las montañas, merece la pena incluir aquí el texto elaborado por un grupo de 35 expertos y científicos españoles, procedentes de diversas Universidades y centros de investigación, y que se aportó como contribución al proceso de participación pública previo a la reciente aprobación de la Ley española de Patrimonio Natural y Biodiversidad:

“La comunidad científica acuerda y respalda que: las montañas forman parte de procesos vectoriales íntimamente ligados al ciclo del agua, que tienen su polo superior en las montañas y terminan en los estuarios y humedales. Este carácter otorga a las montañas un papel de primer orden en lo que concierne a la disponibilidad de recursos hídricos. Por esta razón, el estado de integridad y correcto funcionamiento de los ecosistemas de las montañas condiciona a su vez todo cuanto sucede en la totalidad de las unidades ecológicas que son las cuencas hidrográficas.

Por otra parte, las montañas son sistemas de alta originalidad y biodiversidad; constituyen espacios formadores de endemismos y albergan comunidades de alto valor paisajístico, biogenético y paleohistórico. Su histórica inaccesibilidad ha permitido la preservación de esta biodiversidad de excepcional importancia.

Por todo lo anterior, las áreas de montaña españolas tienen importancia estratégica como núcleos de presencia e irradiación de bienes naturales y valores intangibles de carácter no reemplazable, además de cumplir numerosas funciones ambientales, paisajísticas, socioeconómicas, educativas y culturales, exclusivas de estas zonas”.

En el aspecto de la conservación, De Juana (2007) resalta el valor que encierra la extraordinaria diversidad biológica de las montañas españolas: *“Las montañas son los territorios de la Península en los que se alcanzan los valores más elevados en cuanto a riqueza, diversidad y endemidad para la mayoría de los grupos taxonómicos que se quieran considerar, tanto animales como vegetales”.* La siguiente tabla muestra, a modo de ejemplo, cómo los hábitats de interés comunitario en España, según la Directiva Hábitats, 92/43/CEE, se encuentran en su mayor parte vinculados a áreas montañosas.

Tabla I.- Grupos de tipos de hábitat de interés comunitario en España que se encuentran ligados total (M) o parcialmente (m) a áreas de montaña, frente a los independientes de las mismas (i) (Eduardo de Juana, a partir de Bartolomé *et al.*, 2005, en De Juana, 2007)

	<i>M</i>	<i>m</i>	<i>i</i>	<i>Total</i>
Hábitat costeros y de vegetación halófila	-	-	20	20
Dunas marítimas y continentales	-	-	11	11
Hábitats de aguas dulces	6	4	3	13
Brezales y matorrales de zonas templadas	4	1	1	6
Matorrales esclerófilos	3	1	6	10
Formaciones herbosas	9	3	1	13
Turberas y zonas pantanosas	6	1	1	8
Hábitat rocosos y cuevas	6	-	2	8
Bosques	15	7	5	27
Total	49	17	50	116

Por otra parte, el paisaje, (“cualquier parte del territorio, cuyo carácter sea el resultado de la acción y la interacción de factores naturales y/o humanos, tal como la percibe la población”, según su definición en el Convenio del Paisaje y en la Ley 42/2007) puede asimismo ser un criterio de gran utilidad para la diferenciación de los territorios de montaña, debido al marcado contraste de los paisajes de montaña frente a los paisajes del llano. No sólo los paisajes de montaña son la última reserva de paisajes seminaturales y naturales de formidable valor, tanto en el ámbito europeo como en el caso español, sino que además los paisajes de montaña ofrecen una notoria diversidad y poseen una impronta especial, derivada al mismo tiempo de su condición de sistemas de alta energía y de la prolongada historia de explotación de estas áreas por parte de las comunidades de montaña. Así, Frochoso (2007, *com. pers*) nos recuerda que

Uno de los activos principales de las áreas de montaña lo constituyen sus paisajes. Los paisajes de montaña se componen de elementos visibles y de otros que no lo son. Los visibles tienen que ver con la compartimentación horizontal y con la verticalidad, con la inestabilidad frecuente en ellas y sus desplomes, con los torrentes, las nieves y los glaciares, con los bosques que se desarrollan en sus vertientes. Pero también el paisaje es el reflejo de las relaciones entre el hombre y la naturaleza, es el reflejo, por ejemplo, del uso estacional y escalonado que tradicionalmente se ha hecho de sus recursos. (...) El paisaje es un reflejo de estos usos, pero las relaciones hombre-naturaleza no son perceptibles en sí mismas. Es en el esfuerzo intelectual de explicación y comprensión de los paisajes donde se encuentran estas relaciones.

1.2.2.- Una opción pragmática: la definición de Áreas de Montaña en la Ley 42/2007

Desde diciembre de 2007 se cuenta con una definición oficial para las áreas de montaña, que es la que ofrece la Ley 42/2007, de Patrimonio Natural y Biodiversidad:

Áreas de Montaña: Territorios continuos y extensos, con altimetría elevada y sostenida respecto a los territorios circundantes, cuyas características físicas causan la aparición de gradientes ecológicos que condicionan la organización de los ecosistemas y afectan a los seres vivos y a las sociedades humanas que en ellas se desarrollan.

Sin embargo, a la hora de aplicar esta definición, y en consideración a la naturaleza compleja y todavía no completamente comprendida y conocida de las montañas y de los procesos que en éstas tienen lugar, a lo incierto de los avatares futuros y a la frecuente impredecibilidad de las consecuencias de las actuaciones humanas sobre el medio natural, se recomienda tener asimismo en cuenta cuatro especificidades de las montañas, todas ellas derivadas de, y relacionadas con, su especificidad esencial que es la “tercera dimensión”, es decir, la altitud. En su conjunto, y a la hora de la reflexión directa ya sobre el territorio, estas cuatro especificidades pueden ayudar a complementar, matizar y dotar de mayor funcionalidad a la anterior definición para las áreas de montaña:

- ***Alta fragilidad ecológica.***
- ***Efectos a larga distancia de todo cuanto en ellas sucede.***
- ***Carácter de denso “mosaico” ecológico, funcional y paisajístico. concentrado en dimensiones territoriales comparativamente reducidas.***
- ***Carácter de elemento frontera entre términos municipales, comunidades, regiones o países.***

Asimismo se recomienda sacar el máximo partido a las oportunidades, y paliar en lo posible las consecuencias negativas, que de dichas especificidades pudieran derivarse.

1.3.- Las montañas como proveedoras de bienes y servicios

El primer punto de las Conclusiones de las Jornadas Técnicas “Reservas de Biosfera y Ecosistemas de montaña” (Manzanares el Real, diciembre 2007), organizadas como evento complementario al presente trabajo y teniendo, entre otros, el objetivo de explorar los bienes y servicios derivados de los ecosistemas de montaña, precisa que *“las montañas son territorios especiales, con necesidades, problemas y oportunidades diferentes a los de la mayor parte del territorio restante”* y asimismo recuerda que constituyen, entre otras cosas, *“lugares clave para los recursos hídricos, reservas de*

biodiversidad, último reducto de especies amenazadas y de paisajes naturales y seminaturales, y proveedoras de servicios ambientales y externalidades positivas que benefician a toda la sociedad”.

1.3.1.- Valores, funciones, bienes y servicios

Ya en 2003 el informe que daba respaldo a la Carta Española de las Montañas (MMA 2003a, Primera Parte) adelantó los principales valores de las montañas, reseñando algunos de los principales documentos, resoluciones y acuerdos internacionales que los contemplan como tales. Según el referido consenso, las montañas ofrecen a las sociedades humanas valores instrumentales de formidable interés, al constituir sistemas de reserva y regulación de los recursos hídricos, yacimientos de muy diversos bienes y recursos materiales de interés económico, almacenes de biodiversidad, santuarios de multiplicidad cultural y espacios de incalculable valor estético y paisajístico, además de elementos de regulación climática al interceptar humedad, influir en los sistemas de vientos y generar efectos barrera y microclimas locales.

El extenso cuerpo de pensamiento asociado a la economía tradicional ha reconocido siempre que la naturaleza es el yacimiento de todos los recursos y la energía de los que dependen los sistemas económicos, a través de su relación con el capital humano y el trabajo. Sin embargo la economía clásica no tiene en cuenta que la naturaleza, al mismo tiempo, es también el sumidero de los productos residuales generados por la actividad humana de producción y consumo, ni tampoco que la capacidad de los ecosistemas de ceder recursos y asumir impactos no es infinita sino que está limitada por múltiples factores. Los enfoques más recientes de la economía ecológica y la economía ambiental señalan que esta falta de asunción de los límites de la naturaleza por parte del sistema económico constituye la clave de la actual crisis ambiental que sufre nuestro planeta.

En un intento de valorar y medir el coste que la actividad económica humana tiene para el medio ambiente, y cuya falta de internalización en la contabilidad global de costes y beneficios está en la raíz de la insostenibilidad del sistema económico imperante, la economía ecológica ha identificado una serie de nociones útiles para la descripción de los distintos tipos de beneficios que, procedentes de los ecosistemas, constituyen la base de la existencia y el bienestar humano. No es este el ámbito para una discusión profunda de conceptos y metodologías complejas, pertenecientes a una ciencia todavía en plena expansión y rica en muy distintos enfoques y perspectivas. Algunos de los conceptos manejados todavía no están bien afianzados, y las nomenclaturas a menudo varían dependiendo de autores y escuelas.

En el ámbito que sí nos compete, y es el referido a las montañas, baste decir que la biodiversidad de las montañas es la base de la funcionalidad y la resiliencia⁵ de los ecosistemas naturales y

⁵ Por *resiliencia de un ecosistema* se entiende su capacidad de absorber perturbaciones, sin alterar significativamente sus características de estructura y funcionalidad, es decir, pudiendo regresar a su estado original una vez que la perturbación ha terminado.

seminaturales que a su vez constituyen el soporte de las actividades económicas de montaña. Estos ecosistemas son también la fuente de los recursos y servicios procedentes de las montañas, y de su utilización económica por el ser humano se derivan una multitud de externalidades, muchas positivas pero algunas negativas, que varían en función del tipo e intensidad del uso de los ecosistemas.

En otras palabras, **la funcionalidad de la biodiversidad de las montañas es lo que está detrás de un extenso grupo de recursos y servicios de los que se beneficia el conjunto de la sociedad.** Está detrás, por tanto, de la disponibilidad de agua limpia, de la existencia de suelos que soportan la producción agroganadera y el crecimiento de los bosques, de la regulación del clima como elemento del bienestar humano, o de la complejidad y belleza de los paisajes de montaña.

La tabla que se incluye a continuación propone una relación de las funciones, bienes y servicios vinculados a los ecosistemas de montaña (Adaptado de: Gómez Baggethun y De Groot, 2007). El reconocimiento por parte de la sociedad y el sistema económico de que, en definitiva, es la biodiversidad y el buen estado de los ecosistemas lo que está en la base de la subsistencia humana, el bienestar de los individuos y el sistema productivo, empieza a manejarse como el más importante y pragmático argumento para la conservación, complementario e incluso a veces más allá del valor intrínseco de los sistemas naturales y las consideraciones éticas hacia las generaciones venideras y el conjunto de los seres vivos. (Martín-López *et al*, 2007).

Tabla 2.- Funciones, bienes y servicios de los ecosistemas de montaña. Adaptado de: Gómez Baggethun y De Groot, (2007)

Funciones	Componentes y procesos de los ecosistemas de montaña	Ejemplos de bienes y servicios
<i>Funciones de regulación</i>		
1. Regulación atmosférica	Mantenimiento de los ciclos biogeoquímicos (equilibrio CO ₂ /O ₂ , capa de ozono, etc.)	Mantenimiento de la calidad del aire Influencia en el clima
2. Regulación climática	Influencia sobre el clima ejercida por geomorfología, coberturas de suelo y procesos biológicos	Mantenimiento de un clima adecuado (temperatura, precipitaciones) para la salud, la agricultura, etc.
3. Amortiguación de perturbaciones	Influencia de las estructuras ecológicas en la amortiguación de perturbaciones naturales	Protección frente a deslizamientos de tierras, avalanchas, erosión e inundaciones.
4. Regulación hídrica	Papel de la cobertura del suelo en la regulación de la escorrentía mediante las cuencas de drenaje	Drenaje e irrigación natural
5. Disponibilidad hídrica	Mantenimiento de glaciares y nieves semipermanentes. Percolación, filtrado y	Disponibilidad de agua para usos consuntivos (bebida, riego, industria)

	retención de agua dulce; recarga de acuíferos	
6. Sujeción del suelo	Papel de las raíces de la vegetación y fauna edáfica en la retención del suelo	Mantenimiento de zonas roturadas Prevención de la erosión Control del balance sedimentario
7. Formación del suelo	Meteorización de la roca madre y acumulación de materia orgánica	Mantenimiento de la productividad de los cultivos Mantenimiento de la productividad natural de los suelos
8. Regulación de nutrientes	Papel de la biodiversidad en el almacenamiento y reciclado de nutrientes	Mantenimiento de la salud del suelo y de los ecosistemas productivos
9. Procesado de residuos	Papel de la vegetación y la fauna en la eliminación y procesado de nutrientes y contaminantes orgánicos	Detoxificación y control de la contaminación Filtrado de aerosoles (calidad del aire) Dispersión de contaminantes por viento y fenómenos meteorológicos
10. Polinización	Papel de la fauna en la dispersión de gametos florales	Polinización de especies silvestres Polinización de cultivos y plantaciones
11. Control biológico	Control de poblaciones mediante relaciones tróficas dinámicas	Control de plagas y enfermedades Mantenimiento de poblaciones silvestres y domésticas y de cultivos sanos
<i>Funciones de hábitat</i>		
12. Función de refugio	Provisión de espacios habitables para la fauna y flora silvestre	Mantenimiento de la biodiversidad (y por tanto de la base de la mayor parte de las funciones restantes) Mantenimiento de especies de explotación comercial
13. Crianza de especies	Hábitats adecuados para la reproducción	Mantenimiento de la biodiversidad (y por tanto de la base de la mayor parte de las funciones restantes) Mantenimiento de especies de explotación comercial
<i>Funciones de producción</i>		
14. Alimentación	Conversión de energía solar en animales y plantas comestibles	Caza, recolección, pesca Ganadería, apicultura, acuicultura y agricultura de alta calidad y pequeña escala
15. Materias primas	Conversión de energía solar en biomasa para construcción y otros usos	Material para construcciones y manufacturas

		Combustibles y energía Piensos y fertilizantes naturales
16. Recursos genéticos	Material genético y evolución en animales y plantas silvestres	Mejora de los cultivos frente a plagas y agentes patógenos. Otras aplicaciones (recuperación de espacios degradados, salud, etc)
17. Recursos medicinales	Sustancias bio-geoquímicas	Medicinas y otras sustancias biológicamente activas
18. Elementos decorativos	Especies y ecosistemas con usos decorativos potenciales	Materiales para artesanía, joyería, jardinería, decoración, etc.
<i>Funciones de información</i>		
19. Información estética	Oportunidades para el desarrollo cognitivo, características estéticas de los paisajes	Disfrute paisajístico, fotografía de naturaleza
20. Función recreativa	Variedad de paisajes y elementos geomorfológicos con uso recreativo potencial	Ecoturismo, montañismo, escalada, barranquismo, descenso de ríos, espeleología...
21. Información artística y cultural	Variedad de características naturales con valor artístico	Expresión de la naturaleza en libros, películas, cuadros, folclore, arquitectura
22. Información histórica	Variedad de características naturales con valor histórico y espiritual	Uso de la naturaleza con fines históricos o culturales (herencia cultural y memoria acumulada en los ecosistemas y paisajes)
23. Ciencia y educación	Variedad de características naturales con valor científico y educativo	Montañas como lugar para la educación ambiental, aprendizaje naturalista y educación de valores Usos con fines científicos
<i>Funciones de sustrato</i>		
24. Vivienda	Provisión de un sustrato adecuado para el desarrollo de actividades e infraestructuras humanas. Dependiendo del uso específico del suelo, se requerirán distintas cualidades ambientales (p. ej. estabilidad del suelo, fertilidad, clima, etc.	Espacio para vivir y realizar estancias educativas, recreativas u otras
25. Agricultura y mantenimiento de bosques		Alimentos y materias primas provenientes de actividades agropecuarias y forestales
26. Conversión energética		Energías renovables como la eólica, la solar o la hidráulica
27. Minería		Minerales, petróleo, metales preciosos
28. Depósito		Depósito de residuos diversos
29. Transporte		Transporte por agua y tierra
30. Facilidades turísticas		Actividades turísticas (turismo de montaña, deporte al aire libre, etc.)

1.3.2.- Montañas y salud humana

Hay un servicio fundamental que las montañas españolas rinden al colectivo social, y es el conjunto de beneficios en términos de salud humana. Veamos de qué diversas facetas de las que se han resaltado en la tabla anterior se derivan dichos beneficios para la salud y la calidad de vida, no sólo de los residentes de zonas de montaña sino también de sus visitantes, sin olvidar que parte de estos beneficios alcanzan incluso a sectores de población que habitan lejos de las montañas y que no necesariamente las visitan.

Tabla 3: Beneficios para la salud humana derivados de la biodiversidad, la geodiversidad y los ecosistemas de montaña.

ELEMENTOS, PROCESOS Y PROPIEDADES DE LOS ECOSISTEMAS DE MONTAÑA	BENEFICIOS PARA LA SALUD HUMANA
Provisión de hábitats para fauna y flora	Mantenimiento de la biodiversidad
Mantenimiento de ciclos biogeoquímicos	Mantenimiento de la calidad del aire
Vegetación y procesos biológicos	Influencia sobre el clima, incluso en el llano
Mantenimiento del suelo y de la cubierta vegetal	Protección frente a avalanchas, desprendimientos y crecidas
Mantenimiento de los suelos y bosques de montaña	Disponibilidad y calidad de los recursos hídricos
Papel de la biodiversidad en el reciclado de nutrientes	Salud del suelo y producción agroganadera de calidad
Papel de la biodiversidad en el procesado de contaminantes	Control y dispersión de la contaminación Filtrado de partículas del aire
Papel de la biodiversidad en el éxito de la polinización	Perpetuación de especies silvestres y domésticas de interés para la alimentación y la salud
Equilibrio trófico de los ecosistemas	Control de plagas y enfermedades Mantenimiento de la calidad de los pastos y cultivos
Fotosíntesis y relaciones tróficas de los ecosistemas	Disponibilidad de caza, pesca y productos alimentarios de calidad
Mantenimiento de recursos genéticos de los ecosistemas	Disponibilidad de recursos genéticos para la producción de alimentos y medicinas
Cualidades estéticas de los paisajes	Beneficios intelectuales y espirituales derivados del disfrute paisajístico y la creación artística
Valor educativo de los paisajes, la biodiversidad y la organización de los ecosistemas	Beneficios intelectuales, espirituales y éticos derivados de la docencia en los espacios de montaña
Diversidad de valores de la biodiversidad y los ecosistemas	Beneficios derivados de los conocimientos y culturas montańesas tradicionales
Valor científico de la biodiversidad y los ecosistemas	Beneficios derivados de la investigación científica en espacios de montaña

Valor recreativo y deportivo de los ambientes de montaña	Beneficios derivados del deporte y el recreo al aire libre
Valor como espacio de vida de los ambientes de montaña	Beneficios derivados de la vida o las estancias en la montaña

1.3.3.- Usos económicos, externalidades y comunidades de montaña

Un análisis detenido de muchos de estos beneficios muestra que su continuidad no viene dada automáticamente por la mera existencia de las montañas, sino que depende de modo indefectible de la salud de su biodiversidad y de la integridad de sus ecosistemas. Lo que de algún modo los convierte, en sentido estricto, en externalidades económicas que en este caso son positivas, es decir, son beneficios colaterales del modo en que hasta ahora se han conservado, explotado o mantenido las montañas. En definitiva, del tipo de usos que en tiempos pasados y hasta el momento presente han dado sus moradores a las áreas de montaña. De esto se deduce que los cambios de usos y las deficiencias de gestión en las áreas de montaña pueden ir en detrimento de estos beneficios, aunque ciertamente ciertos cambios de usos pueden, al menos en teoría, llegar a mejorarlos o añadir nuevas externalidades positivas (Ver Tabla 4).

Tabla 4.- Ejemplos de cambios en el uso del suelo y los recursos de montaña y sus efectos en términos de cambios en los ecosistemas y en las externalidades económicas. (Elaboración propia)

CAMBIOS EN EL USO DEL SUELO Y LOS RECURSOS	CAMBIOS EN ESTRUCTURA Y CUALIDADES DE LOS ECOSISTEMAS	PÉRDIDA DE EXTERNALIDADES POSITIVAS	APARICIÓN DE EXTERNALIDADES NEGATIVAS	APARICIÓN DE EXTERNALIDADES POSITIVAS
Sobreexplotación forestal	Pérdida de equilibrio de los ecosistemas forestales. Deterioro de suelos forestales	Pérdida de beneficios recreativos y de recolección derivados de los bosques íntegros. Pérdida de capital hídrico en suelos forestales. Deterioro paisajístico. Menor absorción de CO ₂	Erosión Incremento de sedimentación en embalses. Inundaciones, deslizamientos, avalanchas.	Posible pequeño incremento en disponibilidad de recursos hídricos para usos humanos, quizás contrarrestado por efectos sobre la integridad de los suelos
Creación de infraestructuras turísticas en altitud	Simplificación de los ecosistemas. Alteraciones y	Pérdida de biodiversidad. Deterioro paisajístico.	Contaminación del agua. Competencia por el	Posibilidad de recreo al aire libre

	contaminación edáfica. Detracción recursos hídricos	Disminución de recarga de acuíferos. Deterioro de los suelos.	suelo para usos ganaderos u otros. Incremento en uso de recursos y energía.	
Abandono de explotación ganadera	Cambios en estructura del ecosistema y en relaciones tróficas. Pérdida de biodiversidad	Cierre del paisaje. Pérdida de biodiversidad. Reducción de producción alimentaria de calidad	Riesgo de incendios	Aumento de fijación de CO2
Paso de cultivo agrícola a sistema agroforestal bien adaptado al medio	Complejización de ecosistemas y nuevas posibilidades de explotación trófica	Cambios temporales en producción alimentaria	-	Aumento de fijación de CO2. Optimización recursos hídricos. Aparición nuevos paisajes.
Expansión urbanística a costa de ecosistemas naturales	Destrucción de ecosistemas y biodiversidad	Deterioro paisajístico	Contaminación del agua Incremento en uso de recursos y energía	Creación de oportunidades para vivir en montaña
Instalación parque eólico en zonas de montaña	Simplificación o destrucción de ecosistemas. Mortandad de fauna	Deterioro paisajístico	Contaminación del suelo y acuíferos. Erosión. Competencia por el suelo para otros usos	Producción de energía limpia

Yendo aún más lejos, la reflexión apunta en realidad a las propias comunidades de montaña, a su pervivencia y a su sostenibilidad. Como lo expresa claramente el documento de trabajo para el Tercer Encuentro del Grupo de Adelboden, encargado por el Proyecto de Agricultura y Desarrollo Rural Sostenibles en Regiones de Montaña de la FAO/ Naciones Unidas (Robinson, 2007), *“Las áreas de montaña están sometidas a rápidos cambios, tanto social como económica y medioambientalmente. Muchas de sus características y valores específicos están en peligro de extinción, aún cuando son muy apreciados por la sociedad. En muchas zonas de montaña han sido desarrollados paisajes culturales, con externalidades positivas asociadas como la biodiversidad y el suministro de agua, pero presiones económicas externas y medioambientales están operando un cambio radical en éstas, a menos que existan políticas apropiadas para garantizar la provisión continua de externalidades. En el fondo de esta cuestión se encuentra la pregunta de si pueden sobrevivir las comunidades de montaña, y en caso positivo, cómo pueden hacerlo. Las externalidades positivas pueden ayudar a sobrevivir a las comunidades de montaña; sin las comunidades, muchas de las externalidades positivas no sobrevivirán”*

El programa ADRS-M, de la FAO ⁶, dedica gran parte de su trabajo al análisis de las externalidades de las montañas y a los diferentes mecanismos y herramientas para su valorización ⁷.

1.3.4.- Los paisajes de montaña

A todos los efectos, los paisajes naturales, seminaturales y culturales de montaña constituyen externalidades como resultado de la historia de uso y explotación del territorio y los recursos de las montañas, por parte de sus pobladores de todos los tiempos. Su indiscutible valor radica, como se ha dicho en multitud de ocasiones, en su originalidad, variedad y escasez.

En sus mejores ejemplos de la alta montaña española, los paisajes retienen aún un elevado grado de **naturalidad**. En ellos, (Frochoso *com.pers*, 2007) la ordenación horizontal de sus sistemas biológicos en forma de pisos bioclimáticos, como consecuencia del aumento progresivo en la dureza de las condiciones climáticas a medida que se incrementa la altitud, sufre el efecto desorganizador impuesto por la verticalidad y las fuertes pendientes. La fuerza de la gravedad tiende a deshacer aquella ordenación horizontal, y el cruce de influencias provoca una gran compartimentación además de una dinámica muy activa. Son peculiaridades que hacen que el espacio montañoso ofrezca una gran diversidad de medios y de singularidades.

Por su parte, los paisajes seminaturales de las montañas constituyen verdaderos **productos culturales** y encierran la historia de la interacción y adaptación mutua entre las fuerzas naturales y el poder transformador de los habitantes humanos de estos lugares.

De este modo, la extraordinaria heterogeneidad se convierte en el gran activo que muestran las montañas y sus paisajes desde las perspectivas de la investigación, de la educación y de la comprensión social de los valores ambientales que encierran, y también es un valor de primera línea para los aspectos del ocio y la recreación.

Las montañas y sus paisajes, sin embargo, pueden cambiar, y de hecho ya están cambiando a la par que cambian los usos del suelo y los recursos; a distintos ritmos dependiendo de lugares y territorios. También el cambio climático será probablemente, un importante modelador futuro de los paisajes de montaña. A tenor de estas evidencias, la protección de los paisajes de montaña, tal como lo demanda el Convenio del Paisaje, se convierte en un reto cuya consecución deberá integrar el trabajo conjunto de una multitud de partes y agentes, y la atención a los muchos procesos económicos, culturales y sociales implicados.

⁶ Ver punto 3.6.2 de este mismo informe.

⁷ Ver, por ejemplo, el [Informe sobre los mecanismos utilizados para la valorización de externalidades positivas](http://www.fao.org/SARD/common/ecg/2531/en/SARDMexternalities2006.pdf), en <http://www.fao.org/SARD/common/ecg/2531/en/SARDMexternalities2006.pdf>

1.4.- **Ámbito propuesto de aplicación para la Propuesta de Gestión y su Programa**

Se propone, como ámbito para la aplicación de la Propuesta de Gestión y su Programa de promoción, apoyo y sensibilización para la conservación de las áreas de montaña, **el constituido por todas y cada una de las áreas de montaña del estado español, y se recomienda que en dicho ámbito se incluyan, en la medida de lo posible, las áreas que puedan actuar como corredores funcionales de unión entre ellas.** Esto último tiene por objetivo crear tramas locales continuas de gestión favorecedora de la **conectividad ecológica** como factor de mitigación frente al cambio climático (WCPA/IUCN, 2006) y compensador de la existente tendencia a la fragmentación del territorio y los hábitats. Dichas tramas de gestión son necesarias para promover la continuidad y la armonía paisajística entre los distintos enclaves, macizos y cadenas montañosas; actuarían como colchón amortiguador y diversificador de la masificación turística u otros impactos, y ayudarían, por último, a cohesionar la trama social y económica de los territorios de montaña próximos, impidiendo la fragmentación aunque respetando las diferencias e idiosincrasias.

Para la selección y determinación concreta de las áreas sujetas a la aplicación del Programa será preceptivo tener en cuenta la **definición de área de montaña recogida en la Ley 42/2007**, de Patrimonio Natural y Biodiversidad, y establecer con las administraciones de proximidad (autonómicas y locales) un adecuado proceso de consulta y consenso. Asimismo se recomienda tomar en consideración las **especificidades caracterizadoras de zonas de montaña** que se indicaron en 1.2.2:

- *Alta fragilidad ecológica.*
- *Efectos a larga distancia de todo cuanto en ellas sucede.*
- *Carácter de denso “mosaico” ecológico, funcional y paisajístico. concentrado en dimensiones territoriales comparativamente reducidas.*
- *Carácter de elemento frontera entre términos municipales, comunidades, regiones o países.*

Allí donde existen, ciertas figuras subautonómicas como **la comarca o la mancomunidad** pueden ser muy adecuadas para el trabajo sobre zonas de montaña y como ámbito para la aplicación del programa. Las comarcas, en particular, constituyen demarcaciones territoriales que se caracterizan por la existencia de unos nexos biogeográficos, históricos, económicos y culturales, y que generalmente se encuentran vertebradas en torno a una ciudad o sobre un núcleo de municipios de similares características socioeconómicas. A menudo, los habitantes de una misma comarca utilizan los mismos canales para el flujo de personas y productos.

La Constitución Española reconoce a las Comunidades Autónomas la competencia para determinar en su territorio la organización general de las entidades locales, con el fin de complementar o subsanar las carencias municipales y elevar la calidad de vida de los ciudadanos, y para ello deben

explorar los ámbitos más adecuados en función de la adaptación al territorio, la cercanía y la idoneidad para la organización de los servicios.

En las áreas de montaña, la comarca ofrece un **espacio de proximidad** a las realidades de la población, junto con una **dimensión manejable**, en equilibrio con la necesaria amplitud de perspectivas. Al mismo tiempo, también parece un marco adecuado para respetar y resaltar las **singularidades, la idiosincrasia y la diversidad** de las culturas, experiencia y conocimiento de sus pobladores, así como la originalidad de los recursos naturales, paisajísticos y patrimoniales presentes en dichos territorios, convirtiéndolas en fortalezas y ventajas comparativas frente a otras áreas rurales.

No olvidemos, por último, el papel de la **percepción** de los habitantes y espectadores de las montañas: “*Son montañas las zonas que son vistas como tales por la gente*”⁸. En determinadas ocasiones, la conciencia de sentirse “gente de montaña” (serranos, montañeses ...) o el hecho de ser vistos como tales por sus visitantes, puede tener un papel de gran relevancia o al menos complementario a la hora de determinar qué son, y cuáles son en concreto, las zonas de montaña del Estado español.

1.5.- Finalidades y Destinatarios

1.5.1.- Finalidades

La finalidad del presente Programa no es otra que **optimizar y facilitar la aplicación de las medidas necesarias para conseguir el objetivo de compatibilizar la conservación de los valores de las montañas con el bienestar sostenible de sus habitantes.**

Se considera que el mencionado objetivo general (compatibilizar la conservación y el bienestar social en las montañas) ha de conseguirse a través del cumplimiento conjunto de tres objetivos específicos:

1. *conservación del patrimonio,*
2. *uso racional de los recursos, y*
3. *bienestar equitativo de los habitantes de las montañas,*

En el Anexo I se exponen con detalle los motivos por los que es preciso atender prioritariamente a estos objetivos (Ver I.3.1, I.3.2, I.3.3).

⁸ Cita: UICN, 2004, en ATECMA 2005

Cada uno de esos tres objetivos requiere la aplicación de un conjunto de medidas que deben ser globalmente comprendidas, asumidas e integradas en una estrategia común para las áreas de montaña, tal y como se solicita reiteradamente desde las instituciones internacionales⁹ y europeas¹⁰, las asociaciones internacionales¹¹ consagradas a las áreas de montaña y las propias Administraciones, organizaciones e instituciones españolas¹².

Como se verá más adelante en este mismo documento, existe una gran variedad y dispersión de instancias y agentes con posible responsabilidad, competencias o interés en los diversos aspectos del ámbito de las montañas (*ver Sección 2, a continuación*) así como un amplio abanico de medidas legislativas, financieras e incluso programáticas (*Sección 3*) que podrían ponerse al servicio de la conservación y el desarrollo equilibrado en las áreas de montaña.

Sin embargo los desequilibrios que afectan a las poblaciones de montaña y los problemas de conservación y conflictos de usos presentes en estos territorios demuestran la falta de coordinación y cooperación entre los mencionados agentes e instancias, así como la falta de sinergias entre los posibles instrumentos y herramientas aplicables.

Por esta razón, el Programa se propone:

- *facilitar la coordinación y la concertación entre administraciones, instituciones y agentes con competencias en la materia,*
- *promover la participación y el consenso de los diferentes sectores de la sociedad,*
- *aplicar los conocimientos científicos en las fases pertinentes,*
- *rescatar y poner en valor el saber local y tradicional,*
- *simplificar y optimizar la financiación de las actuaciones necesarias,*
- *generar información fácilmente utilizable, y por último*
- *facilitar el oportuno seguimiento y revisión de las medidas y actuaciones.*

1.5.2.- Destinatarios

⁹ Ejemplo, Programa ADRS-M (Agricultura y Desarrollo Rural Sostenible para zonas de Montaña), de la FAO, en <http://www.fao.org/sard/es/sard/1251/index.html>

¹⁰ Ejemplos, Carta Europea de la Montaña, del Consejo de Europa; Dictamen NAT/374 del Comité Económico y Social Europeo, entre otros.

¹¹ Ejemplos, Euromontana y AEMS, en http://fjellregionsamarbeidet.no/images/uploads/Letter_AEM-Euromontana_Green_Paper_BARROSO.pdf

¹² Ejemplos, MAPA, Resolución de 26 de abril de 2006, de la DGDR, punto séptimo.- Declaración a favor de los territorios de montaña por la Conferencia de Presidentes de Parlamentos Autonómicos, Cantabria 2007 (ver Anexo III).- Proyecto de Cooperación Interregional "Mover Montañas", en <http://www.movermontanas.org/cuadernos/archivos/CuadernoMM00.pdf>

Por último, es necesario precisar que los Destinatarios del Programa son, en primera instancia, los habitantes de las zonas de montaña. Sin embargo, por las razones reiteradamente mencionadas, toda la sociedad será beneficiaria del éxito de un enfoque de gestión específica, localmente adaptada e integradora, para la Conservación de las Montañas.

Como conclusión, entendemos que todas las instancias y agentes con competencia o interés en la gestión y conservación de las montañas (que se reseñarán en la Sección siguiente), desde los responsables políticos hasta los pobladores locales y el conjunto de la sociedad, son ACTORES y al mismo tiempo DESTINATARIOS del presente Programa de Promoción, Apoyo y Sensibilización para la conservación de las montañas, y aunque lógicamente sus misiones, compromisos y grados de responsabilidad son diferentes dependiendo de la implicación, proximidad y protagonismo, lo cierto es que toda la sociedad saldrá ganando si el Programa se aplica con éxito.

PARTE I: LA SITUACIÓN DE PARTIDA

SECCIÓN 2. IDENTIFICACIÓN Y PRESENTACIÓN DE LAS INSTANCIAS Y AGENTES SOCIALES Y ECONÓMICOS CON COMPETENCIA O INTERÉS EN LAS ÁREAS DE MONTAÑA.

Teniendo en cuenta, como es el caso, que las zonas de montaña constituyen un caso particular con características de especificidad dentro del conjunto del medio rural, **conviene que las políticas para las zonas de montaña se coordinen desde el Estado, facilitando el proceso de concertación entre las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, respetando el marco competencial, y promoviendo la participación del sector privado**, tal y como se recoge en el preámbulo de la Ley 46/2007, para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural. Requiere, por tanto, la **colaboración de todas las Administraciones Públicas y necesariamente también la participación y concertación por parte de los agentes económicos y de los diferentes colectivos sociales**, interesados tanto en el desarrollo rural y el bienestar sostenible de sus pobladores, como en la conservación del patrimonio.

En el **Anexo II** se propone una primera relación, sin duda no exhaustiva, de las diferentes Administraciones, instituciones, organismos y departamentos públicos con competencias en el ámbito de las montañas, en sus diferentes niveles internacional, de la Unión Europea, estatal, autonómico y local.

De un modo general, es preciso recordar que la Administración General, es decir el Estado, es quien tiene la facultad de emitir la legislación básica y por lo tanto sería la responsable de estudiar y elaborar unas Directrices básicas para las áreas de montaña con algún rango normativo, o incluso una Ley o Estrategia de Montaña, como las que ya existen en otros países europeos.

En el momento actual, la institución estatal de referencia para el caso de las montañas es el recién creado Ministerio de Medio Ambiente, y del Medio Rural y Marino, que se encuentra en fase de estructuración en el momento de finalización del presente trabajo, y que incorpora el ámbito de actuación de los anteriores Ministerios de Medio Ambiente y de Agricultura, Pesca y Alimentación.

La ubicación conjunta de todas estas competencias en el recién creado Ministerio puede significar una excelente oportunidad para las montañas, ya que implica un acercamiento, que puede ser muy favorable, de las premisas e intereses relativos respectivamente a la conservación del patrimonio natural, al uso sostenible de los recursos y al bienestar equilibrado de los habitantes de las montañas.

El Estado carece, por el contrario, de competencias de gestión en temas de medio ambiente, a excepción todavía de la gestión de los recursos hídricos.

Son las Comunidades Autónomas quienes detentan dichas competencias de gestión, desarrollo de la legislación básica y puesta en práctica de la misma sobre el terreno. Por tanto, en el ámbito de las montañas, los diferentes Gobiernos Autonómicos tendrían un papel fundamental a través de la cooperación de sus diferentes Consejerías implicadas, en especial las dedicadas a Medio Ambiente, Desarrollo Rural, Ordenación Territorial ... y de sus diversos departamentos y direcciones generales en materia de aguas, biodiversidad y paisaje, caza y pesca, recursos forestales, espacios protegidos, calidad y disciplina ambiental, etcétera.

Pero también, sin duda, se requiere la concertación con otras Consejerías con incidencia directa en materia de bienestar social de los habitantes montañeses, en ámbitos como son Trabajo y Empleo, Sanidad, Educación y Cultura, Urbanismo e Infraestructuras, Desarrollo Tecnológico, Turismo, Economía y Hacienda, Vivienda, etcétera.

Las entidades locales, quizás organizadas -como ya se explicó en la anterior sección- en **figuras supralocales** como pueden ser las mancomunidades o las comarcas, serán las encargadas de la gestión de proximidad y de la dinamización necesaria para la implementación de las medidas que finalmente se consideren oportunas.

La propia **sociedad** en su conjunto, como receptora de los múltiples servicios y bienes ambientales a que se hizo alusión en la sección anterior, cumple asimismo un papel de importancia en el programa, materializado a través de la **participación de los agentes económicos, los distintos colectivos sociales y también el mundo científico, académico y de la investigación**. El Anexo II, como ya se ha comentado, incluye un listado de la mayor parte de los principales agentes económicos y sociales con potencial interés en la conservación y el desarrollo sostenible de estas zonas. En las secciones sucesivas iremos viendo de qué manera y a través de qué mecanismos y esquemas será posible conseguir la adecuada colaboración, coordinación y cooperación para todos estas instancias y agentes.

SECCIÓN 3.- MECANISMOS Y HERRAMIENTAS ACTUALES CON INCIDENCIA EN LA GESTIÓN DE LAS ÁREAS DE MONTAÑA. 3.1.- Instrumentos internacionales. 3.2.- Normativa y herramientas de la Unión Europea. 3.3.- Instrumentos estatales

En 2003 (ver MMA, 2003a), la Carta Española de las Montañas propuso un *análisis del marco institucional* que por entonces ofrecía cobertura, si bien de modo disperso y sin el necesario enfoque específico y unificador, a las montañas españolas. En el mismo documento se reclamó ya la necesidad de coordinar y unificar enfoques, acciones y medidas si lo que se pretendía era una gestión diferenciada y coherente para los territorios de las montañas y un impulso resuelto a la situación de sus pobladores.

La situación continúa en estado estacionario, si bien es cierto que entre 2003 y el momento presente se han producido, tanto a nivel internacional y europeo como nacional, ciertas **novedades normativas** que abren, cada una desde su propia perspectiva, nuevas oportunidades para el reconocimiento de la importancia de las montañas y para el incremento de su nivel de protección y apoyo institucional.

Es interesante recordar aquí el punto de partida jurídico para la consideración diferenciada de las áreas de montaña, expresado en el **artículo 130.2 de la Constitución Española**, donde se reconoce explícitamente la **necesidad de un tratamiento especial de las áreas de montaña** a fin de equiparar el nivel de vida de todos los españoles. Desde esta perspectiva, Álvarez (2007) explica cómo diferentes tribunales han dado sucesivamente la razón al Estado y a su trabajo en las zonas desfavorecidas de montaña.

De una manera similar cabe destacar el papel de marco ético, pero también técnico, que juegan el **Principio de Precaución** (Cooney, 2004) y el **Enfoque Ecosistémico** (Convenio de Diversidad Biológica, 2004) a la hora de circunscribir las acciones para la conservación y el desarrollo sostenible con aplicación a las áreas de montaña. Es de utilidad recordar que el enfoque ecosistémico pone de relieve algunas cuestiones de obligada consideración para el caso de los ecosistemas de montaña, altamente sensibles a las variaciones climáticas y a menudo de resiliencia mucho menor que otros ecosistemas debido a las componentes vectoriales de altitud, pendiente y elevada vulnerabilidad frente a los procesos erosivos.

Ambos enfoques son pertinentes si tenemos en cuenta la insuficiencia de conocimientos y la falta de certidumbre respecto a los umbrales de cambio en los distintos ecosistemas; la necesidad de un **enfoque cauteloso** unido a una **gestión adaptativa**; la necesidad de valorar los **efectos acumulativos** en el tiempo y en el espacio de las intervenciones realizadas sobre los ecosistemas; los **efectos retardados** de los procesos de los ecosistemas; la estructura abierta y la **interconexión** de los ecosistemas.

Por último, pero no menos importante, se debe resaltar la exigibilidad del criterio de **justicia social** para cualquier ámbito de la decisión política, así como la obligación, recogida como punto esencial en el Principio del Desarrollo Sostenible, de que **las necesidades de las generaciones futuras y de las restantes formas de vida queden adecuadamente representadas**.

Veamos a continuación cuáles son, en el momento actual, los principales mecanismos y herramientas generales destinadas a la protección ambiental y de otro tipo con incidencia en la gestión sostenible de las áreas de montaña.

3.1.- Instrumentos Internacionales

El Plan de Implementación de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible (Johannesburgo, 2002), declara en su párrafo 42 que: "*Los ecosistemas de montañas prestan apoyo particular a los medios de vida e incluyen importantes recursos de cuencas hidrográficas, diversidad biológica y flora y fauna exclusivos. Muchos son particularmente frágiles y vulnerables a los efectos perjudiciales del cambio climático y requieren protección específica.*"

Teniendo en cuenta dicho punto de arranque resultan de gran relevancia para las montañas diferentes iniciativas de ámbito internacional que han tenido lugar en los últimos años y que se ocupan de aspectos tan fundamentales y complementarios como son la conservación de la biodiversidad de montaña, el paisaje, la agricultura y el desarrollo sostenible en zonas montañosas, y, por último, la investigación metódica acerca del llamado cambio global (efecto conjunto del cambio antrópico y el cambio climático) en los sistemas de montaña.

3.1.1.- Convenio sobre Diversidad Biológica: el Programa de Trabajo sobre Diversidad Biológica de Montañas¹³

La incorporación de las orientaciones recogidas en el Convenio de Diversidad Biológica en el Programa que nos ocupa parece especialmente conveniente si se tiene en cuenta, a) que España es Parte Contratante de dicho convenio, y b) que el Convenio otorga a las montañas una importancia tal que en 2004 desarrolló un Programa específico de trabajo sobre Diversidad Biológica de montañas (UNEP/CBD/COP/7/4, 2004), el cual contaría posteriormente con sus propias metas mundiales ["Metas mundiales orientadas a la obtención de resultados para el programa de trabajo sobre Diversidad Biológica de Montañas" (UNEP/CBD/COP/8/15¹⁴)].

El referido programa, lejos de quedarse en el objetivo excesivamente restringido de la conservación por sí misma, se basa en la profunda dependencia entre el bienestar humano y la preservación del medio natural para proponer, de la misma manera que en el ámbito nacional lo hizo ya en 2003 la

¹³ Aprobado por Decisión VII/27.

¹⁴ Decisión VIII/15: Marco para la supervisión de la puesta en práctica del logro de la meta 2010 e integración de las metas en los programas de trabajo temáticos.

Carta de las Montañas, un conjunto de medidas que arrastran consigo una extensa gama de beneficios económicos, sociales y culturales. El Programa aplica el Enfoque Ecosistémico¹⁵ del Convenio de Diversidad Biológica a las áreas de montaña integrando asimismo los tres objetivos del Convenio, destacando “la fragilidad de los ecosistemas y las especies de montaña y su vulnerabilidad ante las perturbaciones humanas y naturales, en particular ante los cambios en el uso de la tierra y el cambio climático mundial”.

En su **Propósito General y alcance del Programa de Trabajo**, destaca que *“la aplicación del programa de trabajo se orienta a realizar una contribución importante para aliviar la pobreza en los ambientes de montaña y en las tierras bajas que dependen de los bienes y servicios de los ecosistemas de montaña, y contribuir de ese modo con los objetivos del Plan estratégico del Convenio sobre la Diversidad Biológica, del Plan de Aplicación de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible y de los Objetivos de Desarrollo del Milenio”*. De hecho las propias metas mundiales desarrolladas con posterioridad para este programa de trabajo señalan el valor directo de la implementación del programa de trabajo sobre diversidad biológica de montañas en relación con el cumplimiento de esos dos Objetivos de Desarrollo del Milenio -erradicar el hambre y la pobreza extrema y asegurar la sostenibilidad ambiental- así como también contribuye de modo directo al cumplimiento de algunos aspectos críticos del Plan de Implementación de la Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible.

¹⁵ El enfoque ecosistémico (COP5, Decisión V/6) es una estrategia para la gestión integrada del territorio, el agua y los recursos vivos, y promueve la conservación y el uso sostenible de un modo equitativo. Concebido como herramienta fundamental en la aplicación del Convenio de Diversidad Biológica, orienta las actividades de los distintos programas de trabajo del Convenio. En el enfoque por ecosistemas se reconoce que los seres humanos, con su diversidad cultural, representan un componente integral de muchos ecosistemas.

La aplicación del enfoque ecosistémico ayudará a conseguir un equilibrio de los tres objetivos del Convenio: conservación; uso sostenible; y un reparto honesto y equitativo de los beneficios que puedan derivarse de la utilización de los recursos genéticos. Además, el enfoque ecosistémico ha sido reconocido por la Cumbre Mundial para el Desarrollo Sostenible como un instrumento de importancia para fomentar el desarrollo sostenible y el alivio de la pobreza. He aquí los principios abreviados que sustentan este enfoque:

1. Los objetivos de gestión de la tierra, el agua y los recursos vivos constituyen materia de elección social.
2. La gestión debe descentralizarse en el nivel más bajo posible que resulte apropiado.
3. Los gestores de los ecosistemas deben tomar en consideración los efectos (reales o potenciales) de sus actividades sobre los ecosistemas adyacentes u otros diferentes.
4. Reconociendo las potenciales ventajas de la gestión, suele darse la necesidad de comprender y gestionar los ecosistemas en un contexto económico. Un programa adecuado de gestión de los ecosistemas debe:
 - a) reducir las distorsiones de mercado que afectan negativamente a la diversidad biológica
 - b) proponer incentivos que promuevan la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad
 - c) internalizar los costes y los beneficios sobre el ecosistema en cuestión, en la medida que sea posible.
5. La conservación de la estructura y la función del ecosistema, con el fin de mantener los servicios de los ecosistemas, debe ser un objetivo prioritario del enfoque ecosistémico.
6. Los ecosistemas deben manejarse sólo dentro de los límites de su funcionamiento.
7. El enfoque ecosistémico debe observarse en las escalas espaciales y temporales más adecuadas.
8. Reconociendo la variabilidad de las escalas temporales y los efectos retardados que caracterizan a los procesos de los ecosistemas, los objetivos para la gestión de los ecosistemas deben preverse a largo plazo.
9. La gestión debe asumir que el cambio es algo inevitable.
10. El enfoque ecosistémico debe buscar un equilibrio adecuado entre la conservación y el uso de la diversidad biológica, así como la integración de ambos aspectos.
11. El enfoque ecosistémico debe tomar en consideración todas las formas de información relevante, incluyendo el conocimiento científico, el conocimiento indígena y las prácticas e innovaciones locales.
12. El enfoque ecosistémico debe implicar a todos los sectores relevantes de la sociedad y de las disciplinas científicas.

El Programa de Trabajo igualmente incorporó la experiencia obtenida como resultado del Año Internacional de las Montañas y en su elaboración se han considerado los objetivos y actividades de otros Convenios (Convenio de Lucha contra la Desertificación y Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático), organizaciones de las Naciones Unidas (FAO, UNESCO) y organizaciones y programas regionales e internacionales (ICIMOD¹⁶, MRI¹⁷, GMBA¹⁸, Convenio Alpino, Convenio Marco para los Cárpatos y el Centro Mundial para el Seguimiento de la Conservación de Observación, del PNUMA.).

Dado el elevado interés del conjunto de los elementos, metas y medidas de este Programa, nos limitaremos a destacar cómo en su presentación la Conferencia de las Partes recomienda simbólicamente a los países el “**Contrato entre tierras altas y tierras bajas**”, del que deben derivarse incentivos para los moradores de las montañas.

También es certero el Programa al identificar la descoordinación y dispersión de medios e instrumentos como uno de los grandes obstáculos para el eficaz cumplimiento de sus objetivos, por lo que encomienda hasta 10 de sus medidas al objetivo de *Mejorar el marco jurídico, institucional, económico y sobre políticas*.¹⁹

Estas mismas ideas se repiten en posteriores documentos (FAO, 2007) impulsados por instituciones internacionales con fuerte liderazgo en el ámbito de la promoción sostenible de las montañas, como **Euromontana** o el **programa ADRS**, de la FAO, que se comentará un poco más adelante en esta misma sección.

A pesar de que el programa de trabajo está destinado a ayudar a las Partes a establecer programas de trabajo nacionales que se adapten a sus condiciones nacionales y locales particulares y su nivel de desarrollo, no existe hasta la fecha en España una iniciativa que intente llevar a cabo a nivel nacional, en su totalidad o en parte, dicho Programa de Trabajo.

3.1.2.- El Convenio Europeo del Paisaje

El Convenio Europeo del Paisaje identifica en este elemento, el paisaje, el elemento definidor del desarrollo sostenible para una determinada población en un determinado lugar. En el mismo el ciudadano define y al mismo tiempo se ve afectado por el paisaje que le rodea, el cual se entiende condiciona su calidad de vida, de ahí que el propio ciudadano sea el protagonista a la hora de definir dicha calidad de vida.

¹⁶ Centro Internacional para el Desarrollo Integrado de las Montañas, <http://www.icimod.org/home/>

¹⁷ Iniciativa para la Investigación sobre las Montañas, <http://mri.scnatweb.ch/>

¹⁸ Evaluación Global de la Biodiversidad de Montaña, <http://gmba.unibas.ch/index/index.htm>

¹⁹ Ejemplo, medida 2.1.6, “Fortalecer la capacidad jurídica e institucional para aplicar el programa de trabajo sobre diversidad biológica de montañas, en especial a través de puntos focales nacionales, institutos y otros grupos de interesados que sean pertinentes, así como mecanismos que faciliten la coordinación de las autoridades en el sector para que se apliquen esas medidas dentro de sus ámbitos de responsabilidad”

Este Convenio, a diferencia de otros instrumentos de protección del paisaje, busca la protección de todo tipo de paisajes, y no sólo la protección de paisajes de valor excepcional. El Convenio Europeo del Paisaje no es un instrumento específico para la conservación o el uso sostenible de las montañas, pero sin duda **presenta importantes oportunidades para las áreas de montaña**.

Las principales obligaciones que las partes del Convenio asumen mediante el mismo son:

- El reconocimiento jurídico del paisaje como componente esencial del cuadro de vida de las poblaciones, expresión de la diversidad de su patrimonio común cultural y natural, y fundamento de su identidad.
- La definición y aplicación de políticas de protección, gestión y ordenamiento de los paisajes.
- La instauración de procedimientos de participación del público en el establecimiento y definición de instrumentos del paisaje.
- La integración del paisaje en los planes de ordenamiento del territorio, urbanismo y en las políticas económicas que puedan tener un impacto directo o indirecto en los paisajes.
- La formulación de objetivos de calidad paisajística.
- La instauración de medios de intervención legislativos, administrativos, financieros y fiscales en concordancia con una política paisajística.

La política de paisaje se presenta como el instrumento ideal para integrar los ecosistemas en unidades que permitan el enfoque ecosistémico global y por tanto dicho sistema puede incorporar ciertos elementos positivos de cara a articular políticas integrales para las zonas de montaña.

Este Convenio del Consejo de Europa ha sido recientemente ratificado por España²⁰ y por tanto nuestro país tendrá que poner en práctica lo dispuesto en el mismo, tal y como vienen haciendo, por otra parte desde hace algún tiempo, algunas Comunidades autónomas como pueden ser Valencia o Cataluña²¹. La aplicación de este Convenio abre la puerta a la utilización de nuevas políticas del paisaje en España, y el establecimiento de figuras nuevas sobre políticas territoriales del paisaje.

Las partes que han firmado el Convenio se comprometen a llevar a cabo políticas activas para proteger sus paisajes, así como a sensibilizar a la sociedad sobre el valor de los mismos. Asimismo, se comprometen a tener en cuenta el paisaje en las políticas de ordenación del territorio, las

²⁰ Véase el Instrumento de ratificación del Convenio Europeo del Paisaje publicado en el BOE31 de 5 de febrero de 2008.

²¹ Respectivamente: Ley de la Comunidad Autónoma de Valencia 4/2004, de 30 de junio, de ordenación del territorio y protección del paisaje, y Ley 8/2005, de la Generalitat de Catalunya, de 8 de junio, de protección, gestión y ordenación del paisaje.

culturales, ambientales, agrícolas, sociales y económicas, así como en otras que puedan tener un efecto directo o indirecto sobre el paisaje.

Además, el Convenio considera que los valores naturales y culturales ligados a la diversidad y calidad de los paisajes europeos suponen un deber para los países europeos de trabajar colectivamente en su protección, planificación y gestión.

3.1.3.- Proyecto ADRS-M de la FAO

Dentro del proyecto general Agricultura y Desarrollo Rural Sostenible (ADRS²²) de la FAO, y con el apoyo de la Alianza para las Montañas²³ (*Mountain Partnership*), cuya Secretaría se encuentra asimismo en la FAO, y de la que España forma parte como observador, se ha creado la sección especial ADRS-M para las áreas de montaña, en la certeza de que estos lugares son el hogar de algunas de las comunidades más pobres y marginalizadas del planeta. El Proyecto ADRS-M es “*una oportunidad única para que todos los múltiples interesados (gobiernos, comunidad internacional y sociedad civil) desarrollen iniciativas conjuntas en favor del desarrollo sostenible*”, bajo la premisa de que tanto la agricultura como el desarrollo rural sólo son sostenibles si son ecológicamente coherentes, económicamente viables, socialmente justos, culturalmente apropiados, humanos y basados en un enfoque científico integrador. De forma inherente, la ADRS atañe no sólo a la agricultura, sino también a los recursos naturales, al medio ambiente y a la salud, así como a los sectores económicos, sociales e institucionales.

Una parte sustancial de este programa se centra en el desarrollo y aplicación de metodologías para la evaluación de las políticas, instrumentos y procesos (PIPs) destinados a la agricultura y desarrollo rural sostenibles. Igualmente dedica un gran esfuerzo al trabajo sobre externalidades y servicios ambientales, con objeto de identificar las mejores fórmulas para la valorización (es decir, incorporación al mercado) de las externalidades positivas de la ADRS en regiones de montaña, bajo la convicción de que tanto éstas como los servicios ambientales pueden ser una “fuente de beneficios complementarios” y convertirse en una “fuerza impulsora” para el desarrollo rural si se internalizan bajo la forma de herramientas económicas.

3.1.4.- Iniciativa de investigación GLOCHAMORE (Cambio Global en Regiones de Montaña)

Bajo el auspicio de la UNESCO, el trabajo de numerosos científicos procedentes de diferentes centros de investigación e instituciones internacionales, incluyendo la UE, en 28 Reservas de Biosfera de montaña de todo el mundo ha dado como resultado la elaboración de la llamada

²² Ver <http://www.fao.org/sard/es/init/2224/index.html>

²³ Ver <http://www.mountainpartnership.org/>

Estrategia de Investigación GLOCHAMORE²⁴, que ha servido para mejorar la comprensión acerca de las causas y consecuencias del cambio global en zonas de montaña. Dicha estrategia ha sido puesta al servicio de los gestores de Reservas de Biosfera y otras áreas de montaña, y tiene como objetivo detectar el cambio global en estos ambientes, evaluar sus consecuencias, tanto para las zonas de montaña como para las tierras bajas próximas, y por último facilitar la elaboración de políticas adecuadas de desarrollo sostenible basadas en el conocimiento científico, con especial énfasis en la escala global, el largo plazo y la presencia del ser humano en interrelación con el medio natural.

3.2.- Normativa y Herramientas de la Unión Europea

3.2.1.- La Red Natura 2000

La Directiva 92/43, de 21 de mayo, relativa a la Conservación de los Hábitat Naturales y de la Fauna y Flora Silvestres, ha significado un importante paso como instrumento de protección de la biodiversidad dentro de la Unión Europea mediante el establecimiento de la llamada Red Natura 2000. La Red Natura 2000 está compuesta por las Zonas Especiales de Conservación (lugares que contienen hábitats o especies contenidos en los anexos de la Directiva 92/43) y por las Zonas Especiales de Protección para las Aves (especies de aves listadas en el anexo de la Directiva 79/409), comprometiéndose los Estados miembros a evitar el deterioro de dichos lugares (sometiendo a un sistema especial de evaluación de impacto ambiental en estos lugares) y promover el estado favorable de conservación de los mismos (mediante el desarrollo de planes y medidas de gestión específicas).

Este instrumento no es, por tanto, un instrumento específico para la protección de las montañas, pero sin duda tiene una importante incidencia en aquellas montañas españolas que, por ser Zonas de Especial Conservación (ZEC) o Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA) (Directiva 79/409), están integradas en la Red Natura 2000.

Además, de esta protección central de la Directiva 92/43, el artículo 10 de esta normativa determina que *“cuando lo consideren necesario, los Estados miembros, en el marco de sus políticas nacionales de ordenación del territorio y de desarrollo y, especialmente, para mejorar la coherencia ecológica de la Red Natura 2000, se esforzarán por fomentar la gestión de los elementos del paisaje que revistan primordial importancia para la fauna y la flora silvestres. Se trata de aquellos elementos que por su estructura lineal y continua (como las cadenas montañosas, los ríos con sus correspondientes riberas o los sistemas tradicionales de deslinde de los campos) o por su papel de punto de enlace (como los estanques o los sotos) resultan esenciales para la migración, la distribución geográfica y el intercambio genético de las especies silvestres”*.

²⁴ Ver <http://mri.scnatweb.ch/content/category/3/10/31/>

En el momento presente los esfuerzos a nivel europeo relacionados con este instrumento se centran en torno a la finalización de la puesta en marcha efectiva de la Red mediante la aprobación de los Lugares de Interés Comunitario y su paso a Zonas de Especial Conservación que cuenten cada una de ellas con sus medidas específicas de gestión. No está claro, dado especialmente la controversia que la Red parece haber generado en ciertas zonas de Europa y manteniéndose ciertas cuestiones todavía abiertas (entre ellas la cuestión de la cofinanciación de la Red), si en un momento posterior la Unión Europea o la propia Comisión se embarcará en el desarrollo y la interpretación homogénea del artículo 10 para que el mismo goce de un mayor grado de concreción.

3.2.2.- La Estrategia Territorial Europea

La Estrategia Territorial Europea²⁵, aprobada en mayo de 1999 en Potsdam (Alemania), en el marco de la Unión Europea, tiene como objetivo dotar de una visión global al territorio europeo, dar un enfoque a las políticas sectoriales, y constituir un referente para las políticas territoriales nacionales, regionales y locales. Este documento estratégico se debe concretar a través de la Agenda Territorial Europea. La estrategia plantea diferentes objetivos entre los que destacan por su novedad²⁶:

- Apostar por el desarrollo de un sistema urbano más equilibrado y policéntrico, con una nueva relación campo-ciudad.
- Elaborar estrategias integradas de transporte y comunicación que permitan el acceso de los ciudadanos a los territorios y al conocimiento
- Estimular el desarrollo creativo, innovador e inteligente del patrimonio natural y cultural (“el patrimonio territorial”) para poner en valor la identidad regional y conservar la diversidad.

Esta estrategia cuyo objetivo final es otorgar una mayor cohesión territorial al espacio europeo, guarda como documento estratégico una importante relación con respecto a la gestión de las montañas. De hecho al hablar de la necesaria conservación y desarrollo del patrimonio natural se refiere de forma específica a las montañas como un tipo de zona ambientalmente sensible, gracias al mantenimiento de diferentes zonas de manera casi intacta, por lo que solicita garantizarles la protección de sus partes más significativas, por su gran valor ecológico, al tiempo que considera que hay que promover la utilización económica compatible con su función ecológica en otras zonas.

3.3.- Instrumentos Estatales

²⁵ Documento http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_es.pdf.

²⁶ ORTEGA, 2007.

El análisis de los instrumentos estatales se centrará en los instrumentos más recientes y destacados que pueden guardar una relación directa con la conservación y gestión sostenible de las áreas de montaña. Por otra parte, no hay que olvidar, aunque no se mencionen de forma directa en este trabajo, que existen otra serie de herramientas o instrumentos horizontales realmente importantes que, por su propio carácter horizontal, se aplican en las zonas de montaña, como pueden ser la **Evaluación Estratégica de Planes y Programas o la Evaluación de Impacto Ambiental**, la cual ha sido recientemente reforzada con la aprobación de un nuevo texto refundido (Real Decreto legislativo 1/2008).

Estos y otros instrumentos se continuarán aplicando, y simplemente se han seleccionado los instrumentos más recientes que pueden tener una mayor trascendencia por su temática o por las oportunidades que pueden brindar de cara a ofrecer una gestión integrada de las áreas de montaña.

3.3.1.- Estrategia Española de Desarrollo Sostenible

La Estrategia Española de Desarrollo Sostenible (EEDS) fue aprobada por el Consejo de Ministros de 23 de noviembre de 2007.²⁷ La EEDS divide su campo de actuación, así como sus principales objetivos, en torno a tres grandes ejes: sostenibilidad ambiental, sostenibilidad social y sostenibilidad global. A su vez, el eje de sostenibilidad ambiental queda nuevamente dividido en tres apartados: producción y consumo, cambio climático y, conservación y gestión de los recursos naturales y ordenación del territorio.

Aunque evidentemente todos los aspectos de la EEDS tienen alguna relación directa o indirecta con la conservación y utilización sostenible de las montañas, es quizás el apartado referente a la conservación y gestión de los recursos naturales y ordenación del territorio el que mayor relación guarda con las montañas. Los objetivos que la estrategia marca para dicho punto se reducen a tres:

- Asegurar la sostenibilidad ambiental y la calidad del recurso hídrico, garantizando el abastecimiento a la población y el uso productivo y sostenible del mismo.
- Frenar la pérdida de biodiversidad y del patrimonio natural, a través de la conservación, restauración y gestión adecuada, compatible con una producción ambientalmente sostenible de los recursos naturales.
- Promover un desarrollo territorial y urbano sostenible y equilibrado, incentivando, en particular, el desarrollo sostenible en el medio rural.

Algunos de estos objetivos han recibido ya instrumentos específicos para su desarrollo. Así, la promoción del desarrollo territorial y urbano sostenible y equilibrado ha contado con la aprobación

²⁷ La EEDS ha sido elaborada por el Grupo Interministerial para la Revisión de la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la Unión Europea y la preparación de la Estrategia Española de Desarrollo Sostenible, bajo la coordinación de la Oficina Económica Técnica del Presidente del Gobierno español.

de una nueva **Ley del Suelo**. El objetivo de frenar la pérdida de biodiversidad y del patrimonio natural ha contado con la aprobación de la **Ley sobre Patrimonio Natural y Biodiversidad**. Por último, una de las políticas que mayor impulso ha recibido y en torno a la cual necesariamente habrá que orientar la mayor parte de la estrategia de coordinación y gestión integrada de las montañas, por el solapamiento en gran medida con sus objetivos, es la cuestión del desarrollo **sostenible en el medio rural**, cuestión que cuenta con una reciente Ley específica sobre la materia.

A continuación analizaremos las nuevas aportaciones y oportunidades que generan estos instrumentos en relación con la gestión de las montañas.

3.3.2.- La nueva regulación del Suelo

La Ley 8/2007 de 28 de mayo, de Suelo, aun cuando se anticipa a la aprobación de la EEDS, consagra ya el Principio de Desarrollo Sostenible, en virtud del cual las políticas de las diferentes Administraciones Públicas deben respaldar el uso racional de los recursos naturales, armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente, contribuyendo asimismo a la prevención y reducción de la contaminación.

La Ley diferencia entre suelo rural, esto es, aquél que no está funcionalmente integrado en la urbe, y suelo urbanizado, entendiéndose por tal aquel que ha sido efectiva y adecuadamente transformado por la urbanización. Los terrenos que se encuentren en suelo rural se utilizarán de conformidad con su naturaleza, debiendo dedicarse, dentro de los límites que dispongan las leyes y la ordenación territorial y urbanística, al uso agrícola, ganadero, forestal, cinegético o cualquier otro vinculado.

Resulta de especial importancia resaltar que el suelo, además de un recurso económico, es un recurso natural, escaso y no renovable. Por lo tanto, desde la óptica del legislador, el suelo rural tiene un importante valor ambiental digno de protección. Asimismo, resulta exigible una clasificación responsable del suelo urbanizable, de forma tal que se atiendan adecuadamente las necesidades económicas y sociales, poniendo freno a las prácticas especulativas del suelo y, en último término, respetando el medio ambiente.

3.3.3.- La nueva Ley de Montes

En el año 2003 se aprobó la última normativa de las previstas específicamente en la Constitución española de 1978: la Ley de Montes. La Ley 43/2003 deroga la Ley de Montes de 1957 y establece el nuevo régimen para estas zonas. A pesar de que su título nos pueda llevar a pensar que esta es la herramienta específica ideal para la regulación de las montañas, hay que decir que su ámbito y objeto en poco van a coincidir con la de una gestión integrada de las zonas de montaña.

La Ley define monte como

“todo terreno en el que vegetan especies forestales arbóreas, arbustivas, de matorral o herbáceas, sea espontáneamente o procedan de siembra o plantación, que cumplan o puedan cumplir funciones ambientales, protectoras, productoras, culturales, paisajísticas o recreativas.

Tienen también la consideración de monte:

a) Los terrenos yermos, roquedos y arenales.

b) Las construcciones e infraestructuras destinadas al servicio del monte en el que se ubican.

c) Los terrenos agrícolas abandonados que cumplan las condiciones y plazos que determine la comunidad autónoma, y siempre que hayan adquirido signos inequívocos de su estado forestal.

d) Todo terreno que, sin reunir las características descritas anteriormente, se adscriba a la finalidad de ser repoblado o transformado al uso forestal, de conformidad con la normativa aplicable.”

De hecho para la Ley

“no tienen la consideración de monte:

a) Los terrenos dedicados al cultivo agrícola.

b) Los terrenos urbanos y aquellos otros que excluya la comunidad autónoma en su normativa forestal y urbanística.”

Con esta definición y sobre todo con estas exclusiones resulta evidente que la Ley de Montes está pensando en la regulación de los terrenos forestales, y que deja fuera de su ámbito zonas claves para la gestión de las zonas de montaña como son los terrenos dedicados al cultivo agrícola o los terrenos urbanos. La Ley introduce la Estrategia forestal española y el Plan forestal español al igual que el Plan de Ordenación de los Recursos Forestales, principal instrumento de desarrollo de la Ley a nivel comarcal, instrumento que enlaza directamente con la ordenación territorial.

No obstante lo dicho, es evidente que esta Ley y lo en ella dispuesto habrá de tenerse en cuenta, puesto que casi por definición la mayor parte de zonas de montaña en España van a contar con zonas forestales sometidas a dicha regulación.

3.3.4.- La Ley sobre Patrimonio Natural y Biodiversidad

La Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad viene a actualizar y a poner al día la Ley 4/1989, la cual, a pesar de contener herramientas modernas de gestión de los

espacios naturales, había quedado un tanto desfasada por el número de iniciativas, tanto internacionales (Convenio sobre Diversidad Biológica) como europeas (Red Natura 2000), que habían entrado en funcionamiento con posterioridad a su aprobación.

Esta Ley 42/2007 consagra, por primera vez en el nivel estatal²⁸, a las áreas de montaña como objeto de protección jurídica de un modo específico. Como indica su preámbulo, esta Ley de alcance estatal otorga a las montañas un papel prioritario en la preservación de los corredores ecológicos que, junto a las vías pecuarias, *“deben participar en el establecimiento de la red europea de corredores biológicos definidos por la Estrategia Paneuropea de Diversidad Ecológica y Paisajística y por la propia Estrategia Territorial Europea.”*

El protagonismo de las montañas se plasma en la definición que la Ley realiza de las áreas de montaña:

“Territorios continuos y extensos, con altimetría elevada y sostenida respecto a los territorios circundantes, cuyas características físicas causan la aparición de gradientes ecológicos que condicionan la organización de los ecosistemas y afectan a los seres vivos y a las sociedades humanas que en ellas se desarrollan.” (Art. 3.1)

La función social que desempeñan las montañas es consagrada en el artículo 4 de la Ley cuando señala *“la estrecha vinculación del patrimonio natural y de la biodiversidad con el desarrollo, la salud, el bienestar de las personas y su aportación al desarrollo social y económico”*.

En cuanto a los instrumentos de desarrollo y planificación, la Ley introduce varios, algunos nuevos y otros reformulación de instrumentos ya existentes. Así la Ley introduce el Inventario Español de Patrimonio Natural y Biodiversidad y reformula la Estrategia Nacional de Biodiversidad que se convierte en el Plan Estratégico Estatal del Patrimonio Natural y la Biodiversidad. La Ley marca un plazo máximo de dos años para la aprobación de este último.

La Ley vuelve a centrar los esfuerzos de la ordenación y la gestión de los recursos naturales en torno a la planificación de los mismos. En este sentido la ley continúa otorgando el papel más relevante dentro de la planificación a los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN), que disponen de todo el capítulo III para su regulación. Dentro de dicha regulación destaca la definición del PORN como

²⁸ Su única precursora en el nivel estatal, la Ley 25/1982 de Agricultura de Montaña, está restringida exclusivamente a esta actividad, según la Directiva 75/268/CEE. En cuanto al ámbito autonómico, la Ley 2/1983, de 9 de marzo, de Alta Montaña, promulgada por la Generalitat de Cataluña, ha sido pionera en reconocer el carácter singular de las montañas, identifica el conjunto de recursos y servicios que ofrecen, y reconoce la necesidad de valorarlos habida cuenta de los muchos beneficios que ofrece a la sociedad en su conjunto.

“el instrumento específico para la delimitación, tipificación, integración en red y determinación de su relación con el resto del territorio, de los sistemas que integran el patrimonio y los recursos naturales de un determinado ámbito espacial” (artículo 16).

A pesar de que los PORN son aprobados por las Comunidades autónomas la Ley dispone que será el Ministerio de Medio Ambiente, con la participación de las Comunidades autónomas, el encargado de elaborar, en el marco del Plan Estratégico Estatal del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, unas directrices para la ordenación de los recursos naturales, directrices que las Comunidades autónomas deberán respetar en todo caso. Estas directrices se aprobarán por Real Decreto en el plazo máximo de dos años desde la entrada en vigor de la Ley (artículo 16).

Entre los objetivos de los PORN recogidos en la Ley (artículo 17) destacan los siguientes:

a) “Identificar y georreferenciar los espacios y los elementos significativos del Patrimonio Natural de un territorio y, en particular, los incluidos en el Inventario del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, los valores que los caracterizan y su integración y relación con el resto del territorio”.

c) “Identificar la capacidad e intensidad de usos del patrimonio natural y la biodiversidad y geodiversidad y determinar las alternativas de gestión y las limitaciones que deban establecerse a la vista de su estado de conservación.”

d) “Formular los criterios orientadores de las políticas sectoriales y ordenadores de las actividades económicas y sociales, públicas y privadas, para que sean compatibles con las exigencias contenidas en la presente Ley.”

e) “Señalar los regímenes de protección que procedan para los diferentes espacios, ecosistemas y recursos naturales presentes en su ámbito territorial de aplicación, al objeto de mantener, mejorar o restaurar los ecosistemas, su funcionalidad y conectividad.”

g) “Contribuir al establecimiento y la consolidación de redes ecológicas compuestas por espacios de alto valor natural, que permitan los movimientos y la dispersión de las poblaciones de especies de la flora y fauna y el mantenimiento de los flujos que garanticen la funcionalidad de los ecosistemas.”

Entre los elementos que componen el contenido mínimo de los PORN, destaca como novedoso “el inventario y definición del estado de conservación de los componentes del patrimonio natural y la biodiversidad, de los ecosistemas y los paisajes en el ámbito territorial de que se trate, formulando un diagnóstico del mismo y una previsión de su evolución futura”, así como la “identificación de medidas para garantizar la conectividad ecológica en el ámbito territorial objeto de ordenación”.

El **artículo 20** de la Ley, dentro todavía del capítulo III referido a los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, es trascendental en el **reconocimiento jurídico del valor de las montañas**. Entre otros elementos naturales lineales y continuos, **las áreas de montaña adquieren un papel prioritario en el logro de la conectividad ecológica del territorio**. Con independencia de que tengan la condición

de espacios naturales protegidos o no, las áreas de montaña funcionan a modo de “puntos de enlace” para el establecimiento de corredores entre los espacios protegidos de Red Natura 2000 y los de singular relevancia para la biodiversidad, recogiendo lo que anteriormente veíamos señala el artículo 10 de la Directiva 92/43.

Por ello, en el mismo preámbulo de la Ley, se indica que *“las Comunidades autónomas podrán utilizar estos corredores ecológicos, o la definición de áreas de montaña, con el fin de mejorar la coherencia ecológica, la funcionalidad y la conectividad de la Red Natura 2000.”*

Además entre los tipos de hábitats naturales de interés comunitario cuya conservación requiere la designación de Zonas de Especial Conservación (ZEC), el anexo I de la Ley identifica específicamente casi 60 que se encuentran exclusivamente en Zonas de Montaña (Rivas-Martínez, *com. pers.*) y que se recogen en el Anexo III del presente trabajo ²⁹.

El segundo párrafo del artículo 20 constituye un claro avance hacia el establecimiento de un marco regulador específico de protección de las montañas. A tal fin, la nueva Ley insta a las administraciones públicas a desarrollar *“unas directrices de conservación de las áreas de montaña que atiendan, como mínimo, a los valores paisajísticos, hídricos y ambientales de las mismas.”*, aunque no aparece definido de una forma clara quién, cómo y cuándo deben realizarse dichas directrices.

3.3.4.- La Ley para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural

Tal y como se apuntaba con anterioridad, una de las políticas nuevas introducidas a raíz de la importancia que la misma está adquiriendo a nivel europeo es la política de desarrollo sostenible del medio rural. Esta política se ha apuntalado definitivamente con la aprobación de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural, que vamos a analizar a continuación para conocer los instrumentos que dicha ley va a poner en juego, y hasta qué punto tales instrumentos pueden ser de utilidad en la gestión integrada de las áreas de montaña.

En primer lugar hay que destacar los objetivos generales de la Ley, que son los siguientes (Art. 2):

²⁹ La selección referida fue realizada por Salvador Rivas-Martínez, catedrático de Botánica de la Universidad Complutense de Madrid, como contribución para el presente trabajo. En su comunicación personal, el autor resalta que si el Anexo I de la Ley de Patrimonio Natural y Biodiversidad se hubiera basado en la relación de hábitats del *“Atlas y Manual de los Hábitats de España”* (MMA, 2003), hubiera quedado en evidencia cómo, de los más de 900 hábitats inventariados en la referida obra, cerca de 400 de ellos (aproximadamente un 40%) son específicos de zonas de montaña. (Rivas-Martínez, *com.pers*)

- a) *“Mantener y ampliar la base económica del medio rural mediante la preservación de actividades competitivas y multifuncionales, y la diversificación de su economía con la incorporación de nuevas actividades compatibles con un desarrollo sostenible.*
- b) *Mantener y mejorar el nivel de población del medio rural y elevar el grado de bienestar de sus ciudadanos, asegurando unos servicios públicos básicos adecuados y suficientes que garanticen la igualdad de oportunidades y la no discriminación, especialmente de las personas más vulnerables o en riesgo de exclusión.*
- c) *Conservar y recuperar el patrimonio y los recursos naturales y culturales del medio rural a través de actuaciones públicas y privadas que permitan su utilización compatible con un desarrollo sostenible.”*

Tras las definiciones de lo que se entiende por medio rural, zona rural y municipio rural, la Ley identifica el Programa de Desarrollo Rural Sostenible como el instrumento principal para la planificación de la acción de la Administración General del Estado en relación con el medio rural, y que se elaborará en coordinación con las Comunidades Autónomas.

Las medidas del Programa serán de aplicación en las zonas rurales, distinguiendo entre zonas rurales a revitalizar³⁰, zonas rurales intermedias y zonas rurales periurbanas. La Ley considera como zonas rurales prioritarias, las zonas rurales a revitalizar así como las áreas integradas en la Red Natura 2000 y los municipios rurales de pequeño tamaño, entre las que se encontrarían la mayor parte de las áreas de montaña en España. En todo caso son las Comunidades autónomas las encargadas de realizar la delimitación y calificación de las distintas zonas rurales en base a los criterios comunes para la calificación que deberá aprobar el Consejo para el Medio Rural.

La Ley, en su disposición final segunda, establece un plazo máximo de tres meses para la constitución del Consejo para el Medio Rural y de otros tres meses, una vez constituido éste, para la aprobación del primer Programa de Desarrollo Rural Sostenible, el cual abarcará un período de cinco años.

La Ley prevé que las Comunidades autónomas para contribuir a la ordenación del medio rural desarrollen Directrices Territoriales de Ordenación Rural. Estas directrices *“condicionarán la localización territorial de las medidas derivadas del Programa, favoreciendo la compatibilidad de los planes y actuaciones que se lleven a cabo en cada zona rural en función de sus características y potencialidades”*. Además, estas directrices tendrán que tener en cuenta lo establecido en el Plan Estratégico Nacional de Patrimonio Natural y Biodiversidad, en los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y en el Plan Nacional de Calidad Ambiental Agrícola y Ganadera. En todo caso, para garantizar la complementariedad y coherencia de las medidas derivadas del Programa se elaborará un Plan por zona rural.

³⁰ La Ley define estas zonas rurales a revitalizar como aquellas con escasa densidad de población, elevada significación de la actividad agraria, bajos niveles de renta y un importante aislamiento geográfico o dificultades de vertebración territorial.

Uno de los principales ejes de las acciones generales para el desarrollo rural sostenible es el apoyo a la agricultura territorial. Para ello se prevé la promoción, el mantenimiento y la mejora de una actividad agrícola, ganadera y forestal suficiente y compatible con un desarrollo sostenible del medio rural, en particular en las zonas rurales prioritarias o calificadas como de agricultura de montaña, mediante la aplicación de medidas a los profesionales de la agricultura titulares de explotaciones territoriales o ecológicas. Estas medidas se articularán mediante la suscripción de los denominados contratos territoriales de zona rural, herramientas clave para orientar e incentivar estas actividades en beneficio de un desarrollo sostenible.

La Ley, en su artículo 19, hace nuevamente referencia a la planificación ambiental, en particular al “Plan Estratégico Nacional del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad y Geodiversidad”. En esta Ley se prevé que el contenido de este Plan ***cubra de forma específica las actuaciones ligadas al mantenimiento y protección de los paisajes protegidos y de interés del medio rural y las áreas de montaña.***

La primera impresión es que la Ley pretende hacer referencia al instrumento previsto y al que hemos mencionado con anterioridad, al referirnos a la Ley 42/2007 de Patrimonio Natural y Biodiversidad. Sin embargo, examinando uno y otro parece haber diferencias, las cuales en ningún caso parecen estar justificadas. La primera diferencia es de nombre, lo cual puede deberse fácilmente a un error por la tramitación casi simultánea de ambas leyes. La segunda, sin embargo, hace referencia al órgano que debe aprobarlo (en la Ley 42/2007 se hace referencia al Ministerio de Medio Ambiente, mientras que aquí, en la Ley 45/2007, se hace referencia al gobierno, introduciendo incluso la consulta previa a las organizaciones profesionales agrarias más representativas). La tercera diferencia es el plazo máximo para su aprobación (mientras la Ley 42/2007 habla de un máximo de dos años, la Ley 45/2007, en su disposición final tercera, señala el período de un año).

La Ley introduce el Plan Nacional de Calidad Ambiental Agrícola y Ganadera, el cual incluirá subprogramas relativos a reducción, reutilización y gestión sostenible de residuos agrarios y ganaderos, agricultura y ganadería ecológica, y a la reducción y uso sostenible de fertilizantes y plaguicidas agrícolas. Este Plan deberá incluir un tratamiento y medidas especiales para las explotaciones agrícolas incluidas en la Red Natura 2000 y para las que puedan contribuir a la reducción de la contaminación difusa de los acuíferos y las aguas superficiales.

Una de las partes más importantes de la Ley es la dedicada a las medidas para el desarrollo rural sostenible. Las áreas principales en las que se centran estas medidas y que deberán desarrollarse en el Programa son: la diversificación económica; la conservación de la naturaleza y la gestión de los recursos naturales; la creación y mantenimiento de empleo; la creación de infraestructuras, equipamientos y servicios básicos; las energías renovables; el agua; las tecnologías de la

información y la comunicación; la seguridad ciudadana; la educación; la cultura; la sanidad; el empleo público; la protección social y; el urbanismo y vivienda.

Todas las medidas contempladas en la Ley serán financiadas por la Administración General del Estado y las demás administraciones competentes, pudiendo en su caso disponer de fondos comunitarios en los casos en que los mismos estén disponibles para cierto tipo de medidas.

En cuanto a la estructura organizativa, la Ley dispone la creación de una Comisión Interministerial para el Medio Rural aunque el órgano encargado de articular la mayor parte de las medidas estratégicas será el Consejo para el Medio Rural, el cual estará compuesto por las distintas administraciones (estatal, comunidades autónomas, local). Igualmente la Ley crea la Mesa de Asociaciones de Desarrollo Rural como el órgano de participación, información y consulta de las entidades asociativas relacionadas con el medio rural de ámbito estatal.

Además de los evidentes beneficios que de manera horizontal pueden esperarse para la conservación y el desarrollo sostenible de las montañas como consecuencia de esta Ley -en virtud de la pertenencia de las montañas al medio rural-, es de destacar también lo que parece un movimiento de avance iniciado en 2006 por Resolución de 26 de abril, de la Dirección General de Desarrollo Rural del entonces Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, al firmar con el Principado de Asturias un Convenio destinado a generar una "Estrategia para el desarrollo sostenible de las montañas", de la que se hablará más tarde.

PARTE II: PROPUESTA PARA LA GESTIÓN INTEGRADA DE LAS MONTAÑAS

SECCIÓN 4.- BASE JURÍDICA E INSTITUCIONAL PARA LA GESTIÓN DE LAS MONTAÑAS. 4.1.- Puntos neurálgicos para aunar conservación y bienestar social en montaña. 4.2.- Propuestas de instrumentos específicos para las montañas y algunas fórmulas posibles. 4.3.- Una sólida base jurídica para la gestión de las montañas. 4.4.- Órganos de participación. 4.5.- Instituto de las Montañas: una institución para la investigación y el conocimiento.

Las revisiones vistas más atrás de los destinatarios, instancias competentes y agentes interesados (**Sección 2**), y de los diversos mecanismos normativos, económicos y programáticos (**Sección 3**) que tienen o pueden tener un papel en algún aspecto de la gestión de las áreas de montaña españolas, pone claramente de relieve su multiplicidad y dispersión.

Este estado de cosas es común para muchos países montañosos, y viene siendo objeto de críticas cada vez más generalizadas, debido al alto grado de ineficiencia administrativa y económica que genera, y sobre todo a causa de las consecuencias sociales y ambientales de dicha ineficiencia: estado estacionario o agravamiento de la situación de desventaja comparativa de los habitantes de las montañas, lo que directa e indirectamente acaba ocasionando también daños a los sistemas naturales y perjuicios al resto de la sociedad y a los bienes que dependen de las montañas.

Como se ha visto reiteradamente³¹, **es necesario salvar el escollo de la descoordinación entre administraciones, arbitrar en los conflictos de intereses sectoriales, y promover un esfuerzo conjunto para la protección de las montañas, que tenga en cuenta la interdependencia montaña-llano, especialmente en los aspectos de gestión de recursos hídricos y conservación de especies, y en el contexto de las tendencias climáticas que se están constatando.**

Esto es así hasta el punto de que el propio Programa de Trabajo sobre Biodiversidad de Montañas (UNEP/CBD/COP/7/4, en 2.3.1) recomienda la “colaboración regional y transfronteriza y los acuerdos de cooperación” que deben aplicarse a aspectos como paisajes, suelos, humedales, asignación de agua a ecosistemas, cuencas hidrográficas, minería, gestión de áreas protegidas y vida silvestre, investigación, agricultura, ganadería, bosques, transporte, energía y turismo.

La alternativa más coherente y más demandada desde los foros, organizaciones e instituciones internacionales cualificadas es la creación de soluciones específicas y de proximidad para las montañas, en un marco de oportuna integración de todos los principios y requerimientos de obligado cumplimiento, si lo que se pretende es el bienestar equitativo para los habitantes de estas áreas y la

³¹ Como se razonó en 1.5 “Finalidades del Trabajo”.
Ver también MMA, 2003a; FAO 2003; UNEP/CBD/COP/7/4 , etc.

conservación de los recursos de los que dependen sus comunidades y otros sectores de la sociedad.

4.1.- Puntos neurálgicos para aunar conservación y bienestar social en montaña

Recapitemos algunos de los “puntos neurálgicos” o cuestiones clave que se han venido identificando y justificando a lo largo del trabajo, con el fin de utilizarlos como principios orientadores para realizar propuestas de instrumentos acordes con los objetivos y necesidades:

- *Necesidad de instrumentos y herramientas específicas para las montañas³².*
- *Necesidad de sentar juntas a las partes competentes y agentes interesados.*
- *Necesidad de coordinación, simplificación y optimización de mecanismos administrativos y ejecutivos dispersos.*

Pero sigamos explorando otras cuestiones clave. Tal y como se razonó en la Sección 1, punto 1.3, la excelencia ambiental y la originalidad y diversidad de las culturas, paisajes y recursos naturales de las montañas son externalidades y cualidades que las hacen únicas y competitivas frente al resto del territorio y el resto de las áreas rurales.

Sin embargo, las externalidades dependen de factores de desarrollo económico, social y ambiental. Por ello, pueden cambiar, e incluso desaparecer. Así, es preciso comprender, por ejemplo, que la pérdida de la actividad de producción primaria sostenible en las montañas derivaría en una pérdida de externalidades positivas, volviendo a sus pobladores críticamente vulnerables a las leyes del mercado y a la competencia desfavorable con otras regiones del territorio.

Por esa razón, también el ordenamiento territorial debe ayudar a garantizar el mantenimiento de esas características distintivas, que deben potenciarse como ventajas comparativas frente a otros tipos de áreas rurales (MMA, 2003a, ver asimismo 1.3, “Las montañas como proveedoras de bienes y servicios”).

El documento de trabajo de la FAO varias veces citado (Robinson, 2007) resume estas cuestiones, dejando bien patente la importancia de comprender, asumir y transmitir que **las externalidades positivas pueden ayudar a sobrevivir a las comunidades de montaña. Y también, que sin las comunidades, muchas de las externalidades positivas no sobrevivirán.**

Del mismo modo es preciso comprender que todas las políticas locales, nacionales e internacionales pueden incidir de forma no previsible sobre las zonas de montaña y sus recursos, entre ellos la biodiversidad. Por esta razón, las políticas deben reconocer la multifuncionalidad y las

³² Ídem en 1.2, “Definiciones y caracterizaciones de las montañas” y en 1.5 “Finalidades del Trabajo”. Ver también conclusiones de un reciente foro nacional sobre montañas en Anexo II

especificidades de las montañas y reducir o absorber las distorsiones de mercado que afectan negativamente a la biodiversidad y demás recursos vulnerables (UNEP/CBD/COP/7/4; Robinson, 2007). Para ello, las políticas de montaña deben promover planes y ayudas específicas para estas economías, que las diferencien y que amortigüen en lo posible los impactos negativos de la globalización, impactos que siempre se muestran con mayor virulencia en las zonas marginales. De todos estos razonamientos se derivan **otros puntos neurálgicos** a tener en cuenta, algunos de los cuales constituyen a su vez medidas para reducir las mencionadas distorsiones de mercado:

- *Necesidad de asegurar la actividad primaria en condiciones de sostenibilidad y equilibrio, en especial frente al sector servicios.*
- *Necesidad de un trabajo intenso en materia de información y sensibilización.*
- *Necesidad de diseñar y poner en marcha programas de investigación que orienten los ajustes a realizar y el rumbo futuro de las políticas de montaña.*
- *Necesidad de explorar y utilizar los mejores procedimientos de valorización de los bienes públicos y externalidades que dependen conjuntamente de los ecosistemas y de la actividad sostenible de las comunidades de montaña.*
- *Necesidad de programar conjuntamente, a nivel comarcal, las inversiones y medidas ambientales con las inversiones y medidas relacionadas con el desarrollo económico y el bienestar social de la población.*
- *Necesidad de hacer uso de una contabilidad ecológica para las montañas y de integrarla en una programación financiera propia.*

4. 2.- Propuestas de instrumentos específicos para las montañas y algunas fórmulas posibles.

Teniendo en cuenta los nueve puntos neurálgicos mencionados a lo largo del epígrafe anterior, parece justificado recomendar la creación de instituciones y herramientas propias y exclusivas, pero también lo suficientemente flexibles, para las áreas de montaña españolas. A continuación se consignarán algunas fórmulas que parecen convenientes para nuestro país. Varios de estos instrumentos se están utilizando, incluso desde hace décadas, en diversos países montañosos de todo el mundo.

Veamos en un primer momento estos posibles instrumentos en forma de esquema, para a continuación explicar con algo más de detalle cada uno de ellos.

4.2.1.- Tabla-esquema de posibles instrumentos específicos para la gestión integrada de las áreas de montaña

PROPUESTA DE MARCO JURÍDICO			
<i>FIGURA</i>	<i>APLICACIÓN SOBRE:</i>	<i>ORIGEN DEL MANDATO</i>	<i>OBSERVACIONES</i>
Directrices de Montaña (*)	Ámbitos estatal y autonómico	Ley 42/2007 (**) Ley 45/2007(***)	Se sugiere establecer un marco conjunto para montañas a partir de ambas leyes.
PORN	Macizo o Comarca de Montaña	Ley 42/2007	Opción para la ordenación de macizos y sus corredores de unión: integrar PORN y PZR sobre el mismo territorio
Plan por Zona Rural	Macizo o Comarca de Montaña	Ley 45/2007	

(*) No se descarta la posibilidad de la elaboración y aprobación de una **Ley de Montaña**, o en su defecto de una **Estrategia Estatal** con sus correspondientes Estrategias Autonómicas, que puedan suplirla.

(**) “Directrices de Conservación de las áreas de Montaña” (Art. 20); Plan Estratégico Estatal del Patrimonio Natural y la Biodiversidad (Art.12); Directrices de Ordenación de los Recursos Naturales (Art.16.2)

(***): Directrices Estratégicas Territoriales de Ordenación Rural (Art.12)

INSTRUMENTOS ADMINISTRATIVOS Y ORGANIZATIVOS PROPUESTOS			
<i>INSTRUMENTO</i>	<i>ESCALA DE ACCIÓN</i>	<i>MISIÓN</i>	<i>OBSERVACIONES</i>
Centros de Orientación Técnica de Montaña	Local, supramunicipal	Diseñar e implantar Estrategias Locales de Montaña	Incorporan su propio mecanismo para la participación y puesta en común en el nivel local.
Red Territorial de Centros de OTM	Autonómica, con participación Estatal	Potenciar la eficiencia de los Centros locales	Surgiría como consecuencia de la progresiva organización de los Centros locales

INSTRUMENTO PROGRAMÁTICO PROPUESTO: PROGRAMA BASE PARA LA ELABORACIÓN DE POSIBLES ESTRATEGIAS A DISTINTOS NIVELES		
<i>TIPO DE ESTRATEGIA</i>	<i>ÁMBITO</i>	<i>OBSERVACIONES</i>
Estrategias locales de Montaña	Local, supramunicipal (por ejemplo comarcal)	Deben ser concertadas, localmente específicas y flexibles

OTROS POSIBLES ÓRGANOS DE PARTICIPACIÓN Y PUESTA EN COMÚN	
<i>ÓRGANO</i>	<i>NIVEL</i>
Consejos de Sistema Montañoso o de Macizo (*)	Autonómico o interautonómico
Consejo Estatal para las Montañas	Estatal

(*) Estos Consejos de Sistema o Macizo podrán además, si lo consideran oportuno, apoyarse en el trabajo de las Comisiones Comarcales de Montaña (inscritas en los Centros Locales de Orientación Técnica). Su carácter sería, en principio, autonómico, pero dado que la mayor parte de los Sistemas montañosos españoles y muchos de sus Macizos están compartidos por dos o más Comunidades Autónomas, su ámbito de trabajo pudiera ser interautonómico, tal y como pide la Carta Europea de las Montañas³³.

POSIBLE INSTITUCIÓN PARA LA INVESTIGACIÓN Y EL CONOCIMIENTO		
<i>INSTITUCIÓN</i>	<i>ÁMBITO DE COORDINACIÓN</i>	<i>MISIONES</i>
Instituto de las Montañas	Estatal	Coordinación de actividades de investigación y recuperación de conocimientos. Centralización estratégica de información. Función de Observatorio. Representación internacional.

4.3.- Una sólida base jurídica para la gestión de las montañas

La reciente aprobación de gran parte de la normativa descrita en la Sección 3 ofrece una buena oportunidad para mejorar la coordinación en las actuaciones a llevar a cabo en dichas áreas. De hecho se considera que la adecuada utilización de los instrumentos existentes, en particular a través de las dos vías abiertas por la **Ley sobre Patrimonio Natural y Biodiversidad** y por la **Ley sobre Desarrollo Sostenible del Medio Rural**, podría dar como resultado la puesta en marcha de las demandadas herramientas para las montañas, tal y como a continuación se describe.

³³ Artículo 3: "Considerar y reconocer la entidad geográfica constituida por cada área de montaña, con el fin de proporcionar un marco democrático que permita a los pobladores implicados expresar sus puntos de vista y también para asegurar que las divisiones administrativas actuales o futuras no constituyan una barrera para la implementación de las políticas de montaña", ver en [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=REC\(2003\)130&Sector=secCongress&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=REC(2003)130&Sector=secCongress&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679)

4.3.1.- Una base de doble vía

Antes de abordar el desarrollo de estos instrumentos, quizás sea conveniente volver a los tres ejes conjuntos de acción u objetivos que se señalaban al comienzo de este trabajo en relación con el objetivo general marcado (compatibilizar la conservación y el bienestar social en las montañas), esto es,

1. conservación del patrimonio,
2. uso racional de los recursos, y
3. bienestar equitativo de los habitantes de las montañas.

En cuanto al primer objetivo y, en gran medida, también al segundo, hemos visto cómo la nueva Ley sobre Patrimonio Natural y Biodiversidad establece algunas novedades importantes en relación a las montañas. La primera es la elaboración y aprobación del Inventario Español del Patrimonio Natural y la Biodiversidad. Sería conveniente que dicho Inventario incluyera un apartado referido a las montañas españolas, al estado de conservación de cada una de estas cadenas montañosas y a las medidas generales más urgentes a llevar a cabo en las mismas. Esta inclusión de las montañas en el Inventario facilitaría el desarrollo de **Planes de Ordenación de los Recursos Naturales** para cada una de estas áreas, tal y como dispone la propia Ley.

La Ley sobre Patrimonio Natural y Biodiversidad prevé igualmente la aprobación del **Plan Estratégico Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad** en el plazo máximo de dos años [si efectivamente la Ley sobre Desarrollo Sostenible en el Medio Rural hace referencia al mismo instrumento (artículo 19), en dicha ley el plazo marcado es el de un año]. En cualquier caso, independientemente del plazo para su aprobación, en el marco de este Plan Estratégico deben desarrollarse las directrices para la ordenación de los recursos naturales, desarrollo que debería ser aprovechado para incluir la especificidad y necesidad de desarrollo de planes de ordenación de los recursos naturales utilizando como ámbito territorial las montañas e incluyendo, por tanto, las directrices de conservación de las áreas de montaña.

La experiencia en España muestra la complejidad de dar cumplimiento a este tipo de desarrollos por lo que su inclusión dentro de las directrices de ordenación de los recursos naturales facilitará enormemente su posterior aplicación. Por tanto, **la vía abierta por la Ley sobre Patrimonio Natural y Biodiversidad pasa por el reconocimiento de las áreas de montaña, dentro de las directrices sobre ordenación de los recursos naturales, como zonas especiales y diferenciadas, que merecen sus propios planes de ordenación acorde a dicho carácter singular.** Esta inclusión facilitaría la aplicación de las mismas por parte de las comunidades autónomas y el posible desarrollo de PORNs para cada una de estas áreas de montaña.

Sin ninguna duda la aplicación del PORN como instrumento de planificación y ordenación de los recursos naturales es el mejor para otorgar a las áreas de montaña una visión integrada de sus valores. Este plan, de carácter marcadamente territorial, podría ser la base territorial para el desarrollo de otro tipo de planificación coordinada que cubriese los objetivos 2 y 3.

La otra vía, abierta por la Ley para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural, nos permite abordar los objetivos 2 (uso racional de los recursos, en claro solapamiento con los PORN en este punto) y 3 (bienestar equitativo de los habitantes de las montañas). Sería igualmente importante dentro de los instrumentos previstos por esta Ley, **el reconocimiento de la singularidad y especificidad de las zonas rurales de montaña.**

Dicho reconocimiento no parece ser algo nuevo o ajeno al ámbito de la agricultura y el desarrollo rural, sobre todo teniendo en cuenta que en el año 2006, como ya se indicó, el Ministerio de Agricultura puso en marcha distintos trabajos encaminados al establecimiento de una estrategia para el desarrollo sostenible de las montañas.

Dentro de la Ley en particular, el instrumento principal es el Programa de Desarrollo Rural Sostenible, el cual debería aprobarse en pocos meses. Sin embargo, el momento más determinante en relación con la aplicación de la Ley y de las propias medidas previstas en el Programa de Desarrollo Rural Sostenible, será, sin duda alguna, la calificación de las distintas zonas rurales en “a revitalizar”, “intermedias” y “periurbanas”, recordando que sólo las primeras son consideradas como áreas prioritarias, áreas que deberán delimitar las Comunidades autónomas en base a los criterios comunes para la calificación que deberá aprobar el Consejo para el Medio Rural. El seguimiento de la elaboración de esos criterios se considera muy relevante a la hora de asegurar **que la mayor parte de las zonas de montaña puedan considerarse como zonas rurales a revitalizar** y que los criterios comunes podrían apuntar a la utilización de estas áreas de montaña como unidades a revitalizar.

La Ley igualmente prevé que las Comunidades autónomas, para contribuir a la ordenación del medio rural, desarrollen **Directrices Territoriales de Ordenación Rural**, directrices que deben tener en cuenta lo establecido en el Plan Estratégico Nacional de Patrimonio Natural y Biodiversidad, en los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y en el Plan Nacional de Calidad Ambiental Agrícola y Ganadera. En todo caso para garantizar la complementariedad y coherencia de las medidas derivadas del Programa se elaborará, como se señalaba con anterioridad, un Plan por zona rural. En este sentido la propia Ley facilita o prevé la conexión espacial o territorial de estos planes. Parece evidente que **la existencia de un PORN sobre un determinado territorio podría facilitar el desarrollo de un Plan de Zona Rural que tuviera el mismo ámbito territorial.** Nada impide y más bien todo lo contrario, la Ley parece favorecerlo, que el plan de zona rural tuviese el mismo ámbito territorial que un PORN allí donde éste existiera. Por tanto parece oportuno el desarrollo de figuras y elementos dentro de las diferentes directrices que apunten a la utilización de las montañas como demarcación territorial idónea para el desarrollo de estos planes.

La conexión cruzada establecida entre las herramientas de ordenación de los recursos naturales y las herramientas de desarrollo rural refuerzan la puesta en marcha de esta doble vía, es decir, que los avances generados en un campo generen avances en el otro campo y que los eventuales bloqueos puedan superarse mediante acciones en la línea complementaria. La propia integración generada por la creación del nuevo Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, parecen facilitar esta conexión entre las dos vías.

4.3.2.- Características de los Planes

En todo caso, los dos tipos de planes para montañas (PORN de montaña y Plan de Zona Rural) que se propone combinar deberán:

- a) *Tener en cuenta las especificidades biofísicas de estos territorios.*
- b) *Respetar y resaltar los derechos, culturas e idiosincrasias de sus habitantes³⁴.*
- c) *Tratar e integrar de modo equilibrado los diversos aspectos relativos a la preservación del entorno y al bienestar, actividades y economía de las comunidades de las montañas.*

Los instrumentos en cuestión han de ser flexibles y adaptables, porque el tratamiento requerido para estas áreas necesita ser *territorialmente específico* (todas las áreas de montaña incluyendo sus valles y sus conexiones necesitan un trato especial) y al mismo tiempo, *localmente específico* (cada área concreta tiene necesidades y problemas concretos).

Además, esta planificación específica utilizando como delimitación territorial las Montañas aplicaría de modo acorde a estos territorios los contenidos de diversas normativas sectoriales, como las referentes a medio ambiente, ordenación del territorio, agricultura, montes, recursos hidrológicos, transporte e infraestructuras, economía, cultura, sanidad, turismo y otros aprovechamientos como la minería o las energías renovables.

En resumidas cuentas, se plantea obtener la especificidad en las herramientas de gestión mediante el reconocimiento de las áreas de montaña como zonas merecedoras, por sus especiales características y funciones, de contar con sus propios Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, así como reconocer para dichas áreas unas características diferenciadas dentro del desarrollo sostenible del Medio Rural, y, por tanto, fomentar la utilización de esa singularidad como base territorial de planificación dentro de dicho ámbito.

4.3.3.- Escala y ámbito de los Planes

³⁴ Como se razonó en 1.2, "Definiciones y caracterizaciones de las montañas" y en 1.5 "Finalidades del Trabajo". Ver también conclusiones de un reciente foro nacional sobre montañas en Anexo II.

La escala idónea para la elaboración coordinada de PORNs y Planes por Zona Rural sería probablemente, por compromiso entre la cohesión geográfica y ecológica, la especificidad sociocultural y la manejabilidad, el correspondiente a macizos montañosos, ya que en la mayor parte de los casos la extensión de los grandes Sistemas³⁵, de los que los macizos son unidades constituyentes, es excesiva para permitir un tratamiento gestor conveniente.

Por otra parte, en el caso de las montañas surge inmediatamente la cuestión de la interterritorialidad, ya que como se ha insistido, las alineaciones montañosas constituyen en muchos casos límites entre comunidades autónomas. Nuestra propuesta es, sin lugar a dudas, que la elaboración de PORNs y Planes por Zona Rural se realice a escala de macizos completos, es decir, a partir de la cooperación y coordinación de las administraciones autonómicas colindantes. Esto tiene pleno sentido desde el punto de vista de la conservación -pensemos en la conectividad o en la conservación de especies- pero también desde la perspectiva de la gestión racional de aspectos como el agua, el suelo y los recursos vivos, u otros como las infraestructuras o el turismo. Los beneficios, en definitiva, supondrán también ventajas económicas.

Además, dicha coordinación entre administraciones está en la base de la adecuada respuesta ante la problemática que reiteradamente se ha expuesto como consecuencia de la dispersión y la falta de colaboración entre instituciones responsables. Entraña, sin duda, dificultades y conflictos de intereses, pero la conciliación merece la pena debido a las muchas ventajas y oportunidades que supone.

Una opción alternativa, probablemente menos adecuada pero quizás más posibilista, sería la creación de dichos planes en un ámbito territorial más local, restringido a la comarca o mancomunidad de valle.

La necesaria coordinación entre las dos capas de planificación que se han reseñado a lo largo de este epígrafe -ordenación de recursos y desarrollo rural sostenible- tendría su mejor instrumento de implementación en los Centros de Orientación Técnica para el apoyo a las áreas de montaña, tal y como se describirá en la sección siguiente.

4.4.- Órganos de participación y puesta en común

Complementariamente a los distintos niveles posibles para las estrategias de gestión de los territorios de montaña, sería necesario crear los pertinentes órganos de representación y participación que posibiliten el trabajo en concertación continuada. Tales órganos de representación

³⁵ Por Sistemas Montañosos nos estaríamos refiriendo en España a los siguientes: Montes de León y Macizo Galaico; Montañas Cantábricas; Pirineos; Cordilleras Costero-Catalanas; Sistema Ibérico; Montañas Baleares; Sistema Central; Montes de Toledo; Sierra Morena; Montañas Béticas y Montañas Canarias. Como se aprecia fácilmente, en la mayoría de los casos se hace necesario descender a una escala territorial más reducida.

deben incluir algunas partes que representen al llano y a la sociedad en su conjunto, y tendrán en cuenta el carácter de “frontera” de las montañas³⁶.

La misión de tales órganos sería asistir en la toma de las decisiones encaminadas a la gestión de la sostenibilidad social, económica y ambiental de las montañas en cada uno de los **niveles**:

- **Nivel Local:** en primer lugar, la especificidad no sólo territorial sino también local de las montañas hace que sea de la mayor importancia crear órganos de **participación local** en ámbitos de proximidad, como sería el comarcal o de valle. Estos órganos, o **Comisiones Comarcales de Montaña**, serían parte constitutiva de los Centros Locales de Orientación Técnica, e incluirían, entre otros, representantes de las administraciones locales y de los actores económicos y sociales. Su función, inscrita en la de los Centros, consistiría en definir y transmitir los requerimientos para la gestión en materia de conservación y desarrollo a escala local, informando sobre sus aciertos o debilidades, como mecanismo de retroalimentación para la toma de decisiones locales. A su vez velarían por la gestión y serían responsables de mantener un alto nivel de diversidad y calidad en la participación social, y una comunicación eficaz con los ámbitos de representación más generales.
- **Nivel autonómico:** Es evidente que las **Comunidades Autónomas** también debieran tener un papel relevante a la hora de reforzar la participación y optimizar el buen funcionamiento en los ámbitos locales. Este papel pudiera desempeñarse a través de los correspondientes **Comités de Sistema Montañoso o de Macizo**, que en el caso de Sistemas o Macizos compartidos por más de una Comunidad Autónoma, debieran ser órganos interterritoriales en los que estarían representadas las Comunidades Autónomas limítrofes en las dos o más vertientes del sistema montañoso, compartiendo así los intereses y responsabilidades de ordenación y gestión a ambos lados de la cadena o macizo, tal y como pide la Carta Europea de las Montañas³⁷.
- **Nivel estatal:** Por último, y en el caso de que se optara por una *estrategia de ámbito estatal para las montañas*, una figura ya existente en varios países europeos es el **Consejo Estatal para las Montañas**. organismo de representación en los niveles superiores de la gobernanza, con participación mixta de la Administración General del Estado, las Administraciones autonómicas, los agentes sociales y económicos, la comunidad científica y las ONGs interesadas.

³⁶ Ver Introducción, 1.2.2. Ver también Anexo II.

³⁷ Por ejemplo, en su artículo 3: “Considerar y reconocer la entidad geográfica constituida por cada área de montaña, con el fin de proporcionar un marco democrático que permita a los pobladores implicados expresar sus puntos de vista y también para asegurar que las divisiones administrativas actuales o futuras no constituyan una barrera para la implementación de las políticas de montaña”, ver en [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=REC\(2003\)130&Sector=secCongress&Language=lanEnglish&Ver=original&ackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=REC(2003)130&Sector=secCongress&Language=lanEnglish&Ver=original&ackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679)

4.5.- Instituto de las Montañas: una institución para la investigación, el seguimiento y el conocimiento

Dada la gran dispersión actual de instituciones oficiales y centros públicos y privados dedicados al estudio y la investigación de diversas materias directa o indirectamente relacionadas con montañas, sería muy necesaria la creación de una institución de carácter estatal que se ocupara de centralizar todos los aspectos de la investigación, divulgación y educación ambiental específicos de las áreas de montaña. Recientemente (Moscoso, 2007; Moya, 2007) se ha reclamado desde foros especializados una institución de estas características, o al menos responsable de centralizar la investigación específica sobre montañas.

Se contarían entre los aspectos de interés para dicha institución los siguientes:

- **Coordinación y programación planificada de la investigación específica** de montañas a través de los muchos y dispersos centros de investigación ya existentes, así como el mantenimiento de bases de datos, sistemas de georreferenciación de información y demás sistemas de recopilación y puesta en común de la mejor información disponible. Algunos temas prioritarios:
 - Investigación y fomento de las mejores prácticas y las nuevas tecnologías aplicables a todos los aspectos de la conservación y el desarrollo sostenible en montaña (ecología y dinámica de los sistemas, condiciones para la sostenibilidad en montaña, ámbito agroforestal, sector agroalimentario, suelos, recuperación paisajística y de espacios degradados, etcétera).
 - Rescate, recopilación y adecuado registro de los conocimientos tradicionales en todos sus ámbitos, desde la fenología, la etnobotánica y el manejo de los recursos naturales hasta las toponimias, lenguas y demás manifestaciones lingüísticas, literarias y culturales.
 - Economía ecológica para las montañas, incidiendo en el desarrollo de herramientas que faciliten la valoración de los costes y beneficios ambientales de las decisiones de gestión, y el desarrollo y fórmulas de aplicación de diferentes mecanismos económicos que redunden en beneficios para la conservación, y en pagos justos para los proveedores de externalidades positivas por parte del conjunto de los beneficiarios de dichas externalidades.
- **Sensibilización social a favor de las áreas de montaña**, facilitando la divulgación de los conocimientos derivados de la labor investigadora mediante la elaboración y difusión de documentos sencillos en diversos formatos y a la medida de los diferentes destinatarios.
- **Conocimiento y coordinación del “quién es quién” de las montañas**, en todos los posibles ámbitos institucionales, académicos, culturales, asociativos u otros.

- **Representación internacional y comunicación** con otras instituciones análogas europeas e internacionales, representando a las montañas españolas y a sus moradores en las diversas organizaciones, participando en las iniciativas comunes, proponiendo o colaborando en la organización de actividades de interés, y en definitiva haciendo cuanto sea conveniente para adquirir nuevas visiones, conocimientos y enfoques útiles para las montañas españolas, así como, si procede, compartir los avances logrados a nivel español.
- **Función de Observatorio**, entendido como un mecanismo de actualización continuada de cuanto en ellas acontece. En su forma más simple y de coste más reducido, podría consistir sencillamente en una red digital de ámbito estatal destinada a la observación, recogida y posterior análisis de información bajo la forma de series de datos comparables. Algunas ideas para el funcionamiento de este posible Observatorio:
 - Los nodos de esta red digital podrían estar físicamente radicados en un conjunto de Unidades de Observación que debieran ser territorios con características sociológicas, ecológicas y geográficas comunes, y estar numérica y geográficamente bien distribuidos por todos los territorios de montaña del Estado. En cada una de esas Unidades se asignaría un equipo observador local a quien previamente se habrá cualificado y dotado para la tarea. La forma más sencilla de llevar a cabo esta labor sería a partir de cuestionarios *on line* de emisión periódica (por ejemplo, una vez al año) aunque también podía realizarse -con mayor coste económico- mediante entrevistas personales a cargo de un responsable que se desplazara físicamente a cada una de las Unidades de Observación.
 - El método de trabajo y las materias a investigar apuntarían al objetivo último de mejorar, completar y actualizar periódicamente los conocimientos sobre la situación socioeconómica y ambiental de las montañas españolas a partir de la percepción de sus habitantes, con vistas a la integración de tales conocimientos y percepciones como materia complementaria para los necesarios diagnósticos previos al establecimiento de las políticas de montaña en sus diferentes niveles. También en una escala más general, tal información puede encontrar un nicho útil como materia auxiliar para la determinación de los parámetros de sostenibilidad para los usos económicos, o para el estudio y comprensión del llamado cambio global.
 - A tal efecto, es recomendable abordar un abanico amplio de materias, que ayuden a obtener una visión lo más completa y precisa posible de la situación de partida y de la evolución de los distintos parámetros y procesos. Algunos ejemplos: estado, dinámica y problemática de los ecosistemas, las especies, los bosques o los recursos hídricos; procesos de degradación y erosión, cambios bioclimáticos; estructura, características y problemática de las sociedades de montañas, etcétera.

- La elaboración de los cuestionarios a partir de los indicadores más convenientes, y su expresión más idónea en función del perfil y posibilidades de los equipos de observación deben realizarse con la necesaria perspectiva de futuro, a fin de que con el correr del tiempo no se detecten deficiencias que podrían haberse evitado con una buena planificación desde el primer momento. Tanto la elaboración de los cuestionarios como el análisis, procesamiento y registro de la información obtenida estaría a cargo de una institución solvente (por ejemplo, una Universidad) y podría apoyarse estratégica y presupuestariamente en una Administración estatal capaz de garantizar su continuidad en el tiempo.

- Las Unidades de Observación de este dispositivo podrían corresponderse con el ámbito subautonómico (comarcal o de valle) con el fin de establecer un nivel homogéneo para la escala estatal de observación; sin embargo a criterio de las decisiones locales, estas Unidades podrían subdividirse (descendiendo por ejemplo al nivel de los municipios) con el fin de constituir sub-redes de información comarcal de utilidad para diversos propósitos.

SECCIÓN 5.- UN INSTRUMENTO AVANZADO E INTEGRADOR: LOS CENTROS DE ORIENTACIÓN TÉCNICA PARA LAS ÁREAS DE MONTAÑA. 5.1.- Objetivos de la propuesta. 5. 2.- Valor y funciones de los Centros. Participación institucional. 5.3.- La Red de Centros.

A lo largo de esta Sección se propondrá la implantación de los Centros de Orientación Técnica con objeto de aportar un máximo de eficiencia y coordinación a todo cuanto atañe a las materias de conservación y desarrollo sostenible en montañas, al integrar en una única institución a las administraciones e instancias competentes, los actores interesados y los instrumentos de organización, económicos y ejecutivos que en anteriores epígrafes se mencionaron como prioritarios para la creación y aplicación de una verdadera política de montaña.

5.1.- Objetivos de la propuesta

La propuesta persigue los fines siguientes:

1. Atender a las especificidades territoriales y locales de las montañas y a la exclusividad de sus culturas humanas.
2. Integrar los requerimientos ambientales en el conjunto de la política para montañas.
3. Optimizar los recursos económicos, materiales y humanos disponibles.
4. Crear, aplicar y canalizar mecanismos que plasmen el reconocimiento y la responsabilidad colectiva hacia las áreas de montaña.
5. Condensar la normativa y facilitar su aplicación.
6. Garantizar y optimizar la comunicación entre todos los niveles y la sensibilización y participación de todos los sectores.
7. Promover el bienestar social y el empleo.
8. Preservar los ecosistemas y recursos de las montañas, y en consecuencia posibilitar el flujo continuado de bienes y externalidades positivas hacia el resto de los sistemas biofísicos y sectores sociales
9. Facilitar la recogida organizada de datos, promover la investigación aplicada y facilitar la retroalimentación, con objeto de
10. Integrar un sistema permanente de consulta, seguimiento y ajuste de los procesos, y
11. Facilitar la transmisión de información a todos los sectores sociales.

Todos estos fines pueden condensarse en dos grandes objetivos:

- Desarrollar y facilitar la implantación de fórmulas localmente específicas para la gestión activa y equilibrada de los recursos, coherente con los principios fundamentales que deberían asumirse para las zonas de montaña (solidaridad y corresponsabilidad por parte del resto de la sociedad, sostenibilidad y enfoque ecosistémico)

- Promover y tutelar iniciativas de desarrollo local concordantes con dichos principios y asegurarles un flujo suficiente de financiación.

5.2.- Valor y funciones de los Centros. Participación institucional.

Estos objetivos ayudan a definir a los Centros de Orientación Técnica como instituciones que centralizarían territorialmente el tratamiento de todos aquellos temas que presentan especificidades por el hecho de ocurrir en áreas de montaña, o dicho con otras palabras, estaríamos hablando de

Centros de decisión y gestión local de las políticas para la sostenibilidad social, económica y ambiental en montaña.

Como punto de partida, la mejor escala para la implantación y el trabajo de cada Centro sería la escala de comarca de montaña, considerándose la escala municipal como menos idónea debido a las limitaciones impuestas por el pequeño tamaño y reducida población de la mayor parte de los municipios de montaña. Su creación partiría de la decisión de las Comunidades Autónomas y por consiguiente tendrían las funciones que éstas les otorgasen, pero sin duda serían los Centros los encargados de coordinar y aplicar la planificación correspondiente sobre el terreno.

Según los objetivos anteriormente reseñados, la misión de los Centros sería diseñar fórmulas localmente específicas para la gestión equilibrada de los recursos para, en coherencia con tales fórmulas, promover y tutelar iniciativas sostenibles de desarrollo local y asegurarles un flujo suficiente de financiación.

Lógicamente, a efectos de coordinación, simplificación y optimización de mecanismos administrativos, ejecutivos y económicos dispersos, los Centros debieran asimismo cumplir la función de oficinas administrativas de ámbito comarcal, con el objetivo fundamental de impulsar la consecución de condiciones básicas e igualitarias de servicios, trabajo y calidad de vida para sus comunidades humanas, con énfasis prioritario en la integración de la sostenibilidad y la participación en cuanto se impulse y se gestione.

Un mecanismo ya existente y que arroja luz sobre esta función administrativa que se propone para los Centros son los CEDER (Centros y consorcios de desarrollo rural) y los GAL (Grupos de Acción Local), creados para la captación y gestión de fondos europeos para el desarrollo territorial. En este mismo sentido, los Centros locales de Orientación Técnica para Montañas cumplirían el papel de “centros de desarrollo rural” adaptados al caso especial de las montañas, ampliando su campo de acción a la implicación global en todas las políticas socioeconómicas, culturales y ambientales de la comarca, con un enfoque de acuerdos y pactos participativos, flexibles y duraderos para lograr un compromiso entre desarrollo y conservación.

En resumidas cuentas, cada Centro actuaría en definitiva como órgano técnico para la coordinación de las políticas sociales, económicas y ambientales de su correspondiente comarca de montaña. Por tanto, debería contar con la representación de todos los municipios de la comarca y contener mecanismos para la participación efectiva de los agentes sociales y económicos en los diagnósticos y en la toma de decisiones.

A tenor de las necesidades expuestas en 4.1, los Centros deberían incorporar, además de las ya mencionadas, otras dos funciones clave:

- información, sensibilización y divulgación para con los pobladores locales (valores del territorio, reconocimiento del papel de los pobladores como proveedores de servicios de alto interés social a través de las actividades, información sobre las políticas públicas, etcétera)
- coordinación de la recopilación informativa para la retroalimentación del sistema de gestión y para la investigación aplicada.

Nos quedamos, por el momento, con la idea de estos contenidos y funciones básicos apuntados para los Centros de Orientación Técnica. En la Sección 7 volveremos a hablar de estas instituciones con el fin de dar algunas ideas sobre su creación, desarrollo en red, funcionamiento, recursos económicos y engarce con los instrumentos jurídicos y programáticos más convenientes para la conservación y desarrollo sostenible de las montañas.

5.3.- La Red de Centros

En su forma más completa y desarrollada, dicha Red sería un sistema coordinado y cooperativo de conexión de los Centros de Orientación Técnica, y en esencia sería una consecuencia del buen funcionamiento de cada uno de ellos. Su encuadre tendría que ser primeramente autonómico, y más tarde interautonómico y con participación estatal.

Por ahora, tal y como se acaba de explicar en el epígrafe anterior, bastará con apuntar esta idea incipiente y más adelante se profundizará algo más en su proceso de desarrollo y posibilidades.

SECCIÓN 6. UNA HERRAMIENTA FLEXIBLE Y DE LARGO RECORRIDO: PROGRAMA DE TRABAJO PARA LA PROMOCIÓN, APOYO Y SENSIBILIZACIÓN PARA LA CONSERVACIÓN DE LAS MONTAÑAS . 6.1.- Objetivos y metas. 6.2.- Directrices para el diseño de Estrategias locales a partir de la Relación de Medidas propuesta en el Anexo I.- 6.3.- El sector agroforestal y la producción de calidad en las zonas de montaña. 6.4.- La sostenibilidad como oportunidad económica en las montañas. 6.5.- El turismo de montaña. 6.6.- Financiación para el Programa de Trabajo.

La preservación de las áreas de montaña como espacio de vida para sus pobladores y como núcleos emisores de bienes y servicios para el conjunto de la sociedad requiere un conjunto estructurado y coordinado de acciones muy diversas. Conservar y usar racionalmente estos procesos y recursos naturales y culturales, en armonía con el bienestar de sus pobladores, implica:

1. Conocer y comprender lo mejor posible cada uno de los elementos, sistemas y comunidades de todo tipo presentes en las áreas de montaña; los procesos y las complejas redes de relaciones entre sí, con otros sistemas y con factores ambientales como la meteorología y el clima, teniendo siempre en cuenta los factores de la complejidad y la incertidumbre, además de la insuficiencia de nuestros conocimientos,

2. determinar el conjunto de acciones necesarias para garantizar la sostenibilidad de los elementos, procesos y redes de relaciones anteriormente especificadas, desde la perspectiva de su importancia para la sociedad en general, y para la vida y el bienestar equitativo de los habitantes de las montañas,

3. transferir la comprensión y la información disponible a los distintos actores implicados y al colectivo social,

4. implicar a todo el conjunto de actores en la determinación del camino a recorrer, en el establecimiento de planes y en el reparto y asunción de misiones, sin perder de vista la interdependencia de dichos planes y misiones,

5. recorrer los pasos establecidos en un contexto de permanente comunicación, coordinación y seguimiento de los procesos, a fin de poder introducir el cambio y la flexibilidad cada vez que las circunstancias lo requieran.

En la Sección 4 de este trabajo se habló de las posibles estrategias jurídicas para la gestión de las áreas de montaña. Claramente lo ideal sería una **Ley de Montaña** de rango estatal, o en su defecto una **Estrategia Estatal** con sus correspondientes Estrategias Autonómicas, que puedan suplirla.

Alternativamente, unas **Directrices de montaña** establecidas conjuntamente a partir de las leyes 42/2007 y 45/2007 aportarían el necesario marco vinculante para la gestión autonómica de estas áreas, pudiéndose además reforzar este enfoque a partir del encuentro y sinergia de los **instrumentos de ordenación y gestión de los usos y el territorio** - los PORNs y los Planes por Zona Rural- previstos, respectivamente, por la Ley de Patrimonio Natural y Biodiversidad, y por la Ley de Desarrollo Rural Sostenible.

A continuación, se pretende completar estas propuestas de marco jurídico con un **Programa de Trabajo** para la promoción, apoyo y sensibilización para la conservación de las montañas, destinado a permitir un cumplimiento ordenado de los pasos 1 a 5 que acaban de exponerse.

A tal efecto, el Programa propuesto ofrece posibilidades en tres niveles diferentes, que perfectamente pueden también ser complementarias:

- *En el nivel LOCAL:* Constituir una herramienta genérica al servicio del diseño de Estrategias Locales, es decir, de programas localmente específicos para cada comarca o área concreta de montaña.
- *En el nivel ESTATAL:* En este nivel existen dos posibilidades para el desarrollo del Programa propuesto:
 - Servir de base para las Directrices para las Áreas de Montaña, a cuya elaboración instan doblemente tanto la Ley de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, como la Ley de Desarrollo Rural Sostenible, a través de las pertinentes Directrices estratégicas territoriales de ordenación rural.
 - Servir de base para una Estrategia estatal para las Áreas de Montaña³⁸, y en su caso para las correspondientes Estrategias Autonómicas.

Para acometer de modo ordenado cualquiera de estas opciones (que pueden ser compatibles entre sí) se ofrece una **Relación de Medidas para la conservación de las montañas** (que se adjunta íntegramente en el Anexo I).

Al elaborar esta relación de medidas se ha tenido en cuenta el mejor conocimiento disponible, a través de los criterios que en la actualidad se dan por válidos desde la comunidad técnica y científica internacional especializada en la gestión y conservación de las áreas de montaña y sus recursos, y que además se ha contrastado para el caso español partiendo de diagnósticos y opiniones consensuados, y en concordancia con diversos instrumentos jurídicos europeos y nacionales, en concreto los siguientes:

³⁸ Téngase en cuenta, en este sentido, la inminente presentación de una Estrategia para las Zonas de Montaña por parte del Ministerio de Agricultura, por lo que sería muy indicado que ambos Ministerios contrastaran sus respectivos enfoques para una propuesta lo más completa, coordinada y diversa posible.

- Convenio de Diversidad Biológica
- Convenio Europeo del Paisaje,
- Estrategia Territorial Europea,
- Estrategia Española de Desarrollo Sostenible,
- Ley de Patrimonio Natural y Biodiversidad,
- Ley de Desarrollo Rural Sostenible,
- Ley de Montes,
- Programa de Trabajo sobre Diversidad Biológica de Montañas,
- Carta Europea de las Montañas,
- Carta Española de las Montañas.

La Relación de Medidas facilita una lista global de acciones que debe servir de guía para que, en cada caso y en función de las circunstancias locales y la normativa vigente, resulte más sencilla la **selección de las acciones más adecuadas y el planteamiento de la estrategia local a seguir.**

La Relación de Medidas plantea un marco, exhaustivo en la medida de lo posible, de acciones agrupadas en tres grandes ejes:

- **Eje 1: Acciones para la conservación del patrimonio de las montañas**³⁹,
- **Eje 2: Acciones para el uso racional de los recursos, y**
- **Eje 3: Acciones para el bienestar local.**

De forma transversal a estos tres grupos de acciones se han dispuesto, en los diversos bloques resultantes, una serie de medidas específicas destinadas a la investigación y a la sensibilización, por considerarse un apoyo imprescindible para la comprensión de la realidad ecológica y social subyacente, para el seguimiento y ajuste de los procesos y para la justificación social, la credibilidad y el éxito del propio programa.

6.1. Objetivos y metas

Veamos a continuación el resumen-esquema general de los objetivos y metas a los que se juzga oportuno prestar atención en el conjunto de las montañas españolas, aunque sin duda existen todo tipo de casos particulares en los que determinadas cuestiones estén ya resueltas y hayan dejado de ser un problema, o bien se encuentren en vías de solución. La relación completa de medidas puede verse, como se ha indicado, en el Anexo I.

³⁹ En el Anexo I se explican también las razones por las que se considera conveniente trabajar en este tipo de medidas.

6.1.1.- Eje 1: Acciones generales para la conservación del patrimonio de las montañas.

Objetivo: Protección del suelo, 2 Metas:

- Preservación de la integridad de los suelos de montaña que están bien conservados en el momento presente *(2 medidas)*
- Corrección de deficiencias en suelos que presentan problemas de conservación. *(5 medidas)*

Objetivo: Protección de la biodiversidad, 2 Metas:

- Preservar la integridad de los ecosistemas de montaña bien conservados en el momento presente *(2 medidas)*
- Recuperar biodiversidad y restaurar procesos allí donde se ha perdido la integridad. *(6 medidas)*

Objetivo: Conservación del patrimonio cultural, 3 Metas:

- Garantizar la preservación del patrimonio cultural en buen estado de conservación. *(2 medidas)*
- Recuperación, en la medida de lo posible, del patrimonio deteriorado o perdido. *(3 medidas)*
- Recuperación, preservación y puesta en valor de las redes locales de caminos y vías pecuarias *(2 medidas)*.

Objetivo 4: Conectividad, efectos de largo alcance y cambio climático, 4 Metas:

- Mejorar, transmitir y poner en juego la información disponible *(4 medidas)*
- Mejorar la coordinación entre administraciones y sectores. *(1 medida)*
- Gestión adaptativa para el cambio climático. *(2 medidas)*
- Frenar la fragmentación de hábitats *(2 medidas)*

6.1.2.- Eje 2: Acciones generales para el uso racional de los recursos

Objetivo: Estimular sector primario: agricultura, ganadería, apicultura, sector forestal, 4 Metas:

- Sensibilización, formación y creación de capacidades para proyectos integrados agrosilvoganaderos en montaña. *(2 medidas)*
- Garantizar alta calidad ambiental de la producción, orientada al mantenimiento de los servicios de los ecosistemas y a la seguridad alimentaria. *(4 medidas)*.
- Apoyo estructural, tutela y canalización de fondos *(2 medidas)*
- Mejora de la viabilidad del sector: promoción, distribución y comercialización de la producción. *(1 medida)*

<p>Objetivo: Estimular pequeña industria sostenible, 1 Meta:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fomentar la pequeña industria sostenible agroalimentaria, medicinal, artesanal y de transformación de la madera <i>(4 medidas)</i>
<p>Objetivo: Racionalizar aprovechamientos energéticos, 2 Metas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Racionalizar la industria eólica en áreas de montaña <i>(2 medidas)</i> • Racionalizar la industria hidroeléctrica en áreas de montaña <i>(2 medidas)</i>
<p>Objetivo: Vigilar usos consuntivos: caza y pesca, minerales, recursos hídricos, 3 Metas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Racionalizar la caza y la pesca en áreas de montaña <i>(3 medidas)</i> • Racionalizar la extracción de minerales en áreas de montaña <i>(2 medidas)</i> • Fomentar el cuidado y uso racional de los recursos hídricos de las montañas teniendo en cuenta su calidad de bien público y sus externalidades sociales y ecológicas. <i>(4 medidas)</i>
<p>Objetivo: Racionalizar usos del suelo y el paisaje: urbanismo y turismo, 3 Metas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Promocionar el turismo de calidad, con una oferta diversificada, en equilibrio con la capacidad de carga del medio y evitando pérdidas de calidad paisajística y perjuicios para la calidad de vida de los residentes <i>(4 medidas)</i> • Ordenar y racionalizar la expansión urbanística vinculada al turismo y a la segunda residencia <i>(5 medidas)</i> • Minimizar la construcción y la alteración del medio en alta cota <i>(1 medida)</i>
<p>Objetivo: Fomentar actividades innovadoras sostenibles, 1 Meta:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Explorar y establecer localmente nuevas posibilidades para la valorización sostenible de recursos infrautilizados <i>(3 medidas)</i>

6.1.3.- Eje 3 Acciones generales para el bienestar local

<p>Objetivo: Garantizar servicios básicos: agua, energía, depuración, gestión de residuos, instalaciones básicas, 4 Metas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Garantizar el abastecimiento y uso sostenible del recurso agua. <i>(3 medidas)</i> • Garantizar el abastecimiento energético en los asentamientos de montaña con énfasis en la autonomía energética local y minimizando su impacto ambiental. <i>(4 medidas)</i> • Garantizar la gestión de residuos <i>(3 medidas)</i> • Garantizar instalaciones básicas. <i>(2 medidas)</i>

Objetivo: Servicios públicos: Sanidad, Movilidad, Telecomunicación, Educación e Información,

4 Metas:

- Procurar la mejor asistencia sanitaria posible a los residentes en áreas de montaña en condiciones de igualdad con el resto de la ciudadanía. *(4 medidas)*.
- Optimizar movilidad sostenible en áreas de montaña *(4 medidas)*
- Mejorar los medios de telecomunicación y su potencial para la información, formación, empleo y otras utilidades *(2 medidas)*
- Facilitar, potenciar y crear oportunidades específicas para la Educación y la Formación en áreas de montaña. *(3 medidas)*

Objetivo: Fomentar empleo y trabajo en zonas de montaña, buscando el reequilibrio y la corrección de deficiencias, 2 Metas:

- Promover multiactividad, como solución al desequilibrio entre sectores, a la estacionalidad y a las fluctuaciones del mercado. *(4 medidas)*
- Generar rentabilidad *(3 medidas)*

Objetivo: Servicios sociales: 4 Metas:

- Facilitación y asesoramiento administrativo *(1 medida)*
- Atención a la Dependencia y cuidado de personas. *(1 medida)*
- Inmigración, Mujeres, Jóvenes, Asociaciones, Cultura y Deportes *(2 medidas)*
- Seguridad ciudadana y vigilancia del medio ambiente *(2 medidas)*

Objetivo: Urbanismo y vivienda, 2 Metas:

- Planificación, autolimitación y armonización urbanística *(4 medidas)*
- Favorecer la residencia fija. *(1 medida)*

Objetivo: Promoción de la montaña, mecanismos de incentívación y otras formas de apoyo económico y solidaridad colectiva, 3 Metas:

- Transmitir la importancia de las áreas de montaña y los beneficios de su conservación y gestión sostenible. *(3 medidas)*
- Integración de la solidaridad colectiva para cumplir los objetivos de igualdad social y mantenimiento de los bienes y servicios de las áreas de montaña. *(1 medida)*
- Promoción de la investigación específica como herramienta integradora fundamental para optimizar el apoyo a las áreas de montaña. *(1 medida)*

6.2.- Directrices para el diseño de Estrategias locales a partir de la Relación de Medidas propuesta en el Anexo I.

Puesto que las áreas de montaña son diferentes entre sí, es fundamental adaptar la relación de objetivos, metas y medidas a los requerimientos de la comarca, mancomunidad de valle o ámbito seleccionado, establecidos por un proceso previo de análisis territorial y diagnóstico de la problemática específica local. El objetivo es **diseñar fórmulas flexibles, participadas y localmente específicas que permitan llegar a pactos operativos para el trabajo a largo plazo y la introducción progresiva de avances y mejoras.**

El primer paso y fundamental a seguir es establecer una base participativa adecuada. Se considera de la mayor importancia poner un énfasis especial en la mejora de la participación, ya que su falta constituye hoy día una de las debilidades fundamentales que aquejan a los procesos sociales y la vida diaria de las poblaciones de montaña, así como, ciertamente, de la sociedad en general. Por consiguiente, se considera fundamental dotar de contenido real a la idea de que son sus múltiples actores, y especialmente los residentes en las montañas, quienes deben **ser protagonistas del diseño, la elaboración y la puesta en práctica de las mejores políticas para estas áreas.**

En base a estos razonamientos, en la base participativa que se sugiere han de estar representados, como mínimo, todos los municipios integrantes de la comarca o mancomunidad y los agentes económicos y sociales. Esta **base participativa, clave para la gobernanza,** deberá acompañar todo el conjunto de los procesos posteriores y por definición debe mantenerse en el tiempo para que los mencionados pactos y mejoras sean realistas y acertados, y en lo posible su cumplimiento sea satisfactorio para los diferentes interesados como garantía del funcionamiento futuro.

Para el trabajo hacia la Estrategia local es preciso empezar con un **análisis** de los diversos aspectos socioeconómicos y ambientales del territorio seleccionado (comarca, mancomunidad de valle, etcétera) teniendo en cuenta las normativas vigentes y los criterios de ordenación territorial, y contextualizando el estudio en un ámbito amplio de Sistema Montañoso y de Comunidad(es) Autónoma(s) interesada(s). La participación y aportaciones locales en este proceso de análisis es determinante para unas conclusiones acertadas.

Una vez completado, dicho análisis servirá para elaborar un **diagnóstico local** de la situación que determine la problemática a abordar, y permita seleccionar cuáles de entre los objetivos, metas y medidas de la Relación serán más convenientes para corregir las deficiencias y potenciar los aspectos positivos, y con qué orden prioritario deben abordarse.

El período de tiempo dedicado al diagnóstico de la problemática es un buen momento para el desarrollo simultáneo de la **campaña pública de información y sensibilización** que permita una adecuada **comprensión** de las acciones que van a llevarse a cabo. La Relación de medidas que se presenta sugiere, dentro de los diferentes objetivos, medidas orientativas tendentes a conseguir esta comprensión y sensibilización en cada una de las cuestiones que más tarde se abordarán, y cuya consecución con éxito depende estrechamente de la concertación y la colaboración de todos los actores.

A modo de resumen, en general los pasos a seguir en una primera fase pueden ser los siguientes:

- Planificar la captación y disponibilidad de recursos financieros.
- Priorizar para la fase de arranque del programa las acciones necesarias para informar y sensibilizar a los distintos sectores de la población.
- Instaurar las bases para la participación permanente en la gestión, creando las necesarias mesas de participación y comisiones de coordinación y seguimiento.
- Determinar las medidas más necesarias para el caso local y su orden prioritario, distinguiendo entre el corto plazo (un año), medio (dos a cinco años) y largo plazo (más allá de los cinco años) introduciendo margen de flexibilidad para eventuales ajustes en el programa en función de la marcha de los procesos.
- Plantear ya desde el inicio un sistema adecuado de seguimiento y reajuste continuo del proceso a través de diferentes métodos (desde la evaluación de percepciones al estudio de indicadores).
- Prever desde las fases iniciales la creación de equipos humanos y empresas de servicios, incluso de índole pública, que desde el principio del proceso generen empleo y acometan los trabajos seleccionados en el orden más conveniente.

6.3 .- El sector agroforestal y la producción de calidad en las zonas de montaña.

Dentro de las Estrategias locales para las diferentes zonas o áreas de montaña que se establezcan, la **producción de alta calidad** derivada de una actividad sostenible (es decir, respetuosa con la capacidad de carga del medio) y localmente optimizada de los sectores agroganadero y forestal, es una materia a la que debe otorgarse alta prioridad y planificarse su promoción y gestión para todos los horizontes temporales, estando bien probada su idoneidad como pilar económico para estas áreas. Su práctica

combinada, bajo las modalidades conocidas como “tradicionales” y en equilibrio con el medio, han demostrado sobradamente su importancia para:

- la protección integrada de la biodiversidad, el suelo y los recursos hídricos, el ahorro de energía y agua y la prevención de incendios.
- el cierre de ciclos ecológicos, la continuidad de las cadenas tróficas y el aprovechamiento sostenible de recursos marginales sin efectos degradantes para el medio,
- la creación de empleo abundante, estable y de calidad, crecientemente valorado por la sociedad, y con elevadas oportunidades de diversificación,
- la autonomía alimentaria y energética local,
- valiosas simbiosis con las actividades de transformación, turísticas, educativas y de investigación,
- la comercialización de los excedentes locales a través de circuitos de distribución diferenciados y ventajosos.

En razón a su larga historia de evolución recíproca con los sistemas naturales, la **ganadería extensiva de montaña**, con las especies y razas autóctonas más convenientes y sin exceder la capacidad de carga de cada espacio, no sólo es una vía idónea para la **producción de alimentos de calidad en condiciones de respeto al bienestar animal y equilibrio para los sistemas que la soportan**, sino que ha demostrado su importante papel en el mantenimiento de la biodiversidad silvestre y de las razas domésticas; la permeabilidad y riqueza paisajística, el mantenimiento de elementos culturales, la preservación de las redes de senderos y las vías pecuarias, o el buen estado de los bosques.

Igualmente tiene gran importancia la **agricultura de montaña**, fundamentalmente bajo la forma de variados sistemas agroforestales, viñedo y frutales, pequeños cultivos de montaña y huertos familiares o de producción, cobrando importancia en tiempos recientes el cultivo de aromáticas y medicinales, y de planta para jardinería y restauración de espacios degradados. Complementarias a estas modalidades son la producción de aves y huevos así como la **apicultura**, esta última con relevancia propia no sólo por su potencial como fuente de productos de alta demanda y calidad, sino también por su trascendental papel en la polinización y la conservación de la biodiversidad silvestre y doméstica.

Sin embargo es imprescindible aquí resaltar que el tipo de prácticas y técnicas utilizadas para estas actividades no es indiferente, es más, **la excelencia en las prácticas agrícolas tiene en las montañas una importancia primordial**. Por las razones repetidamente enumeradas de fragilidad del medio, repercusión a larga distancia de cuanto sucede en las zonas altas e incertidumbre ante ciertos procesos, las externalidades positivas (preservación de los recursos hídricos, la biodiversidad y el suelo, producción de calidad) sólo se producirán **si las técnicas utilizadas son de mínimo impacto y máxima conservación de los recursos**.

Así, las montañas se convierten en espacios donde la **agricultura y la ganadería ecológicas**, funcionando de manera integrada y a base de variedades agrícolas y razas ganaderas autóctonas y adecuadas para cada propósito, resultan idóneas para la conservación del medio y la producción de alimentos únicos en su género, y del mismo modo es preciso **suprimir el uso de cultivos transgénicos** (riesgos para la biodiversidad, uso intensivo de agroquímicos tóxicos), fomentando a cambio la exclusividad cultural y el potencial para la biodiversidad representado por las variedades, semillas y técnicas de cultivo locales.

Todas estas ideas tienen ya un reflejo cada vez más tangible en la demanda, por parte de un creciente contingente social⁴⁰, de alimentos y otros artículos producidos de forma respetuosa con el medio ambiente, el bienestar de los animales, la soberanía cultural y el uso sostenible del patrimonio de recursos genéticos por parte de las comunidades locales, es decir, a través del mantenimiento de la biodiversidad agrícola y la gastronomía tradicional.

Del mismo modo es preciso potenciar la pequeña industria de transformación agroalimentaria y artesanal derivada del sector primario y ejercida en idénticas condiciones de buenas prácticas productivas. Para el caso de ambos sectores, primario y de transformación, existe una estrecha vinculación con la recuperación y preservación de los conocimientos tradicionales de cada espacio de montaña, que en la mayoría de los casos recogen las mejores y más eficientes prácticas y a menudo suponen también la garantía de elaboración de productos únicos y diferenciados, de alta calidad y por tanto demandados y valorizables con ventaja en los mercados. Resultará de creciente importancia la aplicación a nuestras zonas de montaña de la iniciativa potenciada desde Europa por parte de Euromontana a favor de una *Carta Europa de productos alimentarios de calidad*⁴¹.

⁴⁰ Es interesante ver, en este sentido, las filosofías y tendencias expuestas, por ejemplo, en http://www.euronatur.org/Gourmets_for_Nature.402.0.html ó en <http://www.slowfoodfoundation.org/>

⁴¹ Ver <http://www.euromontana.org/Doc/Charte-Euromontana-en.pdf>. De modo resumido, se defienden 5 principios básicos para los productos de montaña de calidad:

- 1- Los productos de montaña estarán fabricados principalmente a base de materias primas producidas exclusivamente en una zona de montaña. La producción animal en áreas de montaña debe demostrar siempre su vinculación con el territorio de montaña en cuestión.
- 2- Todas las fases del procesamiento de los productos se realizarán en el área de montaña considerada.
- 3- Las empresas y explotaciones que procesen recursos agrícolas primarios con el fin de producir productos de montaña deben estar adaptadas a su entorno geográfico y tomar en cuenta los requerimientos del desarrollo sostenible. Los métodos de producción utilizados respetarán el entorno y en particular la calidad del agua y los riesgos erosivos.
- 4- Las estructuras de producción y procesamiento de productos de montaña deben estimular en su actividad el mantenimiento del patrimonio biológico, genético y cultural de las áreas de montaña, el desarrollo de la base local de conocimientos sobre áreas de montaña y la gestión de las áreas y paisajes rurales.
- 5- Las empresas y explotaciones que producen y procesan materias primas agrícolas destinadas a los productos de montaña deben poder asegurar la trazabilidad con el fin de poder proporcionar información transparente acerca de las condiciones de la producción y procesamiento, a fin de satisfacer las expectativas de los consumidores de recibir la información necesaria para apreciar las características de montaña de los productos y los valores, transmitidos así de un modo positivo, de la agricultura de montaña.

En el caso del sector forestal, es muy recomendable aplicar criterios y sistemas de **gestión forestal sostenible** a los bosques locales que permitan aprovechar los beneficios de las certificaciones forestales. Por otra parte, conviene integrar localmente la producción de valor añadido creando instalaciones dedicadas a serrería y procesado integral de la madera explotada, incluyendo el aprovechamiento de residuos para la producción de combustibles a los que preferentemente debe darse un uso local.

6.4.- La sostenibilidad como oportunidad económica en las montañas.

En el entorno de la montaña europea, y especialmente en el Arco Alpino, existe un interés cada vez mayor por la **sostenibilidad y la eficiencia energética en montaña**, con crecientes aplicaciones al mundo empresarial. Citaremos sólo algunos campos posibles:

- Iniciativas a favor de la construcción o reforma ecológica de edificios.
- Aplicaciones de los distintos materiales de origen agrario (cultivos, residuos agrarios, lana, etcétera) como alternativas a materiales de construcción y aislamiento.
- Producción y uso eficiente de energías renovables.
- Aplicaciones a la construcción de edificios con bajo consumo energético. Ver, por ejemplo, <http://www.alpenallianz.org/de>.

6.5.-El turismo de montaña:

El reciente Congreso Mundial de Turismo de Nieve y Montaña (Andorra, marzo 2008) resaltó entre sus conclusiones que la viabilidad del sector del turismo de nieve es cada vez más cuestionable. Por esta razón es conveniente no dedicar más dinero público a las inversiones en este sector, o al menos no proyectar nuevas instalaciones destinadas al esquí alpino. Es, en cambio, adecuado organizar y planificar lo mejor posible, contando con la participación de todos los agentes interesados, las posibilidades que abre la creciente preferencia social por los deportes y actividades de tiempo libre en montaña -incluyendo las educativas, naturalistas, culturales u otras- de manera conjunta con el sector hostelero y de alojamiento rural y otros servicios afines.

Tal y como sugirió ya en 1998 el grupo de trabajo de Euromontana para la reforma de la PAC y los fondos estructurales,⁴² *“las áreas de montaña constituyen un entorno único para las actividades recreativas (fácilmente pueden enumerarse más de veinte de estas actividades, como el esquí, el senderismo, el paseo a caballo, la escalada, el rafting, y así sucesivamente). Estas actividades han jugado un papel muy importante en la creación de nuevas formas de empleo en zonas de montaña, pero merecen una atención especial dado que pueden causar daños al medio, y pueden acabar causando una pérdida de atractivo turístico cuando destruyen el paisaje o generan turismo de masas. El*

⁴² http://www.euromontana.org/Doc/Prep_doc_Lubljana1998_EN.pdf

turismo sostenible y duradero exige, por tanto, una alta calidad tanto en el entorno como en los servicios”.

Para optimizar el sector es importante **estudiar, mejorar y poner en valor equilibradamente el conjunto de los recursos patrimoniales y ambientales del territorio** en condiciones de sostenibilidad y respeto a la capacidad de carga del entorno; **contener el urbanismo y la construcción** de edificios e infraestructuras destinados al turismo limitándolos al entorno urbano; **planificar y publicitar coordinadamente** los productos turísticos, aprovechando al máximo las posibilidades de las nuevas tecnologías y la sociedad de la información, e integrar al máximo en el sector turístico a los sectores productivo y de transformación (gastronomía, restauración, comercialización de productos) con objeto de generar un entorno global de turismo de calidad, equitativo con todos los sectores y sostenible para el medio ambiente.

6.6.- Financiación para el Programa de Trabajo.

Todas las actuaciones derivadas de la puesta en marcha del Programa de Trabajo son susceptibles de ser cofinanciadas por los instrumentos financieros comunitarios, que son fundamentalmente los siguientes:

- Los Fondos Estructurales⁴³ (Fondo Social Europeo -FSE⁴⁴- y Fondo Europeo de Desarrollo Regional -FEDER⁴⁵-)
- El Fondo de Cohesión;
- El Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER);
- El Instrumento Financiero para el Medioambiente (LIFE+)⁴⁶; y
- El 7º Programa Marco de Investigación (7PM).

Tanto la programación, para el próximo período 2007-2013⁴⁷, de los Fondos Estructurales y de Cohesión, como de Desarrollo Rural (FEADER) se concreta en los respectivos programas operativos, que ya han sido elaborados y aprobados por la Comisión Europea. En ellos, por comunidades

⁴³ Reglamento (CE) Nº 1828/2006 de la Comisión, de 8 de diciembre de 2006, por el que se fijan normas de desarrollo para el Reglamento (CE) Nº 1083/2006 del Consejo, por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión, y el Reglamento (CE) Nº 1080/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional.

⁴⁴ Reglamento (CE) Nº 1081/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, relativo al Fondo Social europeo y por el que se deroga el Reglamento (CE) Nº 1784/1999.

⁴⁵ Reglamento (CE) nº 1080/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y por el que se deroga el Reglamento (CE) Nº 1783/1999.

⁴⁶ Reglamento (CE) Nº 614/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de mayo de 2007, concerniente al Instrumento Financiero para el Medio Ambiente (LIFE+).

⁴⁷ La Programación 2007-2013 dispone como referencias básicas de las Directrices Estratégicas Comunitarias y el Marco Estratégico Nacional de Referencia, para la Política de Cohesión, así como las Directrices Estratégicas Comunitarias de Desarrollo Rural, el Plan Estratégico Nacional y el Marco Nacional, para la Política de Desarrollo Rural, aparte de cada uno de los programas operativos en los que se concretan las políticas a seguir.

autónomas, o bien con carácter nacional, se refleja todo el abanico de actuaciones que puede llevar a buen puerto el programa propuesto para las montañas, si bien estas actuaciones no están consignadas geográficamente, más allá del ámbito autonómico. Por ello, en la actualidad el volumen de inversión que va a efectuarse en áreas de montaña es desconocido, puesto que no responde a un programa específico previamente elaborado, y por tanto su conocimiento implicaría el seguimiento pormenorizado de cada actuación u operación, con el fin de ubicarlas geográficamente e inferir su efecto sobre las necesidades de las poblaciones de montaña.

Dicho trabajo se facilitaría enormemente si en cada programa se introdujera un factor de clasificación geográfica, por ejemplo “área de montaña”, que permitiera identificar todas las operaciones que se apliquen en estos territorios, con independencia de que cada operación se identificara también mediante técnicas de georreferenciación. .

Solamente, en el caso de FEADER, se diferencian algunas de las inversiones de desarrollo rural en áreas de montaña, por su designación como zonas desfavorecidas, pero tampoco de forma generalizada para el conjunto de los cuatro ejes a través de los cuales se realizará la política de desarrollo rural. Cabe mencionar la definición de un indicador de resultado, entre el panel de indicadores para el seguimiento de dicha programación, como zona (en este caso, zona de montaña), sujeta a un régimen eficaz de gestión de la tierra que contribuya al fomento de la biodiversidad, la calidad del agua, la mitigación del cambio climático, la calidad del suelo y la evitación de la marginación y del éxodo rural; indicador que se va a aplicar a la superficie agraria que reciba indemnización compensatoria por zona de montaña.

Siendo un indicador que podría reflejar adecuadamente la gestión sostenible de las áreas de montaña, falta por establecer la forma de medir la ejecución de un régimen eficaz de gestión a esos efectos. Se puede entender que el indicador será más favorable cuanto más superficie de áreas de montaña esté gestionada con arreglo a un régimen eficaz de gestión, que incluya todas las actividades, y que quede establecido de forma que pueda verificarse. Convendría, pues, profundizar por este camino para acordar una caracterización del indicador que responda de la mejor manera posible a los objetivos de este programa de trabajo para las montañas y encaje adecuadamente con las estrategias e instrumentos de planificación expuestos anteriormente.

En este contexto del desarrollo rural, las estrategias locales para las montañas entran de lleno en el objeto del eje 3 “Calidad de vida en las zonas rurales y diversificación de la economía rural” y en el eje 4, que promueve el uso de la metodología LEADER para la ejecución de cualquier medida de las que dispone el reglamento de desarrollo rural.

Precisamente el desarrollo de estrategias locales y el enfoque de planificación y gestión de “abajo a arriba” ha sido promovido con especial interés desde la Comisión Europea. Coincidiendo con ello, el reglamento promueve la canalización del grueso de la financiación hacia los propietarios privados, ya

sean agricultores, ganaderos o forestales, restringiendo el uso de la ayuda para las administraciones, especialmente las autonómicas y del Estado. Otro aspecto de interés para la aplicación financiera es que este reglamento abre el camino para la percepción de algunas ayudas, particularmente del tipo agroambiental o para la mejora de la calidad de vida y la diversificación de la economía rural, por parte de organizaciones, no sólo grupos de acción local, o personas no dedicadas estrictamente a la agricultura o a la explotación forestal. No obstante, dentro del alcance del eje 2, de gestión de las tierras y, desde luego, de los ejes 3 y 4, se propicia la participación de los ayuntamientos y de las asociaciones de éstos, fórmula de organización que es destacada por su interés en el presente Programa de trabajo.

El programa de la Red Rural Nacional, que gestionará el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, facilitará previsiblemente la participación y puesta en común de los diferentes agentes implicados en el desarrollo rural, y podría constituir un mecanismo clave para el desarrollo de las estrategias locales de montaña. Cabe, en este sentido, sugerir la creación de un grupo de trabajo temático dedicado a montañas, que impulsara el Programa de Promoción, Apoyo y Sensibilización para la conservación de las montañas dentro del ámbito de sus competencias.

Con independencia del uso del FEADER, como ya se ha comentado, se pueden utilizar también los otros fondos, siempre que no haya solapamiento en la financiación para una misma operación. Puede ser de especial interés, en el caso de las montañas, trabajar el ámbito de la Cooperación territorial europea, que sustituye al instrumento INTERREG de las anteriores programaciones, y crea nuevas posibilidades de cooperación entre territorios.

Por último, además de los diferentes proyectos de investigación que puedan introducirse, ya sea individualmente o como macroproyecto a través del Programa Marco de Investigación, conviene tener en cuenta el fondo LIFE+, que aunque con muy escasa dotación económica, puede apoyar la realización de proyectos demostrativos para la conservación y gestión sostenible, de comunicación y de gobernanza, lo que puede ser de particular interés dada la estructura organizativa propuesta en este documento.

El uso de los fondos estructurales y de desarrollo rural obliga a que las administraciones, ya sean autonómicas o del Estado, dispongan del presupuesto correspondiente a su cofinanciación. En el nivel de Estado, algunas actuaciones podrían acogerse para este fin al Fondo para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad, previsto por la Ley de Patrimonio Natural y Biodiversidad, y que, con el fin de poner en práctica las medidas destinadas a apoyar la consecución de los objetivos de dicha Ley, actuará como instrumento de cofinanciación destinado a asegurar la cohesión territorial⁴⁸.

⁴⁸ Serán objetivos del Fondo:

- a. Promover, a través de los incentivos adecuados, la inversión, gestión y ordenación del patrimonio natural, la biodiversidad y la geodiversidad, en particular, la elaboración de planes, instrumentos y proyectos de gestión de espacios naturales protegidos, de la Red Natura 2000 y de las Áreas protegidas por

Entre los objetivos del Fondo para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad se contemplan el conjunto de subvenciones y otros incentivos a los que hace alusión la Ley 43/2003, de Montes, cuando en sus artículos 63, 64 y 65 considera la importancia del apoyo a la gestión forestal sostenible y al pago por servicios ambientales, como son: conservación, restauración y mejora de la biodiversidad y del paisaje; fijación del dióxido de carbono en los montes y la valorización energética de los residuos forestales; conservación de los suelos y del régimen hidrológico, etcétera.

Con independencia del Fondo a que se ha hecho referencia, la Ley de Patrimonio Natural y Biodiversidad también contempla en su Artículo 71 las *“ayudas a las entidades sin ánimo de lucro de ámbito estatal, para el desarrollo de actuaciones que afecten a más de una Comunidad Autónoma y que tengan por objeto la conservación del patrimonio natural y la biodiversidad”* (en este caso, de las montañas) previa aceptación por parte de las CCAA afectadas.

-
- instrumentos internacionales, y de ordenación de los recursos naturales, así como de la conservación in situ y ex situ de especies del Catálogo Español de Especies Amenazadas.
- b. Desarrollar otras acciones y crear otros instrumentos adicionales que contribuyan a la defensa y sostenibilidad de los espacios naturales protegidos, de la Red Natura 2000 y de las Áreas protegidas por instrumentos internacionales, y de ordenación de los recursos naturales, así como de la conservación de especies del Catálogo Español de Especies Amenazadas.
 - c. Hacer viables los modelos sostenibles de conservación del patrimonio natural y la biodiversidad, en especial en espacios naturales protegidos, en la Red Natura 2000, y en las Áreas protegidas por instrumentos internacionales.
 - d. Contribuir a la ejecución de las medidas incluidas en las Estrategias y Planes de conservación de hábitats en peligro de desaparición y especies catalogadas.
 - e. Promover, a través de los incentivos adecuados, la inversión, gestión y ordenación forestal, en particular, la elaboración de proyectos de ordenación de montes o de planes dasocráticos.
 - f. Instituir mecanismos financieros destinados a hacer viables los modelos de gestión sostenible en materia de silvicultura, actividades cinegéticas y piscícolas.
 - g. Valorizar y promover las funciones ecológicas, sociales y culturales de los espacios forestales y las llevadas a cabo por los agentes sociales y económicos ligados a los espacios naturales protegidos y a la Red Natura 2000, así como apoyar los servicios ambientales y de conservación de recursos naturales.
 - h. Apoyar las acciones de prevención de incendios forestales.
 - i. Apoyar las acciones de eliminación de otros impactos graves para el patrimonio natural y la biodiversidad, en especial el control y erradicación de especies exóticas invasoras y la fragmentación de los hábitats.
 - j. Incentivar la agrupación de la propiedad forestal para el desarrollo de explotaciones forestales conjuntas, que favorezcan la gestión forestal sostenible.
 - k. Promocionar la obtención de la certificación forestal.
 - l. Financiar acciones específicas de investigación aplicada, demostración y experimentación relacionadas con la conservación del patrimonio natural, la biodiversidad y la geodiversidad.
 - m. Financiar acciones específicas relacionadas con la custodia del territorio.
 - n. Promover el uso y el apoyo a la producción y comercialización de productos procedentes de espacios naturales protegidos, Red Natura 2000 y bosques certificados.
 - o. Promover la preservación, mantenimiento y fomento de los conocimientos y las prácticas de utilización consuetudinaria que sean de interés para la conservación y el uso sostenible del patrimonio natural y de la biodiversidad mediante, entre otros procedimientos, la incentivación de los agentes que los aplican.
 - p. Desarrollar otras acciones y objetivos complementarios que contribuyan a la defensa y sostenibilidad del patrimonio natural y la biodiversidad.
 - q. Promover la producción ecológica en las zonas incluidas en espacios naturales protegidos, en la Red Natura 2000 y Reservas de la Biosfera.
 - r. Financiar acciones específicas de prevención de la erosión y desertificación, preferentemente en los espacios naturales protegidos, en la Red Natura 2000 y Reservas de la Biosfera.
 - s. Incentivar los estudios y prospecciones que persigan el desarrollo y actualización del inventario español del patrimonio natural y la biodiversidad.
 - t. Impulsar iniciativas de divulgación que favorezcan el conocimiento y la sensibilización social por la conservación y el uso sostenible del patrimonio natural español.

El resto de las aportaciones para esta cofinanciación procederá de las Comunidades Autónomas.

Todas estas posibilidades de financiación se citan sin perjuicio de que además puedan crearse en un futuro **nuevos instrumentos económicos específicos para montañas** y derivados de la economía ecológica, como pueden ser las marcas de calidad montaña o determinados impuestos directos (ecotasas), pagos por servicios ambientales u otras posibles líneas financieras para áreas de montaña, tal y como sugieren la Carta Europea de las Montañas, en su punto 5 ⁴⁹, o el Programa de Trabajo sobre Biodiversidad de Montaña en varias de sus medidas, entre las que se destacan:

Medida 2.1.2: Desarrollar e introducir incentivos positivos, mecanismos de mercado y de compensación, de conformidad con las leyes nacionales y el derecho internacional, si procede, específicos para el mantenimiento de los ecosistemas de montañas y de los bienes y servicios que proporcionan los ecosistemas de montañas.

Medida 3.2.3: Desarrollar metodologías para asignar valor a los servicios ecológicos que ofrecen los sistemas de gestión de tierras a fin de desarrollar mecanismos de incentivos económicos para compensar a las comunidades pobres y vulnerables de las montañas.

⁴⁹ Ver

[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=REC\(2003\)130&Sector=secCongress&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=REC(2003)130&Sector=secCongress&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679)

SECCIÓN 7.- HOJA DE RUTA: ORIENTACIONES PARA QUE EL SISTEMA FUNCIONE 7.1.- Encajando las piezas: Estrategias locales para Centros locales 7.2.- Crecer en Red. 7.3.- Líneas estratégicas de trabajo. 7.4.- Mensajes clave y formas de comunicación

Sin duda alguna se requiere tiempo para la aprehensión política y social del papel y la funcionalidad de las áreas de montaña, y también requieren tiempo el desarrollo progresivo de una mayor cultura de la participación, y la interiorización de ésta última en todos los planos de la realidad social cotidiana de las gentes de las montañas. Ante el riesgo de que, en condiciones de evolución espontánea, estas circunstancias no lleguen nunca a ese mundo frágil, difícil y singular que son las áreas de montaña, o lleguen demasiado tarde para evitar irreversibilidades importantes, se considera que acometer la utilización coordinada de los instrumentos propuestos podría ser la ruta más rápida hacia un mejor futuro para los territorios de montaña y hacia la extensión de sus beneficios al conjunto del colectivo social. He aquí algunas indicaciones para la integración funcional, eficiente y eficaz de los distintos instrumentos jurídicos, administrativos, organizativos y programáticos que se proponen.

7.1.- Encajando las piezas: Estrategias locales para Centros locales

Si volvemos ahora a los Centros de Orientación Técnica para las áreas de montaña que se presentaron en la Sección 5, puede apreciarse ya plenamente la funcionalidad que estas instituciones locales pudieran tener como *centros de decisión y gestión local de las políticas para la sostenibilidad social, económica y ambiental en montaña*.

En el contexto de dichos centros cobrarían sentido órganos de participación como las posibles Comisiones Comarcales de Montaña sugeridas en el epígrafe 4.3.1 de este trabajo, o alternativamente, con funciones similares, otras figuras como mesas de participación o comisiones de coordinación y seguimiento de los procesos.

Como consecuencia de dicha participación, y a través del procedimiento indicado en la Sección 6, cada uno de estos Centros diseñaría su propia Estrategia Local, específica para la gestión equilibrada y participada de los recursos locales, y promovería iniciativas sostenibles para el desarrollo y la fijación de población, poniendo en marcha actividades económicas capaces de integrar conservación y bienestar local, asegurando un flujo suficiente de financiación especialmente en sus fases iniciales y tendiendo idealmente a la eficiencia y la autonomía económica.

7.2.- Crecer en Red

Un deseable paso adelante, a partir de la implantación a nivel local (comarcas de montaña o mancomunidades de valle) de Centros de Orientación Técnica con capacidad de diseñar y llevar a la práctica sus propias Estrategias locales, sería el trabajo descentralizado en forma de Red de Centros, autónomo pero coordinado y con mayor potencial para la creación de eficiencia. Al cumplimiento de este objetivo podría llegarse lógicamente siguiendo dos enfoques alternativos: bien *de arriba abajo* (a partir de decisiones de índole estatal que fluyeran hasta el nivel local) o, bien, como opción más plausible y tal vez más apropiada, a través de una estructuración *de abajo a arriba*, integrando iniciativas locales que se beneficien de las múltiples ventajas derivadas de una mayor organización sin detrimento de la autonomía.

Son diversas las opciones de crecimiento e incluso pueden combinarse. Una de estas fórmulas sería sencillamente la paulatina integración en Red de unos pocos Centros piloto que pudieran estar en marcha en unas cuantas Comunidades Autónomas, a través de una relación y unas formas de comunicación tendentes a compartir conocimiento y experiencia, y/o a emprender iniciativas comunes en un nivel más complejo.

Otra posibilidad de arranque que ponemos como ejemplo sería facilitar la implantación de Centros de Orientación Técnica en varias o todas las Reservas de Biosfera de montaña, planificando desde el principio los requerimientos del trabajo en red, y beneficiándose los Centros de las correspondientes ventajas ya desde las fases iniciales: apoyo técnico institucional, experiencia compartida, mecanismos de retroalimentación basados en prestaciones y aplicaciones comunes (por ejemplo, departamentos técnicos, tecnologías de información, acceso a otras Redes de información, puesta en valor y comercialización de productos a partir de la figura de Reservas de Biosfera, etcétera)

En aquellos territorios de montaña en los que coincidan varias Comunidades Autónomas, un objetivo ambicioso sería la creación de uno o algunos Centros diseñados para el ámbito *interterritorial o de macizo*, especialmente si se cuenta con instrumentos legislativos (PORNs y Planes por Zona Rural) adecuadamente dimensionados, y coordinados a partir del acuerdo de las CCAA colindantes. Sin duda, esta escala de trabajo permitiría un nivel más complejo de sinergias, y la supresión funcional de los artificiales límites administrativos constituiría un avance cualitativo de relevancia desde el punto de vista territorial, ambiental y social, tal y como solicita la Carta Europea de las Montañas⁵⁰.

⁵⁰ Por ejemplo, en su artículo 3: "Considerar y reconocer la entidad geográfica constituida por cada área de montaña, con el fin de proporcionar un marco democrático que permita a los pobladores implicados expresar sus puntos de vista y también para asegurar que las divisiones administrativas actuales o futuras no constituyan una barrera para la implementación de las políticas de montaña", ver en [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=REC\(2003\)130&Sector=secCongress&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=REC(2003)130&Sector=secCongress&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679)

En resumidas cuentas, la estructuración, por una u otra vía, de los diversos Centros de Orientación Técnica para áreas de montaña bajo la forma de una Red territorial, permitiría en cualquier momento integrar en su funcionalidad otros instrumentos orientados a maximizar la eficiencia. Uno de ellos sería un eventual Fondo Financiero para las Montañas. Otras posibilidades ya se han comentado anteriormente, como los Comités de Sistema Montañoso o un eventual Consejo Estatal para las Montañas (ver 4.4), cuyos encuentros periódicos derivaran en avances para el conjunto. Igualmente tendrían aplicación directa y serían de gran ayuda instituciones que, como el Instituto de las Montañas y su función de Observatorio (ver 4.5), estarían al servicio directo y exclusivo de la mejora de los conocimientos en beneficio de los territorios, ecosistemas y pobladores de las montañas.

Alternativamente, el establecimiento de un Observatorio de las Montañas fundamentado en una base mixta de Centros de Orientación Técnica y equipos observadores cualificados que suplieran a estos últimos en aquellas zonas de montaña en que los Centros aún no tuvieran implantación, podría suponer una situación transitoria útil para “aprender a trabajar en Red” y al mismo tiempo conseguir un flujo de información de enorme valor para la posterior consolidación de mejores Estrategias, nuevos Centros y creciente estructuración de la Red.

A manera de síntesis, la misión de la Red Territorial, surgida del pleno funcionamiento de sus Centros de Orientación Técnica integrantes, sería proporcionar la estructura institucional y el soporte físico más apropiados para la aplicación e implementación de una política integradora, territorial y localmente específica, al servicio de la totalidad de las áreas de montaña españolas, y su propia existencia, organización y cometidos deben entenderse como una forma necesaria, eficiente y con plena justificación ética, de retorno social hacia las montañas y sus pobladores.

7.3.- Líneas estratégicas de trabajo.

A continuación se sugerirán algunas líneas estratégicas para abordar la implantación de la propuesta realizada a lo largo de este trabajo.

En primer lugar, es necesario atender a la forma de **conectar entre sí los dos grandes campos de interés (conservación y desarrollo rural)** que deben conciliarse en una propuesta de gestión para las montañas. En este sentido, la reciente fusión administrativa de ambas áreas generales dentro del actual Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino (MARM), no debería ser sino una excelente oportunidad para dicha conciliación.

Además, no debe dejarse de lado el interés de establecer inmediato contacto con las posibles iniciativas previstas en el informe realizado como fruto del Convenio, ya mencionado, entre el antiguo Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y el Principado de Asturias, para la elaboración de una estrategia a favor del desarrollo rural sostenible en zonas de montaña.

Para el desarrollo de las Directrices de montaña previstas en la Ley de Patrimonio Natural y Biodiversidad, el MARM debería crear un grupo de trabajo al hilo del propio grupo que desarrolle las directrices de ordenación de los recursos naturales, asimismo previstas en la misma Ley.

Dicho grupo debería seguir y condicionar los desarrollos que se den en el aspecto de medio rural, estableciendo los oportunos puentes que actualmente serán de carácter intraadministrativo.

Ante las previsibles dificultades para que en un plazo breve se asuma desde el propio MARM, de manera global y *de arriba abajo* un enfoque de liderazgo decidido en forma de Estrategia estatal para las áreas de montaña, una opción intermedia sería apoyar un desarrollo progresivo y *desde abajo*, al servicio del cual estaría el grupo interno, dentro del Ministerio, de trabajo “interáreas” que se ha mencionado en el párrafo anterior, y que deseablemente debiera asimismo establecer contactos con otros Ministerios de interés.

Un primer paso desde esta plataforma de intereses dentro y alrededor del MARM sería impulsar la elaboración y aprobación de un PORN de montaña “piloto” por parte de una administración autonómica. Sería aún mejor si este PORN fuera interterritorial, a partir del acuerdo entre dos Comunidades colindantes en un mismo territorio de montaña, a fin de ejemplarizar desde el principio una línea fuerte de cooperación entre administraciones e instancias, atendiendo así a los requerimientos de la Carta Europea de las Montañas⁵¹. Los pasos siguientes serían vincular a este PORN las ventajas sociales y de financiación de un Plan por Zona Rural y trabajar hacia la consolidación de un Centro, también piloto, de Orientación Técnica para la correspondiente área de montaña.

En paralelo, sería conveniente trabajar en el **nivel de agentes sociales** para organizar un foro conjunto, específico para montañas, que vincule las perspectivas y los intereses de la conservación del medio y el desarrollo rural. En este sentido sería de gran utilidad contar con la iniciativa ya en marcha por parte del Proyecto RUNA⁵², una plataforma de “Convergencia Mundo Rural-Naturaleza” en cuyo seno pudiera ser factible la formación de un RUNA *de montaña* como interlocutor social y colaborador del grupo ministerial para el trabajo en áreas de montaña.

Desde este entorno de alianza entre conservación y desarrollo rural, en el que ya estarían participando administraciones y agentes sociales, sería de interés estudiar los objetivos más inminentes y las medidas más urgentes para el lanzamiento del proceso.

Destacaríamos dos objetivos a priorizar en dicha fase de lanzamiento:

⁵¹ Ver

[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=REC\(2003\)130&Sector=secCongress&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=REC(2003)130&Sector=secCongress&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679)

⁵² Proyecto impulsado por la Fundación Félix Rodríguez de la Fuente. Ver www.ruralnaturaleza.com.

a) Sensibilización pública acerca de la importancia de las montañas y de su rol como proveedoras de servicios ambientales y externalidades positivas para toda la sociedad. Esta sensibilización debe realizarse en forma de campaña a gran escala e irá destinada a todos los planos y niveles, desde la sociedad en general hasta los propios pobladores de las montañas y asimismo en el nivel de los responsables de las distintas administraciones.

b) Recopilación de información. Contar con información consistente y actualizada es fundamental para el buen desarrollo del proceso. En este sentido ya se ha mencionado que la creación desde las fases incipientes de un Observatorio de las Montañas permitiría una primera revisión general de la situación a partir de la cual se mantendrían bases de datos comparables, y cuyo tratamiento informativo y aportaciones periódicas servirían como escaparate permanente, a efectos de seguimiento y retroalimentación, de cuanto sucede en las montañas.

7.4.- Mensajes clave y formas de comunicación.

La campaña de sensibilización pública a la que nos hemos referido en el epígrafe anterior debería ponerse en manos de profesionales de la comunicación y éstos deben tener en cuenta para su trabajo las visiones complementarias de la conservación y del mundo rural. Aún así se sugieren algunos mensajes que se considera debieran ser clave para la mencionada campaña, y que por tanto habrían de transmitirse en todos los niveles en virtud de su valor básico y formativo:

- **El medio es el que condiciona las actividades, y no al revés.**

Esta idea implica que tener en cuenta las limitaciones del medio en la planificación de cualquier actividad conseguirá, por lo general, que dicha actividad pueda ser compatible y beneficiosa para todos sin ser a costa de nada. En sí, esta noción representa la línea central del desarrollo sostenible, y su respeto hasta las últimas consecuencias bastaría para garantizar que el uso de los recursos provea bienestar y satisfacción de las necesidades humanas sin deteriorar el funcionamiento de los sistemas naturales ni de ninguno de sus componentes.

Como debido a su enfoque integrador este concepto no es específico para las montañas, puede completarse con algunos de los valores concretos más sobresalientes de estas áreas y de los procesos que en ellas se producen:

- **Montañas y Agua,**
- **Montañas y Biodiversidad,**
- **Montañas y Paisajes Naturales,**
- **Montañas y Riqueza Cultural,**
- **Montañas como Agroespacios para la producción de alimentos de calidad,**

- **Las Montañas y el Arte,**
- **Montañas como espacios para la Investigación, el aprendizaje y el recreo.**

Se trata, en definitiva, de aspectos sobre los que ya se ha hablado reiteradamente en relación con su valor como externalidades positivas y servicios ambientales, por lo que su argumentación y razonamientos no se repetirán aquí.

En cuanto a las formas de transmisión de estas ideas en el contexto de una campaña amplia de comunicación, pueden y deben ser muy variadas y usar lenguajes y vehículos diferentes ya que como se ha mencionado deben alcanzar a todos los planos de la sociedad.

Desde los documentos divulgativos sencillos en papel o en formato electrónico e Internet, hasta los documentales y reportajes para los medios visuales, pasando por seminarios, jornadas, visitas de descubrimiento, charlas en los centros de enseñanza y en los múltiples foros sociales; desde el ámbito local en los pueblos de montaña a los encuentros técnicos especializados para responsables ambientales y de gestión del territorio de las administraciones públicas ..., la campaña de sensibilización a favor de las montañas debe reflejar la trascendencia social, económica y ambiental de estos territorios y transmitir la necesidad de su protección y uso responsable como garantía de futuro.

BIBLIOGRAFÍA

ABREU Y PIDAL, J.M. (1981): *“Condicionantes para la delimitación y gestión de áreas de montaña españolas”*, en Supervivencia de la Montaña, MAPA, Madrid.

ADRS 2007, *Declaración del Tercer Encuentro del Grupo de Adelboden*, octubre 2007, en <http://www.fao.org/SARD/common/ecg/2991/es/SARDMStatementFinalSP.pdf>

AEM, 1998. *Une politique européenne pour la montagne. Mémoire des élus de la montagne*. AEM-ANEM-UNCEM 1998, <http://www.annot.org/aem.htm>

ALVAREZ, G (2007): *Mecanismos para la conservación de los recursos de montaña: el compromiso colectivo para la continuidad de los bienes y servicios de los ecosistemas*, ponencia en Jornadas sobre Reservas de Biosfera y Áreas de Montaña, Manzanares el Real, diciembre 2007.

ATECMA. 2005. Las zonas de montaña. Pp: 107-158. En: Análisis temático, geográfico y económico de medidas de conservación de la naturaleza. Dirección General de Conservación de la Naturaleza. Ministerio de Medio Ambiente. Informe no publicado. 298pp.

CDB 2004: Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica (2004): *“El Enfoque Ecosistémico”*, Decisión VII/11 de la COP7 del Convenio de Diversidad Biológica.

CIMA (2005): Araque Jiménez, E. y diez autores más: *“Las montañas españolas: concepto y vocabulario”* Entimema, Madrid

COMUNIDAD DE TRABAJO DE LOS PIRINEOS, 2005: *Congreso “El futuro de las montañas en la Unión Europea del siglo XXI”*, Libro de Ponencias y Comunicaciones. Barcelona, septiembre 2005

CONSEJO DE EUROPA, 2000: “Recommendation 75(2000) on the draft European outline Convention on Mountain Regions”, en [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=REC\(2000\)075&Sector=secCongress&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=REC(2000)075&Sector=secCongress&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679)

CONSEJO DE EUROPA, 2003: “Recommendation 130(2003) on the European Charter for Mountains”, en [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=REC\(2003\)130&Sector=secCongress&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=REC(2003)130&Sector=secCongress&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679)

COONEY, R (2004): *“El Principio de Precaución en la conservación de la biodiversidad y la gestión de los recursos naturales”*, en <http://www.pprinciple.net/>

DE JUANA, E. (2007). *“Valor de las áreas de montaña para la conservación: el ejemplo de las montañas ibéricas.”* Ponencia en Jornadas sobre Reservas de Biosfera y Ecosistemas de Montaña: Ensayando fórmulas para el futuro de las Montañas Españolas, Manzanares el Real, diciembre 2007.

ECCE, 2005: *Evaluación Preliminar de los Impactos en España por efecto del Cambio Climático*. Ministerio de Medio Ambiente /Universidad Castilla-La Mancha, 2005. En http://www.mma.es/portal/secciones/cambio_climatico/areas_tematicas/impactos_cc/eval_pre_imp_esp_cc.htm

ESTRATEGIA ESPAÑOLA PARA LA CONSERVACIÓN Y EL USO SOSTENIBLE DE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA. Ministerio de Medio Ambiente, 1999

ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE DESARROLLO SOSTENIBLE, Oficina Económica del Presidente de Gobierno. Ministerio de la Presidencia, noviembre 2007

ESTRATEGIA TERRITORIAL EUROPEA, Comité de Desarrollo Territorial, Comisión Europea, mayo 1999, en http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_es.pdf.

EUROMONTANA, 1998: Preparatory document: « The issues of the European reforms for mountain regions, employment and sustainable development ». Employment in the service of sustainable development, conferencia internacional organizada por Euromontana para el Convenio Europeo de las Montañas, octubre 1998, Ljubljana, Eslovenia.

FAO (2003): Villeneuve, A; Castelein, A; Mekouar, A: *“Las montañas y el derecho. Tendencias Actuales”* Estudio legislativo de la FAO, Servicio del Derecho para el Desarrollo, Oficina Jurídica de la FAO, Roma 2003, en <http://www.fao.org/docrep/006/y4181s/y4181s00.HTM>

FROCHOSO, M (2007): *“Bienes y servicios de los ecosistemas de montaña”*, ponencia en Jornadas sobre Reservas de Biosfera y Áreas de Montaña, Manzanares el Real, diciembre 2007.

GÓMEZ-BAGGETHUN, E, y DE GROOT, R (2007): *“Capital natural y funciones de los ecosistemas: explorando las bases ecológicas de la economía”* Revista Ecosistemas, 2007/3, en <http://www.revistaecosistemas.net/>

LEY 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad

LEY 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.

LEY 45/2007, de 13 de diciembre, para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural

LEY 8/2007, de 28 de mayo, de suelo

LEY 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

LÓPEZ-MORENO, J.I., BENISTON, M y GARCÍA RUIZ, J.M. (2008): *“Environmental change and water management in the Pyrenees: facts and future perspectives”*. Global and Planetary Change. In press. En: www.elsevier.com/locate/gloplacha

MARGALEF, R. (1991): *“Teoría de los Sistemas Ecológicos”*, Publicacions Universitat de Barcelona. Barcelona.

MARTÍN-LÓPEZ, B, Y COLS (2007): “Biodiversidad y bienestar humano: el papel de la biodiversidad funcional”. En Revista Ecosistemas, 16 (3). Septiembre 2007. <http://www.revistaecosistemas.net/articulo.asp?id=500>

MARTÍNEZ DE PISÓN STAMPA, E (1981): *“Los conceptos y los paisajes de montaña”*, en Supervivencia de la montaña, MAPA, Madrid.

MMA 2003 a. *Orientaciones para la Gestión, Conservación y Desarrollo Sostenible de las Zonas de Montaña*. Segundo Borrador. Ministerio de Medio Ambiente, abril 2003.

MMA 2003 b. *Carta Española de las Montañas, Tercer Borrador*. Ministerio de Medio Ambiente, abril 2003.

MONTES, C. (2007). *Del desarrollo sostenible a los servicios de los ecosistemas*. Ecosistemas, 2007/3, <http://www.revistaecosistemas.net/>

MOSCOSO, D. (2007) *“Aportación de las Ciencias Sociales a la comprensión del desarrollo de las zonas de montaña”*, en “Jornadas sobre Investigación científica aplicada al desarrollo sostenible en zonas de montaña”, Pola de Somiedo, marzo 2007, en <http://movermontanas.org/cuadernos/archivos/CuadernoMM06.pdf>

MOYA, A. (2007) *“El papel de las Ciencias sociales. ¿Cómo podemos vincular economía agraria, sociedad rural y conservación de la naturaleza?”*, en “Jornadas sobre Investigación científica aplicada al desarrollo sostenible en zonas de montaña”, Pola de Somiedo, marzo 2007, en <http://movermontanas.org/cuadernos/archivos/CuadernoMM06.pdf>

NAT/374 - CESE 1704/2007: *Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema “Las perspectivas de futuro de la agricultura en zonas con desventajas naturales específicas (regiones de montaña, insulares y ultraperiféricas)”* Bruselas, 2007.

NOGUÉS-BRAVO Y COLS, 2006: Nogués-Bravo, D., Araújo, M.B, Errea, M.P. Martínez-Rica, J.P.: *“Exposure of global mountain systems to climate warming during the 21st Century”*. Global Environmental Change (2007), doi:10.1016/j.gloenvcha.2006.11.007

ORTEGA, M (2007). *“El Convenio Europeo del Paisaje: Claves para un Compromiso”*, Revista Ambiente nº 63, febrero 2007, p. 25.

PALACIO, M. A. (2007). *La montaña y el Tratado de Lisboa*. Tribuna Libre en “El Diario Montañés”, 31 diciembre 2007.

PLAN ESTRATÉGICO NACIONAL DE DESARROLLO RURAL 2007-2013, MAPA, Abril 2007, en http://www.mapa.es/desarrollo/pags/programacion/plan_estrategico/texto.pdf

PLAN ESTRATÉGICO NACIONAL DE DESARROLLO RURAL, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, octubre 2006

PLAN FORESTAL ESPAÑOL, Ministerio de Medio Ambiente, Julio 2002

REAL DECRETO LEGISLATIVO 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos.

ROBINSON, R (2007): *Externalidades positivas de las montañas: Valorización a través de las políticas y los mercados*. Documento de debate para el Tercer Encuentro del Grupo de Adelboden. Sustainable Agriculture and Rural Development (FAO) octubre 2007

RODRÍGUEZ-MARTÍNEZ, F. (2001) *“Las montañas: poblamiento y sistemas agrarios”*, en Geografía de España, Ariel 2001, Barcelona.

UNEP/CBD/COP/7/4: *Programa de Trabajo sobre Diversidad Biológica de Montañas*, 2004 (Decisión VII/27, sobre Diversidad Biológica de Montañas,), en <http://www.tematea.org/spanish/?q=node/229&PHPSESSID=7172479378420d9414f24e67d0a03969#anexo>

UNEP/CBD/SBSTTA/11/10: *Draft Global Outcome-Oriented Targets for the Programme of Work on Mountain Biological Diversity*. Convenio Diversidad Biológica, PNUMA, Julio 2005

UNEP/CBD/SBSTTA/8/5: *Situación y tendencias de la diversidad biológica de montañas y amenazas a la misma*. Convenio Diversidad Biológica, PNUMA, marzo 2003

UNEP/CBD/SBSTTA/8/7: *Elementos propuestos del programa de trabajo sobre diversidad biológica de montañas*, Convenio Diversidad Biológica, PNUMA, marzo 2003

VIVIROLI Y COLS (2003): Viviroli D., Weingartner R., Messerli B.: *Assessing the hydrological significance of the world's mountains*. Mountain Research and Development

WCPA/IUCN, 2006: *Taller "Biomasa de Montaña" sobre Gestión de la Conservación de la Conectividad en montaña*, Documento de conclusiones. Ecuador 2006, en http://www.iucn.org/en/news/archive/2006/11/21_mountains.htm

INFORMACIÓN EN INTERNET

Alianza para las Montañas, <http://www.mountainpartnership.org/>

Consortio de la Montaña Central de Asturias, <http://www.mcasturias.org/index.php>

Convenio de Diversidad Biológica, <http://www.cbd.int/>

Cronología Carta de las Montañas,
http://www.redmontanas.org/index.php?option=com_content&task=view&id=36&Itemid=92

Euromontana, <http://www.euromontana.org/>
http://www.portalforestal.com/index.php?option=com_frontpage&Itemid=1

Implementación Convenio Diversidad Biológica,
<http://www.tematea.org/spanish/?q=node/229&PHPSESSID=7172479378420d9414f24e67d0a03969#anexo>

Las Montañas Españolas, <http://www.lasmontanasespanolas.com/normativa12.htm>

Ley Desarrollo Rural Sostenible www.mapa.es/mundorural/index.html

Ley Montes, documento refundido, http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/l43-2003.html

MMA-Red Natura 2000,
http://www.mma.es/portal/secciones/biodiversidad/rednatura2000/rednatura_espana/index.htm

Mountain Conservation Connectivity Management, <http://conservationconnectivity.org/index.htm>

Mountain Forum Europa <http://www.mtnforum.org/europe/>

Mountain Forum Europa, región Mediterránea,
<http://www.mtnforum.org/europe/mediterranean/index.cfm>

Mountain Forum <http://www.mtnforum.org/>

Mover Montañas, <http://www.movermontanas.org/inicio.htm>

Programa ADRS-M, <http://www.fao.org/SARD/es/sardm/home/index.html>

RedMontañas, www.redmontanas.org

Revista Ecosistemas, <http://www.revistaecosistemas.net/>

VOLUMEN DE ANEXOS

PROGRAMA DE PROMOCIÓN, APOYO Y SENSIBILIZACIÓN PARA LA CONSERVACIÓN DE LAS MONTAÑAS

**DOCUMENTO ELABORADO
POR LA ASOCIACIÓN REDMONTAÑAS**

AUTORES:

**ROSA FERNÁNDEZ-ARROYO
ALEJANDRO LAGO**

Volumen 2 de 2. Madrid, junio de 2008

ANEXO I: PROBLEMÁTICA Y MEDIDAS RECOMENDADAS

CONTENIDOS: I.1.-Apuntes sobre la problemática de las montañas españolas. I.2.- Iniciativas en marcha en España sobre conservación y desarrollo sostenible en zonas de montaña. I.3.- Relación estratégica de medidas para la conservación de las montañas, en el marco del Convenio de Diversidad Biológica, del Convenio Europeo del Paisaje y de la Estrategia de Desarrollo Sostenible. I.4.- Medidas generales.

I.1.- Apuntes sobre la problemática de las montañas españolas

En 2003, el documento “Orientaciones para la gestión, conservación y desarrollo sostenible de las zonas de montaña” aportó un diagnóstico de conjunto para las áreas de montaña españolas, a partir del cual se señalaron las conclusiones y recomendaciones que sirvieron de base para la redacción de la Carta de las Montañas (Ver MMA 2003 a, pp. 73 a 77).

Han pasado desde entonces más de cinco años, razón por la que parece oportuno revisar la situación actual en busca de los posibles cambios acaecidos, a fin de actualizar el diagnóstico y poder así, en su caso, realizar los ajustes oportunos antes de pasar a estudiar y exponer las medidas que se juzgan necesarias para la conservación de las montañas compatible con su desarrollo sostenible.

Se consideran cambios relevantes entre 2003 y 2008 los aspectos siguientes:

A NIVEL SOCIOECONÓMICO: Se confirman y a menudo se acentúan las tendencias apuntadas en 2003 especialmente para:

- Incremento de la despoblación y el abandono en las zonas de montaña más desfavorecidas. Se señalan como causas importantes la desaparición de servicios primarios como la escolarización o la asistencia médica, en paralelo a la emigración con mayoría femenina. El panorama para sacar adelante a las familias en los pueblos aislados no es bueno. A menudo, las mujeres jóvenes se marchan a las ciudades a estudiar y prepararse profesionalmente, y no vuelven a sus lugares de origen.
- Se acentúa de manera casi generalizada el debilitamiento del sector agropecuario, y en especial la cría de ganado en régimen extensivo, clave hasta tiempos recientes de un gran número de externalidades positivas de la presencia humana en la montaña. Los ganaderos se jubilan sin sucesión; se pierden los conocimientos de manejo del medio y de las razas de montaña; son muy escasos los ejemplos de promoción de esta profesión (escuelas de pastores o similar); las medidas de sanidad que tratan de prevenir epizootias y garantizar la seguridad alimentaria y el bienestar animal se convierten en factores de disuasión que endurecen las

condiciones en que se desarrolla la actividad; también disuasorios resultan los conflictos, antiguos o emergentes, con la fauna silvestre (enfermedades contagiosas, competencia por los recursos, predación)

- En el otro extremo, se hace aún más patente el vuelco económico hacia el sector servicios, vinculado a la sobreexplotación urbanística de ciertas zonas clave y muy visible en el entorno de las estaciones de deportes de invierno y en montañas próximas a grandes núcleos urbanos. Tanto en su vertiente de construcción como en el desequilibrado énfasis en el sector turístico, el resultado es una dependencia cada vez mayor de los espacios urbanos y una creciente pérdida de control sobre el propio futuro. Este efecto tiende a extenderse bajo la forma de proyectos nuevos o ampliaciones de instalaciones deportivo-turísticas como estaciones de esquí, complejos de ocio, teleféricos u otras, siempre con vinculación a desarrollos urbanísticos.
- Expansión urbanística generalizada, con recalificaciones masivas y especulación del suelo; el fenómeno se ha extendido por todas las áreas de montaña con carácter turístico asentado, o en el entorno de grandes urbes o como segundo frente de crecimiento cerca de zonas ya saturadas por el “ladrillo”: Pirineos, ambas vertientes de la Sierra de Guadarrama, serranías interiores catalanas, levantinas y andaluzas, etc
- Se reconoce una tendencia quizás creciente, sobre todo en ciertas Comunidades Autónomas, al incumplimiento por parte de las Administraciones de la normativa ambiental y urbanística, así como a la comisión de irregularidades graves en los procedimientos de evaluación de impacto de planes, programas y proyectos, con el resultado de insostenibilidad y sobreexplotación de los recursos naturales. Así, son frecuentes las ilegalidades e irregularidades en actividades como explotaciones mineras, especialmente a cielo abierto y de áridos; explotación forestal (replantaciones inadecuadas o talas abusivas); implantación de la industria eólica, incremento del veneno como herramienta de control cinegético, etcétera.
- Proyectos de infraestructuras y obra pública que afectan gravemente a zonas de montaña, y que a menudo tienen su origen en el fallo en la aplicación de la normativa o en la falta de integración en las políticas sectoriales de los criterios de sostenibilidad ambiental y ahorro de recursos: embalses y transvases; carreteras, autovías y desdoblamientos; vías de evacuación eléctrica, etcétera.
- También se considera un cambio potencialmente significativo el crecimiento de la población inmigrante que, si bien todavía tiene una importancia relativamente débil en áreas rurales y de montaña -por el momento el ámbito rural es para este colectivo sólo una situación transitoria antes de buscar un asentamiento más definitivo en áreas urbanas, (Plaza 2008 *com. pers*)- empieza a cobrar una importancia cada vez más fuerte en núcleos de montaña de carácter muy

turístico o en las proximidades de grandes urbes, ocupando masivamente puestos de trabajo marginalizados por la población autóctona, en el sector hostelero y de servicios. Como ejemplo, un gran número de trabajadores de las estaciones de esquí en la Cordillera Cantábrica son *pisteros* chilenos que doblan la temporada en la época del verano austral. Otro ejemplo significativo sería el municipio serrano madrileño de Fresnedillas, en donde la población inmigrante (ocupada en la construcción y los servicios) supera ya a la española. Se considera que esta tendencia será creciente en años venideros para las áreas de montaña y probablemente tendrá muchos efectos beneficiosos, pero sin duda impondrá fuertes cambios derivados de la dilución de la "identidad" montañesa, de la falta de conocimientos ligados al manejo del medio (estos dos últimos aspectos son también generalmente válidos para el tímido asentamiento en zonas de montaña por parte de *neorrurales* no montañeses de nacionalidad española) y desafortunadamente existe un aspecto claramente negativo que tiene que ver con la falta de cultura ambiental de la mayor parte de los pueblos obligados a inmigrar. Tampoco parece probable que la población inmigrante tome el relevo en un futuro próximo en el sector productivo en la montaña, al menos como agentes emprendedores.

- Efectos socioeconómicos del cambio climático: Nogués-Bravo y colaboradores (2006) coinciden con otros estudios y previsiones económicas (como el reciente informe de la OCDE para las estaciones alpinas europeas) en que el negocio del esquí dejará de ser viable en muchos lugares, especialmente por debajo de los 2.000 metros de altitud. Esto, indican los autores, "supone una advertencia muy seria para una industria turística que mueve setenta millones de turistas en los Alpes en un solo año. Y esta situación es perfectamente extrapolable a la industria del esquí en España". Una conclusión importante de todo esto es que los beneficios económicos ya no podrán servir de argumento para justificar el elevado impacto ambiental impuesto por la construcción o ampliación de las instalaciones dedicadas al esquí alpino.
- Otro factor con posible trascendencia socioeconómica para el futuro de las áreas de montaña podría ser la prevista disminución de los fondos europeos para España después de 2012.

A NIVEL ECOLÓGICO Y AMBIENTAL: Se considera que el aspecto más relevante es la confirmación y las evidencias del **cambio climático**, que en el contexto europeo tendrá consecuencias especialmente preocupantes en las áreas de montaña de la región mediterránea, incluidas las montañas españolas. El cambio climático en nuestras montañas tendrá y está ya teniendo tres manifestaciones principales: a) aumento de las temperaturas, b) reducción de las precipitaciones, y dentro de ellas, reducción de las precipitaciones en forma de nieve, y c) desplazamiento cronológico de las estaciones, por ejemplo adelantamiento del período de máxima precipitación en primavera. Las consecuencias previsibles del cambio climático en las montañas españolas son múltiples, pero la más trascendente es la disminución

de los recursos hídricos, con sus muchos efectos para los ecosistemas y también para las economías y estilos de vida humanos.

I.1.1.- Montañas y Cambio Climático

A través de la Oficina Española de Cambio Climático, el Ministerio de Medio Ambiente puso en marcha el llamado proyecto ECCE (Efectos del Cambio Climático en España) cuyo informe final - publicado en 2005 bajo el nombre *Evaluación Preliminar General de los Impactos en España por Efecto del Cambio Climático*- ha integrado el trabajo conjunto de más de 400 expertos, científicos y técnicos españoles e internacionales. El trabajo detalla los efectos previsibles de los diversos escenarios del cambio climático sobre los diferentes sistemas y sectores ecológicos y económicos españoles y reúne, para cada uno de dichos sectores, recomendaciones para las soluciones adaptativas, implicaciones para las políticas - científica, ambiental, turística, de caza y pesca- y un valioso análisis de los efectos transversales que sobre cada área podrían ejercer las diferentes situaciones y políticas aplicadas para otras áreas interrelacionadas.

Aún cuando el informe no incluye un apartado propio para las áreas de montaña, sí reitera de modo transversal, a lo largo del estudio de los diversos sectores, que los efectos del cambio climático serán especialmente críticos sobre la fauna, flora, suelos y recursos hídricos y forestales de las montañas.

Según el ECCE, sería muy conveniente la catalogación o creación de "zonas o áreas especialmente sensibles al cambio climático" para aquellas áreas con ecosistemas originales únicos o especies amenazadas o endémicas que no tengan opción para desplazar su hábitat y puedan sufrir extinción. Los territorios de alta montaña, señala el estudio, ejemplifican perfectamente estas zonas.

De entre las medidas que el informe ECCE recomienda para la conservación de la biodiversidad y los ecosistemas, he aquí una selección de ellas especialmente importantes para las áreas de montaña, y que sería necesario integrar cuanto antes en las estrategias para la adaptación al cambio climático en las montañas españolas.

Tabla 1. (Elaboración propia a partir del informe ECCE)

- Adopción de un marco supraautonómico para las estrategias de conservación.
- Compromiso colectivo para la financiación de los bienes y servicios de los ecosistemas.
- Revisión de la política de conservación y espacios protegidos, incorporándose cuanto antes los corredores ecológicos que, como se cumple en el caso de todas las áreas de montaña, incorporan un amplio espectro microclimático e importantes gradientes altitudinales y latitudinales.

- Integración de los criterios de minimización de la fragmentación y degradación de los hábitats en las políticas de ordenación del territorio.
- Evaluación ambiental estratégica como marco más idóneo para la valoración de los impactos ambientales en áreas de alto valor ambiental.
- Consideración de las interacciones entre los efectos ambientales de los proyectos y los impactos derivados del cambio climático.
- Gestión forestal adaptativa, y en general prácticas agrosilvopastorales en las que la conservación de los suelos y la biodiversidad, y la regeneración después de incendios, cobren primacía frente a los criterios productivistas.
- Control de usos del suelo en las zonas de recarga de los acuíferos y control de los usos de las aguas superficiales y subterráneas. El estudio señala en concreto la incompatibilidad del aprovechamiento intensivo del esquí con la conservación de las áreas de montaña, desaconsejándose explícitamente el uso de aguas subterráneas para la fabricación de nieve artificial.

Por otra parte, Nogués-Bravo y colaboradores (2006) analizan los cambios que previsiblemente tendrán lugar en las montañas de todo el mundo como efecto del cambio climático, en función de diversos escenarios posibles de emisiones de gases de efecto invernadero. El calentamiento del clima afectará fundamentalmente a la distribución de las especies alpinas y a la propia supervivencia de muchas de ellas, así como a la retirada de los glaciares y a la alteración de los ciclos hidrológicos. Se predice para las montañas una tasa de calentamiento que como mínimo duplicará la del pasado siglo. Esto se traducirá en un ascenso de las isoterma de entre 380 y 550 metros en las montañas de latitudes medias de Europa y Norteamérica, dependiendo del escenario de emisiones.

Se prevén, por tanto, consecuencias importantes sobre la dinámica de los recursos hídricos, ya que habrá menos acumulación invernal de hielo y nieve y por tanto el caudal de los ríos en primavera se verá reducido y por la misma razón se verán alterados los mecanismos de recarga de los acuíferos. El estudio señala que en los países áridos, los recursos hídricos dependientes de las montañas suponen entre el 50 y hasta más del 90 por ciento del total. Este hecho, unido a las previsiones de reducción del potencial hidroeléctrico de hasta un 25 por ciento en los ríos de montaña de los países del sur y sureste europeos, hacen necesario tomar en consideración los posibles efectos sobre la economía global y el bienestar de las poblaciones aguas abajo de las montañas.

Por su parte, López-Moreno y colaboradores (2008) señalan los recientes cambios que están teniendo lugar en las precipitaciones, temperaturas y acumulación de nieve en la región de los Pirineos, y que unidos a los cambios en la densidad de la cobertura vegetal en las cabeceras de cuenca están produciendo una evidente reducción en la disponibilidad de recursos hídricos en la región. Esta tendencia entra en conflicto con el incremento en la demanda de agua para los regadíos de las tierras del llano. Según los autores, los escenarios climáticos y de cobertura vegetal previsibles para el siglo

venidero indican que el equilibrio entre los recursos disponibles y las demandas de agua se verá seriamente comprometido, y subrayan que los citados cambios previstos para la región pirenaica pueden ser representativos de los cambios que tendrán lugar en muchas otras zonas de la montaña mediterránea con similares condiciones climáticas y socioeconómicas.

Por otra parte, el aumento de la presión antrópica sobre los hábitats y los recursos tiene un paralelo en el estado de éstos y en la situación de varias especies emblemáticas de las montañas. Un ejemplo es el urogallo cantábrico, cuyo estatus en la Lista Roja de la UICN pasó en 2006 de vulnerable a críticamente amenazado.

Hechas estas reflexiones sobre aspectos concretos del momento actual en nuestras montañas se incluye también, por su valor de compendio, un breve diagnóstico general para las montañas europeas y españolas, tal y como lo presenta el Dictamen de Iniciativa “El Futuro de las Zonas de Montaña de la Unión Europea” del Consejo Económico y Social de la Unión, marzo de 2003.⁵³

- Factores geofísicos limitantes (pendientes pronunciadas y altitud media elevadas) y factores climáticos adversos.
- Importantes factores adversos en las economías de montaña (estacionalidad, aislamiento físico de los proveedores, mermas en las cosechas, lejanía de los circuitos comerciales, etc.).
- Un menor grado de desarrollo humano (desequilibrios territoriales).
- Ritmo de progreso más ralentizado debido a los factores adversos.
- Menor nivel de bienestar de las comunidades montañosas con respecto a la media española.
- Estructura demográfica descompensada: envejecimiento, menor número de mujeres.
- Prolongada crisis estructural de la actividad agropecuaria en montaña.
- Menores productividades agrícolas.
- Deficitario desarrollo de servicios públicos.
- Escaso desarrollo de infraestructuras e infoestructuras.
- Desarrollo irregular de la actividad turística.
- Vulnerabilidad y peligro de pérdida del equilibrio ecológico en áreas de montaña.
- Zonas muy sensibles a cambios climáticos.

I.2.- Iniciativas en marcha en España sobre conservación y desarrollo sostenible en zonas de montaña.

Los avances que en distintas escalas y países han ido produciéndose en Europa a favor de las montañas, en muchos casos como clara consecuencia del impulso que supuso el Año Internacional de las Montañas, han tenido hasta el momento un eco bastante escaso en España, aunque la situación podría cambiar en un tiempo relativamente breve si las últimas novedades legales comentadas en el

⁵³ En: <http://www.movermontanas.org/inicio.htm>

documento principal dieran sus frutos en términos de preparar un terreno propicio para las nuevas iniciativas.

I.2.1.- Proceso (actualmente en suspenso) de la aprobación de la Carta de las Montañas

Iniciado en abril de 2003 por iniciativa del Ministerio de Medio Ambiente con la presentación pública del estudio *“Orientaciones para la gestión, conservación y desarrollo sostenible de las Zonas de Montaña”* y de su documento de síntesis, el segundo borrador de la Carta Española de las Montañas. El proceso puede resumirse como sigue⁵⁴ y es un reflejo del insuficiente interés institucional en materia de montañas, a pesar de la sensibilidad y la preocupación de un sector de la sociedad, eventualmente recogida por el Congreso de los Diputados:

- **Verano 2004:** proceso de difusión y participación pública entre agentes sociales y administraciones. Se recogen sus aportaciones dando lugar al tercer borrador de la Carta.
- **Marzo 2004:** El borrador se presenta por primera vez ante la Comisión Nacional de Protección de la Naturaleza, donde recibe escasa atención por parte de las CCAA.
- **Mayo 2005,** el Congreso de los Diputados aprueba dos proposiciones No de Ley tramitadas conjuntamente, con el siguiente texto:

“El Congreso de los Diputados acuerda:

- *Considerar como necesaria la aprobación de la denominada “Carta de las Montañas”.*
 - *Instar al Gobierno a realizar las gestiones oportunas para agilizar la aprobación de la denominada “Carta Española de las Montañas*
 - *Se presente en el Congreso de los Diputados como documento del Gobierno para su debate y presentación de resoluciones, de acuerdo con lo que se viene discutiendo en el marco de la Unión Europea.*
 - *Y una vez aprobada, presentar en el plazo de un año un programa de promoción, apoyo, medidas económicas y de sensibilización en el ámbito de la Carta de las Montañas; así como crear una Red Territorial de Centros de orientación Técnica de ámbito autonómico o comarcal, de acuerdo con la Conferencia Sectorial de medio Ambiente”.*
- **Mayo 2005:** Organizaciones ecologistas recogen y envían a la Ministra de Medio Ambiente las firmas de las grandes organizaciones ecologistas españolas y de un grupo de expertos y científicos solicitando la aprobación de la Carta de las Montañas.

⁵⁴ En http://www.redmontanas.org/index.php?option=com_content&task=view&id=36&Itemid=92

- **Mayo 2006:** El día 21 se realiza una Acción solidaria a nivel nacional, en la que montañeros, naturalistas, ecologistas y ciudadanos de 12 comunidades autónomas reclaman la aprobación de la Carta y denuncian los problemas concretos de sus montañas locales. Como consecuencia de esta acción, se abre un diálogo con el Ministerio de Medio Ambiente.
- **Julio 2006:** En sesión del Consejo Asesor de Medio Ambiente, las organizaciones ecologistas defienden la necesidad de una gestión protectora específica para las montañas y la entonces ministra de Medio Ambiente Cristina Narbona afirma que el Ministerio promoverá la aprobación de la Carta y difundirá entre las CCAA la importancia de proteger sus zonas de montaña.
- **Octubre 2006:** El tema de la Carta de las Montañas se trata en reunión de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente. Varias Comunidades Autónomas realizan diversas críticas y sugerencias.
- **Diciembre 2006:** Las organizaciones ecologistas RedMontañas, Ecologistas en Acción, Greenpeace, WWF-Adena y SEO/Birdlife acuerdan constituir una comisión de seguimiento de los cambios que pueda sufrir el borrador de la Carta a lo largo de su proceso de aprobación.
- **Marzo 2007:** Un grupo de 35 catedráticos, científicos y otros expertos de distintas Universidades y Centros de investigación del conjunto del Estado español envían al Ministerio de Medio Ambiente una lista de sugerencias al borrador del anteproyecto de Ley de Patrimonio Natural y Biodiversidad. Una de las sugerencias recoge la importancia de crear una Estrategia Nacional para la Conservación de las Montañas Españolas, basada en los principios orientadores de la Carta de las Montañas.
- **Mayo 2007:** La Secretaría General para la Biodiversidad del MMA informa a las organizaciones ecologistas que el tema de la Carta de las Montañas es objeto de un punto en el Orden del Día de la Comisión Nacional de Defensa de la Naturaleza del día 10 de mayo.

En el momento actual, más de un año después de esta última fecha, siguen sin tenerse noticias oficiales sobre la marcha del proceso, a todos los efectos bloqueado.

1.2.2.- Elaboración de la Estrategia Española para el desarrollo rural sostenible de las zonas de montaña.

Una iniciativa más reciente procede del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, y abre nuevas esperanzas para el avance de la situación en las zonas de montaña. Se trata de la elaboración, a lo largo de los años 2006 y 2007, de la *Estrategia Española para el desarrollo rural sostenible de las zonas de montaña*, gracias a un Convenio de colaboración entre el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias. En virtud de dicho convenio, se ha trabajado sobre diversos temas en el ámbito de las zonas de montaña del Principado de Asturias (como son: paisaje, biodiversidad y agricultura; diversificación socioeconómica; energías renovables, despoblamiento y repoblamiento rural; conservación y dinamización del patrimonio; nuevas formas de gestión integrada de los territorios rurales) con el objetivo final de redactar un documento que sirva de

base para una “Estrategia para el desarrollo rural sostenible en las zonas de montaña: Desarrollo, innovación, medio ambiente y cultura rural”.

En la exposición de las condiciones de dicho Convenio se ponen de relieve algunas cuestiones que clarifican de modo inequívoco la oportunidad y la conveniencia de establecer una política propia para las montañas españolas. Así, por ejemplo, el documento subraya:

- Que el artículo 131 de la Constitución española exhorta a los poderes públicos a atender a la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos -especialmente los de agricultura, ganadería, pesca y artesanía- y a dispensar un tratamiento especial a las zonas de montaña.
- Que la reflexión sobre el conjunto de las zonas de montaña necesita simultáneamente el amparo del Estado y la activación de instrumentos, organizaciones y agentes regionales y locales.
- Que el devenir de las zonas de montaña no puede quedar determinado por la mera dinámica de las fuerzas de mercado.
- Que, tanto desde el Gobierno del Estado como desde la Unión Europea se establecen los marcos normativos y financieros sobre los que implementar una estrategia de desarrollo rural y conservación del paisaje y la biodiversidad pensada para los territorios de montaña (y por extensión, para los territorios rurales desfavorecidos).

Los objetivos generales de la Estrategia serán: 1. Definir políticas públicas para la cohesión territorial y social, 2. Reactivar las economías locales desde una perspectiva ecológica, y 3. Conservar el patrimonio rural: estructuras paisajísticas, patrones culturales y procesos agroecológicos esenciales.

Para la elaboración de dicha Estrategia se está contando con la organización denominada Mover Montañas⁵⁵, proyecto de cooperación interterritorial financiado por la Iniciativa Comunitaria LEADER + y PRODER 2 con la aspiración de “**constituir una red nacional de territorios de montaña**”.

La citada organización actúa como interlocutor y aliado⁵⁶ y coopera en la programación y organización de los distintos encuentros y jornadas que están sirviendo de puntos de reflexión, análisis y participación para alcanzar los objetivos que se pretenden.

⁵⁵ <http://www.movermontanas.org/inicio.htm>

⁵⁶ Más información en: <http://www.movermontanas.org/estrategia.htm>

I.3.- Relación estratégica de medidas para la conservación de las montañas, en el marco del Convenio de Diversidad Biológica, el Convenio Europeo del Paisaje, la Estrategia de Desarrollo Sostenible y otros instrumentos,

A la luz de la problemática expuesta anteriormente en este Anexo, y en el marco de los principios que se recogen en los siguientes instrumentos:

- Convenio de Diversidad Biológica
- Convenio Europeo del Paisaje,
- Estrategia Territorial Europea,
- Estrategia Española de Desarrollo Sostenible,
- Ley de Patrimonio Natural y Biodiversidad,
- Ley de Desarrollo Rural Sostenible,
- Ley de Montes,
- Programa de Trabajo sobre Diversidad Biológica de Montañas,
- Carta Europea de las Montañas,
- Carta Española de las Montañas

se considera que las **medidas más relevantes y actualizadas para armonizar conservación y uso racional de los recursos de las montañas, atendiendo al bienestar de sus habitantes y apoyándose en la responsabilidad colectiva**, son las que a continuación se exponen.

Se proponen estas medidas como una referencia que pueda servir de base para el Programa de promoción, apoyo y sensibilización para la conservación de las montañas, ya que se ha pretendido que cubran de la manera más exhaustiva posible todo el espectro de actuaciones necesarias para conseguir este fin. Asimismo, las medidas que se proponen son congruentes con las directrices y orientaciones que en 2003 se propusieron en la **Carta Española de las Montañas**.

Para un mejor entendimiento de la lógica que las guía, las referidas medidas se han organizado en tres grupos, orientados respectivamente a la ***Conservación del Patrimonio***, al ***Uso Racional de los recursos*** y al ***Bienestar equitativo de los Habitantes de las montañas***.

Veamos porqué se han elegido de modo prioritario estos objetivos.

I.3.1.- ¿Por qué la conservación del patrimonio?

La salud y funcionalidad de los ecosistemas de montaña dependen de tres aspectos básicos: *el suelo, la biodiversidad y la integridad de las relaciones con otros sistemas*. A su vez, estos factores están sujetos, por una parte, al *clima, la meteorología y los procesos geodinámicos*, y por otra a su *uso humano*. Del juego de todos estos factores y aspectos dependen el estado y la funcionalidad ambiental,

social y económica de nuestros ecosistemas de montaña tal y como hoy los conocemos, en el entendimiento de que prácticamente todos los ecosistemas españoles de montaña están afectados en alguna medida por el uso humano, e incluso el buen estado y funcionamiento de algunos de ellos depende, de hecho, de la continuidad de los usos tradicionales que los han generado o conformado. Por esta razón, la conservación de los conocimientos tradicionales y el patrimonio cultural que sustentan este tipo de usos se considera de importancia prioritaria para el mantenimiento de la integridad de este tipo de sistemas.

En una escala local, el tipo y nivel de intensidad en el uso de los ecosistemas depende de consensos y decisiones entre comunidades de intereses dentro de una jerarquía de actores, y asimismo obedece a los mandatos de la ordenación territorial, dependiente a su vez de una jerarquía de instrumentos normativos de rango superior. Sin embargo esta escala local necesita estar condicionada por una escala superior, incluso estatal, en la que, junto a los principios de precaución, legado e interés público, debe prevalecer el enfoque ecosistémico, que nos recuerda las complejas y extensas redes de relaciones temporales y espaciales existentes entre distintos ámbitos y sistemas.

En el caso de las montañas, la importancia de esta cuestión es sustantiva ya que todo cuanto sucede en ellas -incluyendo actuaciones y decisiones de gestión- tendrá efectos antes o después en los sistemas adyacentes y aguas abajo de las montañas, hasta muy lejos en las tierras del llano.

Integrar profundamente la conectividad en todos los aspectos de la gestión activa de las montañas atiende al mismo tiempo a la prevención y adaptación frente al cambio climático, que exige mejorar la capacidad de los ecosistemas para adaptarse a las variaciones previsibles del clima. Para ello, en las montañas es necesario garantizar la movilidad adaptativa de las especies tanto altitudinal como latitudinalmente, a lo largo de las alineaciones montañosas y de una vertiente a otra de las mismas. Logrado esto, será la variabilidad genética de las especies lo que determine su capacidad de adaptación a corto plazo y su potencial para evolucionar en el futuro como respuesta a las variaciones climáticas.

En resumidas cuentas, los objetivos locales de uso y conservación de los recursos estarán supeditados a unos objetivos generales a escala más amplia para el conjunto de las áreas de montaña, que garanticen la preservación de los bienes e impidan la inequidad entre grupos de interés y las irreversibilidades. Dichos objetivos generales son los que algo más adelante se especificarán, y del grado de éxito en su logro depende la eficacia del mantenimiento de una multiplicidad de bienes fundamentales para la sociedad en su conjunto, como son la biodiversidad, los recursos hídricos, los paisajes y el flujo sostenible de beneficios económicos.

1.3.2.- ¿Por qué el uso racional de los recursos?

Los recursos naturales presentes en nuestras áreas de montaña han sido tradicionalmente la base de la subsistencia de sus pobladores bajo economías de carácter muy localizado y autónomo. En el escenario globalizado actual, la utilización racional de estos recursos debe reconducirse como vía para rentabilizar en lo posible y optimizar la persistencia de una población dispersa, diversa y de baja densidad, con características y necesidades muy diferentes a las sociedades del llano.

En las montañas la explotación de los recursos debe ser diversificada y no intensiva, y en ningún caso ha de sobrepasar la capacidad de carga determinada por los límites de funcionamiento de sus ecosistemas. Bajo esta perspectiva, la utilización de los recursos de las montañas debe cumplir los siguientes requisitos:

- a) generación de rentas dignas y de distribución equitativa,*
- b) mantenimiento en el tiempo de los paisajes y funciones de los ecosistemas,*
- c) consideración permanente de los efectos sobre ecosistemas adyacentes o lejanos, y*
- d) capacidad de adaptación y flexibilidad en función de las circunstancias ambientales y de mercado.*

La actividad agropecuaria realizada con criterios ecológicos y en condiciones de equilibrio con la capacidad de carga del medio, ha demostrado ser una de las mejores herramientas para la transformación en beneficio económico de recursos marginales de otro modo difícilmente aprovechables, y al mismo tiempo juega un formidable papel, plenamente reconocido, en la conservación del paisaje, la biodiversidad y los servicios de los ecosistemas.

Pero por si esto fuera poco, las dinámicas del mercado y la demanda social respecto a la seguridad y calidad alimentaria suponen en estos momentos una oportunidad de primer orden para este tipo de producción primaria y para la pequeña industria de transformación que puede y debería llevar asociada. Por esta razón, todo este sistema de actividades económicas debe ser institucionalmente reconocido y apoyado, e incluso tutelado en la medida necesaria para su mantenimiento, allí donde el reconocimiento de las mencionadas oportunidades de mercado no sea suficiente acicate para la generación de iniciativas locales.

Mención especial cabe hacer a la explotación de los bosques de montaña: la madera y otros productos forestales son recursos económicos de alta demanda, pero al mismo tiempo los bosques naturales cumplen un papel primordial en el mantenimiento de los ecosistemas de montaña y sus servicios para la sociedad. Dichos servicios son valorizables en concepto de externalidades positivas, y el lucro cesante de los propietarios debe ser complementado con los oportunos pagos por servicios ambientales. La evidencia del cambio climático hace necesaria una comprensión mucho mejor de los efectos precisos de los distintos modelos de gestión forestal sobre la economía hídrica y la fijación de carbono, y esto es especialmente importante para la política de repoblaciones forestales.

La creciente demanda de alternativas para el ocio y el tiempo libre, así como para la docencia y las actividades educativas formales o complementarias, ofrece en nuestros días un amplio panorama de oportunidades que necesita tutela, organización y potenciación, y en cuyo ámbito es útil sacar partido de las buenas y malas experiencias de otros países europeos que llevan muchas décadas explotando los diversos aspectos económicos, y entre ellos el turístico, de sus zonas de montaña.

Cabe resaltar la necesidad de control de la expansión urbanística vinculada al turismo y segundas residencias que está teniendo lugar en ciertas zonas de la montaña española, y que está ejerciendo consecuencias muy graves no sólo sobre el medio ambiente y el paisaje, sino también sobre la propia calidad de vida de los habitantes permanentes de la montaña.

1.3.3.- ¿Por qué el bienestar de los habitantes de las montañas?

Es un hecho bien establecido que los pobladores de las áreas de montaña han tenido un papel preponderante en la conformación y preservación de los paisajes, ecosistemas y recursos que hoy vemos en las montañas, y está igualmente reconocido que son estos pobladores quienes, hoy en día, tienen en sus manos la misión de mantener el flujo de bienes y servicios de los ecosistemas de las montañas para beneficio de toda la sociedad.

La vida en las montañas es comparativamente mucho más dura, difícil y sujeta a azares que la vida en el llano. Si, por razones de equilibrio territorial, interés social y derechos básicos, la población de las zonas de montaña debe persistir en condiciones de equidad y dignidad, e incluso en ciertas zonas es preciso revertir la tendencia al abandono y recuperar un nivel adecuado de asentamiento humano, es imperativo poner fin a la compleja situación de desventaja y vulnerabilidad en que se encuentran sus habitantes, y crear las condiciones para su bienestar sostenible, en equilibrio con un medio frágil, de limitada capacidad de carga y en el que casi cualquier intervención se salda con impactos permanentes sobre la integridad de los ecosistemas.

Este dilema entre bienestar y conservación tiene una única solución, y es la solidaridad social, capaz de prestar el necesario apoyo a las poblaciones montañosas para que puedan seguir haciendo un manejo sostenible de los recursos naturales y contrarrestando en lo posible los problemas y amenazas que interfieren con los objetivos de conservación (NAT/374 - CESE 1704/2007)⁵⁷.

Es preciso inyectar apoyo y recursos externos, y actuar coordinada y solidariamente, para romper el aislamiento, crear empleo que no impacte sobre el medio, que preserve el capital natural y potencie la singularidad y los valores de cada enclave, restituyendo o reforzando la identidad cultural, pero también aportando las innovaciones tecnológicas capaces de reducir impactos y ahorrar recursos naturales a la hora de dar solución a todas las carencias: energía, agua y servicios básicos; movilidad y sanidad,

⁵⁷ Punto 1.5 “Si quienes viven en las zonas de montaña no las gestionan de forma adecuada, se pone en peligro la producción de los bienes y servicios [que se derivan de ellas].”

formación e información, y asimismo garantizar en lo posible la restauración de bienes dañados como suelos, cauces, bosques o paisajes.

Todas estas acciones dirigidas al bienestar de los pobladores de las montañas han de llevarse a cabo desde el obligado criterio coordinado de evaluación ambiental estratégica, que debe ocuparse no sólo de la minimización de impacto sobre los ecosistemas próximos y lejanos y sus funciones, sino también de los efectos negativos sociales y ambientales que puedan generarse a larga distancia como consecuencia de tales actuaciones.

La atención al buen ordenamiento urbano, la eficiencia en los servicios, la estética y limpieza del entorno, la armonía arquitectónica y la adecuada integración visual en el paisaje tiene beneficios que redundan no sólo en el confort y la autoestima de los residentes sino también en el potencial del entorno para un turismo respetuoso y de calidad.

I.3. 4.- Principales características de estas medidas y posibles dificultades para su aplicación.

Se considera que las mencionadas medidas serían necesarias en su totalidad para un tratamiento integrador de las zonas de montaña, con el objetivo de poder conservar los valores de todo tipo que aún mantienen, y por tanto mantener el flujo de servicios a la sociedad, y presentan las siguientes

CARACTERÍSTICAS:

(1) están basadas en su mayoría en instrumentos jurídicos ya existentes y son coherentes con el enfoque ecosistémico y el principio de precaución,

(2) enfatizan de modo preferente el apoyo a las comunidades de montaña, entendiendo que la presencia, bienestar equitativo y liderazgo o al menos plena participación de dichas comunidades en los procesos vinculados al uso y conservación de los recursos de las montañas, es imprescindible para conseguir los objetivos anteriores,

(3) apelan a la necesaria corresponsabilidad social, que debe plasmarse en contraprestaciones generosas y evidentes que compensen las restricciones y estimulen la preservación de lo que aún queda.

(4) por tanto, son ética, ambiental y socialmente oportunas; también son técnica y tecnológicamente realizables; y su viabilidad económica debe considerarse desde la perspectiva de la solidaridad social y la economía ecológica;

(5) requieren eficiencia y coordinación en las funciones y áreas de responsabilidad de los diferentes agentes y administraciones implicados.

A su vez, se considera que la aplicación de dichas medidas podría chocar con las siguientes

DIFICULTADES:

- (1) intereses sectoriales y privados,*
- (2) escasa conciencia política y social de la importancia del papel que juegan las montañas,*
- (3) dificultad de valorar económicamente las externalidades y servicios de las montañas y por tanto imposibilidad de transmitir a la sociedad una noción exacta del valor de las áreas de montaña, que sin duda contribuiría a mejorar dicha conciencia,*
- (4) fallo en la comprensión de que las montañas requieren un tratamiento diferenciado del que se dispensa al resto del territorio, debido a su fragilidad y a los efectos en cascada de todo cuanto comporta degradación de estas áreas,*
- (5) descoordinación y dispersión de competencias sobre la gestión del territorio, lo que tiene un claro nexo con el problema anterior ya que el tratamiento requerido para estas áreas debe ser territorialmente específico (todas las áreas de montaña incluyendo sus valles y sus conexiones necesitan un trato especial) y al mismo tiempo, localmente específico (cada área concreta tiene necesidades y problemas concretos).*

A pesar de la plena comprensión de las mencionadas dificultades, se considera que la relación de medidas que sigue a continuación debe entenderse como el escenario de conjunto más deseable para las comunidades y recursos de las montañas y por tanto para la sociedad en general, y por tanto es susceptible de servir como un marco de referencia al cual ir aproximándose de manera gradual.

I.4.- Medidas generales

I.4.1.- Eje 1: Acciones generales para la conservación del patrimonio de las montañas.

Eje 1 Objetivo 1: Protección del suelo.

Meta 1.1: Preservación de la integridad de los suelos de montaña que están bien conservados en el momento presente

Medida 1.1.1: Impedir usos inadecuados de estos suelos.

Medida 1.1.2: Seguimiento del estado de conservación de dichos suelos, e investigación aplicada.

Meta 1.2: Corrección de deficiencias en suelos que presentan problemas de conservación.

Medida 1.2.1: Prácticas destinadas a la recuperación de cubierta vegetal y reforestación, incluyendo fomento de la regeneración espontánea.

Medida 1.2.2: Prevención de contaminación de suelos y acuíferos.

Medida 1.2.3: Promoción de prácticas de agricultura y ganadería biológicas y proyectos agroforestales innovadores y sostenibles, prohibición de cultivos transgénicos en áreas de montaña.

Medida 1.2.5: Investigación, entre otras, acerca de efectos de los diversos tipos de gestión del suelo y su cubierta vegetal sobre la disponibilidad de recursos hídricos

Medida 1.2.6: Información y Sensibilización sobre el papel fundamental del suelo en las montañas e importancia de su conservación, que incluirá también los aspectos de los recursos hídricos, la calidad alimentaria y la producción de alimentos biológicos.

Eje 1 Objetivo 2: Protección de la biodiversidad

Meta 2.1: Preservar la integridad de los ecosistemas de montaña bien conservados en el momento presente.

Medida 2.1.1: Protección de hábitats y ecosistemas de montaña a través de Espacios Protegidos, Red Natura 2000 y ampliación a cinturones de protección y corredores funcionales.

Medida 2.1.2: Identificación, promoción e incentivación de buenas prácticas vinculadas al buen estado de conservación de los ecosistemas de montaña.

Meta 2.2: Recuperar biodiversidad y restaurar procesos allí donde se ha perdido la integridad.

Medida 2.2.1: Sensibilizar a los actores implicados

Medida 2.2.2: Identificar y controlar las prácticas y usos inadecuados; promover e incentivar buenas prácticas y usos.

Medida 2.2.3: Controlar especies invasoras

Medida 2.2.4: Recuperar especies y procesos clave. Entre las especies clave deben incluirse las razas y variedades agroganaderas autóctonas.

Medida 2.2.5: Gestionar para especies, procesos y recursos clave.

Medida 2.2.6: Garantizar la conectividad del territorio para favorecer la movilidad y el desplazamiento de las especies.

Eje 1 Objetivo 3: Conservación del patrimonio cultural

Meta 3.1: Garantizar la preservación del patrimonio cultural en buen estado de conservación.

Medida 3.1.1: Preservar conocimientos tradicionales útiles para la conservación de la biodiversidad y el patrimonio natural

Medida 3.1.2: Preservar y poner en valor el patrimonio construido con valor ambiental, histórico y cultural

Meta 3.2: Recuperación, en la medida de lo posible, del patrimonio deteriorado o perdido.

Medida 3.2.1: Sensibilizar a los actores implicados.

Medida 3.2.2: Promover investigación metódica sobre conocimientos tradicionales en vías de desaparición

Medida 3.2.3: Restaurar y poner en valor el patrimonio construido con valor ambiental, histórico y cultural.

Meta 3.3: Recuperación, preservación y puesta en valor de las redes locales de caminos y vías pecuarias

Medida 3.3.1: Inventariar y en su caso desafectar o recuperar el conjunto de caminos públicos y vías pecuarias del ámbito local.

Medida 3.3.2: Conservar, realzar y promover el uso diversificado y no motorizado de esta red de caminos como un recurso patrimonial de alto interés para el turismo, la educación, la salud, el uso pecuario, el transporte ecológico entre núcleos de población y la conexión paisajística.

Eje 1 Objetivo 4: Conectividad, efectos de largo alcance y cambio climático

Meta 4.1: Mejorar, transmitir y poner en juego la información disponible

Medida 4.1.1: Promover investigación básica y aplicada sobre funcionamiento y relaciones en, y entre ecosistemas; efectos a larga distancia y diferidos en el tiempo; relaciones, interdependencia y flujos de recursos montaña-llano; dinámica de recursos hídricos; y seguimiento y gestión del cambio climático en montañas.

Medida 4.1.2: Transferir la comprensión de estos aspectos desde el ámbito científico hasta los actores con capacidad de decisión y actuación.

Medida 4.1.3: Incorporar las principales recomendaciones en la normativa.

Medida 4.1.4: Sensibilizar a la sociedad en su conjunto.

Meta 4.2: Mejorar la coordinación entre administraciones y sectores.

Medida 4.2.1: Generar una normativa específica que oriente la ordenación territorial y de los recursos naturales en las áreas de montaña.

Meta 4.3: Gestión adaptativa para el cambio climático.

Medida 4.3.1: Evitar impactos de naturaleza distinta a los ya existentes, inducir la heterogeneidad como factor de estabilidad de los ecosistemas y favorecer la conectividad ecológica.

Medida 4.3.2: Estudiar y aplicar las mejores prácticas de gestión forestal y de la cubierta vegetal con arreglo a las características ecológicas, edafológicas y de usos locales.

Meta 4.4: Frenar la fragmentación de hábitats.

Medida 4.4.1: Llevar un control de la fragmentación de hábitats producida en las áreas de montaña como consecuencia de la puesta en marcha de los distintos tipos de proyectos, con objeto de evitar que la fragmentación alcance niveles no admisibles, y ofrecer medidas para favorecer dicha conectividad.

Medida 4.4.2: Adoptar decisiones vinculantes que obliguen a los proyectos de creación o modificación de infraestructuras a incorporar medidas para la reducción de la fragmentación y la mejora de la conectividad.

I.4.2: Eje 2: Medidas generales para el uso racional de los recursos

Eje 2 Objetivo 1: Estimular sector primario: agricultura, ganadería, apicultura, sector forestal

Meta 1.1: Sensibilización, formación y creación de capacidades para proyectos integrados agrosilvoganaderos en montaña.

Medida 1.1.1: Las administraciones, los agentes sociales y el sector científico se pondrán de acuerdo para Informar y formar acerca de las ventajas y sinergias ambientales y económicas de combinar las distintas actividades primarias de montaña en proyectos integrados que cierren ciclos de recursos ecológicos y optimicen los recursos económicos. Se tendrán en cuenta o se recuperarán los conocimientos tradicionales vinculados al sector, y se pondrá especial interés en mantener o recuperar las variedades agrícolas y ganaderas locales.

Medida 1.1.2: Las administraciones, instancias de desarrollo local y otros especialistas se pondrán de acuerdo para generar e impartir gratuitamente formación específica útil para la mejora de las capacidades del sector, atendiendo al menos a: diseño e integración de proyectos; especies y variedades idóneas; técnicas y tecnologías para el mejor manejo y rendimiento, trabajo y organización en cooperativas.

Meta 1.2: Garantizar alta calidad ambiental de la producción, orientada al mantenimiento de los servicios de los ecosistemas y a la calidad alimentaria.

Medida 1.2.1: Impulsar y apoyar económicamente las técnicas de producción ecológica combinada, encaminadas al ahorro de agua, recursos y energía, a la eliminación de la contaminación de suelos y acuíferos y al cierre de ciclos ecológicos. En cada caso se procurará la mejor integración posible de varias o todas las actividades más apropiadas: la agricultura, la ganadería y productos de granja, la apicultura, el cultivo de especies medicinales y aromáticas, la producción viverista autóctona, el cultivo de árboles maderables y el aprovechamiento de la madera y demás recursos de los bosques naturales.

Medida 1.2.2: Incentivar la recuperación de variedades agrícolas locales y razas ganaderas autóctonas por su interés para la conservación de la biodiversidad y el potencial para la creación de valor añadido.

Medida 1.2.3: Las administraciones responsables prohibirán, desincentivarán o no incentivarán administrativa y económicamente el uso de productos agroquímicos, la cría intensiva de ganado en régimen de estabulación, los monocultivos industriales de especies maderables y la explotación forestal con técnicas de alto impacto.

Medida 1.2.4: Prohibición de cultivos transgénicos en áreas de montaña, como medida imprescindible de respaldo a las buenas prácticas agropecuarias y a la imagen de garantía alimentaria y ambiental de los productos.

Meta 1.3: Apoyo estructural, tutela y canalización de fondos

Medida 1.3.1: Las administraciones responsables proporcionarán apoyo económico para el arranque y desarrollo de los proyectos y la construcción de las infraestructuras agrosilvoganaderas necesarias, condicionando dicho apoyo a la excelencia ambiental demostrable de las prácticas y a sus beneficios para la biodiversidad, los recursos y el paisaje.

Medida 1.3.2: Allá donde falten las iniciativas locales, las administraciones y/o los consorcios forestales y agropecuarios se pondrán de acuerdo para tutelar o institucionalizar el sector, planificando y ordenando los recursos a la medida del potencial local y las mejores opciones para el medio ambiente, creando puestos de trabajo y empresas municipales o comarcales que activen el sector primario y su distribución y comercialización, así como su vinculación con el sector de transformación.

Meta 1.4: Mejora de la viabilidad del sector: promoción, distribución y comercialización de la producción.

Medida 1.4.1: Las administraciones y entidades responsables optimizarán la rentabilidad del sector:

- a. Creando marcas y sellos de calidad montaña, y haciendo uso de las certificaciones forestales internacionales para los productos de la madera.
- b. Ayudando a promocionar los productos de montaña entre los distintos sectores de consumidores.
- c. Tomando medidas para el acercamiento del sector consumidor al sector productor, desincentivando la actuación de intermediarios.
- d. Creando capacidades para la aplicación de las nuevas tecnologías de la comunicación e información a la distribución y comercialización de los productos.

Eje 2 Objetivo 2: Estimular pequeña industria sostenible

Meta 2.1: Fomentar la pequeña industria sostenible agroalimentaria, medicinal, artesanal y de transformación de la madera

Medida 2.1.1: Generar y proporcionar información gratuita sobre la mejor utilización posible de los recursos endógenos, sobre la mejora del valor añadido de las producciones agroalimentaria y forestal, y sobre las ventajas de las técnicas y la innovación sostenibles a lo largo de toda la cadena de producción y distribución.

Recuperar e incorporar al acervo común, en lo posible, las técnicas y conocimientos derivadas de los oficios tradicionales.

Medida 2.1.2: Promover y estimular las sinergias y ventajas (en cuanto a financiación, recursos humanos, conocimientos y capacidades), entre los sectores de producción primaria y sus correspondientes de transformación.

Medida 2.1.3: Apoyar económicamente las iniciativas privadas destinadas a estas actividades, y promoverlas allí donde faltaran.

Medida 2.1.4: Promover desde la administración local la utilización local y comarcal de los productos de transformación, a efectos de potenciación de la imagen de marca y de su puesta en valor comercial (productos alimentarios, artesanales, materiales y carpintería de madera, forja, cantería, planta autóctona para parques y jardines, etcétera)

Eje 2 Objetivo 3: Racionalizar aprovechamientos energéticos

Meta 3.1: Racionalizar la industria eólica en áreas de montaña.

Medida 3.1.1: Ante los proyectos de energía eólica a gran escala en áreas de montaña, las autoridades competentes harán prevalecer criterios de protección del paisaje, de los hábitats y de la fauna silvestre. En última instancia se atenderán al criterio científico y técnico establecido en el correspondiente estudio de impacto, y se garantizará que la población local pueda beneficiarse de modo preferente de la energía producida.

Medida 3.1.2: Se favorecerá el aprovechamiento eólico en pequeña escala para contribuir a la autonomía energética en pequeñas instalaciones domésticas y agropecuarias.

Meta 3.2: Racionalizar la industria hidroeléctrica en áreas de montaña

Meta 3.2.1: Las administraciones competentes evitarán en lo posible los nuevos represamientos y recrecimientos de embalses en ríos de montaña por sus efectos sociales y ambientales negativos, debiendo limitar el aprovechamiento hidroeléctrico a los ya existentes.

Meta 3.2.2: Los nuevos proyectos para minicentrales y microcentrales hidroeléctricas deben analizarse caso a caso y ceñirse a lo que estipulen los informes científicos

independientes. En todo caso los pobladores próximos tendrán prioridad para el uso de la energía producida.

Eje 2 Objetivo 4: Vigilar usos consuntivos: caza y pesca, minerales, recursos hídricos

Meta 4.1: Racionalizar la caza y la pesca en áreas de montaña.

Medida 4.1.1: Los planes técnicos de caza y pesca fomentarán las buenas prácticas cinegéticas y de pesca, protegiendo las poblaciones naturales y evitando la excesiva presión sobre las especies blanco y los ecosistemas, la alteración de las redes tróficas, los perjuicios a especies no cinegéticas o piscícolas, la liberación al medio de especies o variedades alóctonas y la fragmentación del territorio. La regulación correspondiente evitará la intensificación y tendrá en cuenta la carga ganadera, tanto en lo que respecta a la presión sobre el medio como a la propagación de enfermedades.

Medida 4.1.2: Se promoverá la compatibilización del ejercicio de la caza y la pesca con otros usos del territorio sociales, no agresivos y no consuntivos.

Medida 4.1.3: Se promoverá la sensibilización del sector, incentivando su implicación en el desarraigo de las prácticas inadecuadas y mejorando así su disfrute de una actividad perdurable y equilibrada.

Meta 4.2: Racionalizar la extracción de minerales en áreas de montaña.

Medida 4.2.1: Desincentivar o no incentivar los proyectos de extracción de minerales y áridos en montaña debido a su elevado impacto sobre las aguas, suelos, hábitats, paisajes e incluso patrimonio histórico y cultural, y a sus importantes efectos a larga distancia. En todo caso, los procedimientos de EAE y de EIA extremarán el control de la calidad y rigor de los estudios con el fin de que se garantice la minimización de daños. Asimismo y con idéntico objetivo se extremará la atención a los Programas de Vigilancia Ambiental y a los Planes de Restauración de las explotaciones. Ambas cuestiones se tendrán especialmente en cuenta para las explotaciones a cielo abierto.

Medida 4.2.2: Las administraciones competentes buscarán las soluciones más convenientes para la minimización del impacto y la armonización paisajística, o bien para el aprovechamiento ambiental o cultural, de las viejas canteras y las explotaciones abandonadas.

Meta 4.3: Fomentar el cuidado y uso racional de los recursos hídricos de las montañas teniendo en cuenta su calidad de bien público y sus externalidades sociales y ecológicas.

Medida 4.3.1: Se prestará una atención especial a los usos del medio en las zonas de cumbres y de alta montaña, considerándose dichas zonas elementos clave de las cabeceras de cuenca, zonas de recarga de acuíferos y a menudo reservas hídricas en forma de nieve y glaciares.

Medida 4.3.2: Se evitarán especialmente aquellos usos que generen contaminación o detracción injustificada del recurso hídrico en altitud, como las instalaciones turísticas o deportivas responsables de masificación.

Medida 4.3.3: Se atenderá, también de modo preferencial, a la conservación de los tramos altos de los ríos y al control de la erosión, evitando infraestructuras, represamientos y canalizaciones injustificadas.

Medida 4.3.4: La explotación de las concesiones de aguas procedentes de los acuíferos de montaña no sólo han de realizarse bajo riguroso cumplimiento de la normativa, sino también, por el principio de cautela, deben incorporar un seguimiento estrecho de los posibles efectos de la explotación sobre la disponibilidad del recurso hídrico para otros usuarios y para los ecosistemas, incluyendo los efectos a larga distancia.

Eje 2 Objetivo 5: Racionalizar usos del suelo y el paisaje: urbanismo y turismo.

Meta 5.1: Promocionar el turismo de calidad, con una oferta diversificada, en equilibrio con la capacidad de carga del medio y evitando pérdidas de calidad paisajística y perjuicios para la calidad de vida de los residentes.

Medida 5.1.1: Las autoridades e instancias competentes realizarán una labor local o comarcal de sensibilización y formación del sector turístico en áreas de montaña, atendiendo al menos a las siguientes cuestiones:

1. El negocio turístico como fuente de beneficios para una parte de la población local no debe ir en detrimento de la calidad de vida del conjunto de los residentes.
2. La organización, puesta en valor y gestión en común de los recursos y la información apoyándose en redes comarcales puede contribuir a una mejor calidad y optimización del producto turístico evitando la masificación y la estacionalización.
3. Los profesionales turísticos deben realizar una labor no sólo comercial sino también de divulgación y formación, favoreciendo la complicitad de los visitantes con la conservación y el cuidado del entorno.

Medida 5.1.2: Las autoridades e instancias competentes se pondrán de acuerdo para planificar la oferta turística en función de la capacidad de carga social y ambiental del entorno, incentivando el turismo respetuoso, desestacionalizado, de bajo impacto y fuertemente integrado con los recursos endógenos como la agricultura, los productos locales o la cultura.

Medida 5.1.3: La planificación debe evitar que la actividad turística tenga efectos adversos sobre la calidad de vida de los habitantes, en cuestiones como derroche de recursos, incremento de los precios, contaminación, saturación del tráfico o deterioro de los servicios públicos.

Medida 5.1.4: La planificación tenderá a evitar la masificación y deterioro de los paisajes y lugares naturales, especialmente vulnerables en las áreas de montaña. Para ello, las autoridades responsables estudiarán y activarán los mecanismos de regulación y desincentivación que sean precisos sobre los tipos de usos y afluencia de personas, protegiendo los recursos frágiles y consolidando los caminos o lugares de paso más utilizados y transitados para evitar su degradación. Todas estas soluciones deben surgir previo estudio caso a caso de las diferentes situaciones, serán flexibles y contarán con los mecanismos adecuados de seguimiento y control.

Meta 5.2: Ordenar y racionalizar la expansión urbanística vinculada al turismo y a la segunda residencia: planificación, autolimitación y armonización urbanística.

Medida 5.2.1: Promover una planificación urbanística de calidad, basada en la autolimitación, la ordenación del suelo y el control de la especulación, y prestando especial atención a evitar el sellamiento innecesario de suelos.

Medida 5.2.2: Reducir o suprimir los ingresos municipales derivados de operaciones urbanísticas y de recalificación de suelos, y reemplazar por financiación planificada derivada de Pagos por Servicios Ambientales (PSA) y otras fórmulas basadas en la solidaridad social.

Medida 5.2.3: Supeditar los nuevos desarrollos urbanísticos a la capacidad de carga local y a las infraestructuras y servicios disponibles, con énfasis en rehabilitar y reutilizar el patrimonio construido ya existente.

Medida 5.2.4: Evitar la proliferación de viviendas desocupadas.

Medida 5.2.5: Favorecer la armonización paisajística y arquitectónica de la obra nueva basándose en los elementos propios de la arquitectura rural, siguiendo los preceptos de la edificación bioclimática, integrando sistemas de ahorro de agua y energía, evitando el

uso de materiales contaminantes, evitando la dispersión urbanística y el consumo injustificado de suelo.

Meta 5.3: Minimizar la construcción y la alteración del medio en alta cota.

Medida 5.3.1: Limitar al mínimo imprescindible la construcción de accesos rodados, instalaciones e infraestructuras turísticas, eólicas, de telecomunicación, militares o de otros tipos, en las zonas de cumbres y en la alta montaña.

Eje 2 Objetivo 6: Fomentar actividades innovadoras sostenibles

Meta 6.1: Explorar y establecer localmente nuevas posibilidades para la valorización sostenible de recursos infrautilizados

Medida 6.1.1: Las administraciones e instituciones promoverán estudios formales, concursos de ideas u otras opciones para impulsar la identificación de recursos o aspectos locales infrautilizados cuya utilización sostenible pueda dar lugar a nuevas oportunidades económicas, especialmente en el caso de las áreas de montaña más castigadas por la especulación y la explotación turística, y en el otro extremo, en las zonas más críticamente marginadas y desfavorecidas.

Medida 6.1.2: Se estimularán, coordinarán y apoyarán económicamente las iniciativas privadas que promuevan el conocimiento, protección y uso sostenible del patrimonio geológico, biológico, histórico o arquitectónico como recurso científico, cultural o turístico, extendiendo el ámbito de posibilidades a la docencia, la investigación, la recuperación de paisajes y ambientes degradados, los campos de trabajo o la integración social.

Medida 6.1.3: Asimismo se promoverá la identificación y eventual transformación de subproductos de diversas actividades locales, en particular las agropecuarias y forestales, cuyos residuos o productos colaterales pueden convertirse en otros productos valorizables como materiales de construcción, fibras, embalajes, tejidos o combustibles. La implantación local de estas pequeñas industrias adicionales de transformación y acabado final creará puestos de trabajo y nuevos márgenes de valorización económica.

I.4.3.- Eje 3: Medidas generales para el bienestar local

Eje 3 Objetivo 1: Garantizar servicios básicos: agua, energía, depuración, gestión de residuos, instalaciones básicas

Meta 1.1: Garantizar el abastecimiento y uso sostenible del recurso agua.

Medida 1.1.1. Garantizar abastecimiento de agua a los asentamientos de montaña

Medida 1.1.2. Garantizar sistemas adecuados de saneamiento y depuración.

Medida 1.1.3. Impedir la detracción y contaminación injustificadas de las aguas superficiales y subterráneas de montaña como consecuencia de los usos urbanos.

Meta 1.2: Garantizar el abastecimiento energético en los asentamientos de montaña con énfasis en la autonomía energética local y minimizando su impacto ambiental.

Medida 1.2.1: Estudiar, optimizar y gestionar la demanda energética local o comarcalmente para los núcleos de montaña.

Medida 1.2.2: Estudiar institucionalmente fórmulas de apoyo a las áreas de montaña basadas en la facilitación administrativa y la incentivación económica de la pequeña producción energética renovable, doméstica o local, prestando atención a la difusión de las mejores soluciones.

Medida 1.2.3: Complementar los aportes exógenos y suplementar las deficiencias con el apoyo de sistemas basados en descentralización energética renovable, tanto doméstica como local: pequeñas instalaciones eólicas, solar térmica y fotovoltaica, junto con uso racional de biomasa forestal y agrícola.

Medida 1.2.4: Minimizar el impacto paisajístico y sobre la fauna de las infraestructuras existentes.

Meta 1.3: Garantizar gestión de residuos

Medida 1.3.1: Diseñar sistemas locales/comarcales de separación y gestión de residuos domésticos con el objetivo de máximo aprovechamiento económico de fracciones separadas y compostaje in situ de materia orgánica. Instalar puntos limpios cómodos, completos y bien gestionados.

Medida 1.3.2: Sensibilizar, formar e incentivar al vecindario. Crear algún puesto de trabajo asociado a valorización económica de las fracciones separadas.

Medida 1.3.3: Controlar vertidos de inertes y vigilar la adecuada gestión de los residuos asociados a la construcción.

Meta 1.4: Garantizar instalaciones básicas.

Medida 1.4.1: Asegurar pavimentación y mantenimiento de vías públicas en armonía con el estilo arquitectónico tradicional.

Medida 1.4.2: Crear localmente o mancomunar de forma eficiente las instalaciones de uso común como bibliotecas, centros culturales y sociales e infraestructuras deportivas, aprovechando y valorizando en lo posible el patrimonio ya construido.

Eje 3 Objetivo 2: Servicios públicos: Sanidad, Movilidad, Telecomunicación, Educación e Información

Meta 2.1: Procurar la mejor asistencia sanitaria posible a los residentes en áreas de montaña en condiciones de igualdad con el resto de la ciudadanía.

Medida 2.1.1: Incentivar la residencia y el empleo estable de profesionales de la medicina en áreas de montaña y garantizar el desempeño de su trabajo en las mejores condiciones tecnológicas existentes.

Medida 2.1.2: Garantizar atención médica y farmacéutica de urgencias en todos los asentamientos de montaña o en un radio muy próximo con acceso permanente.

Medida 2.1.3: Garantizar atención primaria en todos los asentamientos de montaña o en emplazamientos próximos con acceso conveniente en transporte público.

Medida 2.1.4: Asegurar atención sanitaria especializada de calidad en un radio razonable y bien comunicado por transporte público.

Meta 2.2: Optimizar movilidad sostenible en áreas de montaña

Medida 2.2.1: Mejorar estado y seguridad de red viaria local para vehículos y ciclistas así como su conexión a la red general, sin ampliar innecesariamente su extensión, reduciendo en lo posible los efectos sobre la integridad de los hábitats y los desplazamientos de la fauna, previniendo el atropello de animales y el deterioro de la calidad paisajística.

Medida 2.2.2: Estudiar e implantar soluciones locales para la reducción y optimización del transporte local, favoreciendo desplazamiento a pie o en bicicleta y teniendo en cuenta necesidades de personas con movilidad reducida.

Medida 2.2.3: Estudiar e implantar soluciones comarcales para la reducción y optimización del transporte comarcal, incluyendo gestión de servicios públicos y reparto de mercancías.

Medida 2.2.4: Mejorar transporte público y sus conexiones multimodales hacia y desde núcleos de población importantes, promocionando su utilización por locales y visitantes.

Meta 2.3: Mejorar los medios de telecomunicación y su potencial para la información, formación, empleo y otras utilidades.

Medida 2.3.1: Garantizar cobertura adecuada para telefonía móvil, banda ancha y televisión digital terrestre.

Medida 2.3.2: Apostar localmente por la formación y uso, por parte de los residentes, de las tecnologías de comunicación e información y su potencial para el teletrabajo, la información, el turismo de calidad y la comercialización de productos, entre otras funciones.

Meta 2.4: Facilitar, potenciar y crear oportunidades específicas para la Educación y la Formación en áreas de montaña.

Medida 2.4.1: Incentivar la residencia y el empleo estable de profesionales de la docencia en áreas de montaña y garantizar el desempeño de su trabajo en las mejores condiciones tecnológicas existentes.

Medida 2.4.2: Asegurar la enseñanza obligatoria o promover soluciones locales y comarcales que la garanticen, sacando partido de las posibilidades tecnológicas existentes, optimizando el uso de las instalaciones para usos sociales múltiples, y teniendo en cuenta al alumnado inmigrante.

Medida 2.4.3: Trabajar local y comarcalmente para el desarrollo de opciones convenientes y de proximidad para la enseñanza superior y formaciones profesionales vinculadas a la actividad económica en montaña, entre ellas técnicas de agroganadería ecológica, gestión forestal sostenible, artesanía, elaboración de productos de montaña, hostelería, gestión turística e idiomas, guías e informadores, monitores deportivos y de educación ambiental y cultural, técnicos en rehabilitación de áreas o paisajes

degradados, capacitación empresarial, nuevas tecnologías de la información y sus aplicaciones profesionales.

Eje 3 Objetivo 3: Fomentar empleo y trabajo en zonas de montaña, buscando el reequilibrio y la corrección de deficiencias.

Meta 3.1: Promover multiactividad, como solución al desequilibrio entre sectores, a la estacionalidad y a las fluctuaciones del mercado.

Medida 3.1.1: Crear agencias de desarrollo local o comarcal, que planifiquen y orienten el trabajo y empleo en función de las conveniencias y características locales.

Medida 3.1.2: Crear empresas municipales de servicios que atiendan a los servicios públicos y sociales, al cumplimiento de los objetivos de mantenimiento de paisajes y beneficios de los ecosistemas y a la recuperación de los recursos y paisajes dañados.

Medida 3.1.3: Facilitar trámites administrativos y reducir cargas fiscales para el ejercicio de la multiactividad.

Medida 3.1.4: Crear puestos de trabajo vinculados al estudio y a la investigación específica para mejorar los conocimientos que han de servir de base para una adecuada conservación y gestión en las áreas de montaña.

Meta 3.2: Generar rentabilidad

Medida 3.2.1: Promover la gestión local de ayudas y recursos financieros por parte de la agencia o entidad de desarrollo local.

Medida 3.2.2: Promover la creación y puesta en valor de etiquetas o marcas de calidad montaña, bien sea a nivel local o comarcal, o bien como parte de una iniciativa estatal que garantice su óptimo tratamiento y rentabilización.

Medida 3.2.3: Fomentar la capacitación empresarial y especialmente el trabajo cooperativo y la distribución y comercialización de productos en redes (ejemplo, redes de turismo cooperativo; producción y comercialización de productos alimentarios o artesanales)

Eje 3 Objetivo 4: Servicios sociales

Meta 4.1: Facilitación y asesoramiento administrativo

Medida 4.1.1: Crear agencias locales para la facilitación y asesoramiento en cuestiones administrativas, pensando especialmente en personas mayores e inmigrantes

Meta 4.2: Atención a la Dependencia y cuidado de personas.

Medida 4.2.1: Crear infraestructuras y facilitar asesoramiento, tramitaciones y prestaciones en las materias de dependencia, guarderías, cuidados a la tercera edad y asistencia social.

Meta 4.3: Inmigración, Mujeres, Jóvenes, Asociaciones, Cultura y Deportes.

Medida 4.3.1: Crear ventanillas y prestaciones para inmigración e integración, mujeres, jóvenes y tejido asociativo.

Medida 4.3.2: Crear infraestructuras y servicios convenientes para las actividades culturales y deportivas.

Meta 4.5: Seguridad ciudadana y vigilancia del medio ambiente.

Medida 4.5.1: Asegurar la presencia de agentes de la autoridad (policía, guardia civil) en número adecuado para cumplir los objetivos locales y comarcales de seguridad ciudadana.

Medida 4.5.2: Asegurar la presencia de agentes del SEPRONA y agentes ambientales y forestales en número suficiente para garantizar una vigilancia adecuada del medio ambiente, fomentando y apoyando la colaboración ciudadana en dicho objetivo.

Eje 3 Objetivo 5: Urbanismo y vivienda

Meta 5.1: Ordenar y racionalizar la expansión urbanística vinculada al turismo y a la segunda residencia: planificación, autolimitación y armonización urbanística.

Medidas coincidentes con las medidas de Eje 2, Meta 5.2.

Meta 5.2: Favorecer la residencia fija.

Medida 5.2.1: Gestionar la vivienda en función de la demanda, desincentivando la vivienda vacía y ejerciendo control sobre los precios de ventas y alquileres para facilitar la fijación de población a través de un acceso racional a la vivienda.

Eje 3 Objetivo 6: Promoción de la montaña, mecanismos de incentivación y otras formas de apoyo económico y solidaridad colectiva.

Meta 6.1: Transmitir la importancia de las áreas de montaña y los beneficios de su conservación y gestión sostenible.

Medida 6.1.1: Las administraciones colaborarán con los agentes sociales para crear programas de información y toma de conciencia, con el objetivo de que los diversos sectores de la sociedad, incluida la montañesa, comprendan la función de las áreas de montaña y los servicios que de su correcta conservación y gestión se derivan.

Medida 6.1.2: Entre los contenidos de estos programas se resaltarán, entre otros aspectos, los recursos hídricos y otras externalidades positivas dependientes de las montañas y de sus habitantes, las relaciones de interacción y dependencia entre tierras altas y tierras bajas, los beneficios derivados de la diversidad biológica de las montañas, y los múltiples valores vinculados a sus exclusivas culturas, gentes y paisajes.

Medida 6.1.3: Estos programas deben ser asimismo la base para la comprensión y asunción de las necesarias medidas de solidaridad colectiva destinadas a la conservación de las montañas y el bienestar de sus moradores.

Meta 6.2: Integración de la solidaridad colectiva para cumplir los objetivos de igualdad social y mantenimiento de los bienes y servicios de las áreas de montaña.

Fundamento: Es preciso inyectar en las economías de montaña una contraprestación generosa y evidente en compensación por el lucro cesante derivado de las restricciones de usos impuestas a la explotación insostenible de los recursos de las montañas, y como pago a los servicios ambientales que se derivan de las buenas prácticas de sus moradores.

Medida 6.2.1: Se planificarán contraprestaciones que deben materializarse en diversos tipos de beneficios:

- a. Canalización de fondos a ayuntamientos y particulares: subvenciones, primas compensatorias, pagos por servicios ambientales, indemnizaciones, ecotasas, medidas y exenciones fiscales, etcétera.
- b. Apoyo institucional destinado a la mejora de la calidad de vida y al empleo sostenible y de calidad: inversión en mejoras estructurales, asistencia técnica,

apoyo a iniciativas locales, creación de etiquetas de calidad, apoyo para la promoción y comercialización de los productos de montaña, etc.

Meta 6.3: Promoción de la investigación específica como herramienta integradora fundamental para optimizar el apoyo a las áreas de montaña.

Medida 6.3.1: Las diferentes administraciones se pondrán de acuerdo para crear, poner en marcha y dotar adecuadamente programas de investigación destinados a crear la base de conocimientos imprescindible para favorecer la sostenibilidad en áreas de montaña. Esta investigación atenderá, al menos, a los siguientes aspectos;

- a. Economía ecológica para las áreas de montaña y metodología de internalización de los costes y beneficios ambientales derivados de las decisiones, como contribución a la rentabilización y coherencia del esfuerzo institucional de soporte a las poblaciones de montaña.
- b. Conocimiento y comprensión del funcionamiento de los ecosistemas de montaña, su complejidad y las interacciones con sistemas próximos y lejanos, bajo la consideración de la presencia humana en estos ecosistemas.
- c. Freno de la pérdida de biodiversidad de montaña e impulso a su recuperación e incremento.
- d. Seguimiento de los efectos del cambio climático y el cambio antrópico en los sistemas de montaña. Uso sostenible de los recursos bajo estas dos premisas inevitables.
- e. Efectos de los distintos tipos de cubierta vegetal sobre el suelo y los recursos hídricos in situ y a distancia, teniendo en cuenta las tendencias climáticas de calentamiento, reducción de precipitaciones y cambios en la cronología de éstas.
- f. Recopilación y recuperación de conocimientos y recursos culturales y tradicionales.
- g. Recuperación de recursos genéticos de importancia cultural o económica, especialmente los agroganaderos.
- h. Investigación aplicada a la sostenibilidad y rentabilidad económica del sector agropecuario, forestal y de las energías renovables.

ANEXO II: RELACIÓN DE INSTANCIAS Y AGENTES SOCIALES Y ECONÓMICOS CON COMPETENCIA O INTERÉS EN LAS ÁREAS DE MONTAÑA.

II.1.- Administraciones, instituciones, organismos, departamentos públicos y organizaciones: ámbito supranacional. II.2.- Administraciones, instituciones, organismos y departamentos públicos: ámbito nacional. II.3.- Agentes económicos y sociales.

A través de los epígrafes siguientes se intentará aportar, ciertamente sin pretensiones de exhaustividad, una rápida ojeada al extenso panorama de las instancias y agentes sociales que existen en el momento presente para los diferentes ámbitos internacional, europeo, nacional, autonómico y local.

II.1.- Administraciones, instituciones, organismos, departamentos públicos y organizaciones: ámbito supranacional.

II.1.1.- Nivel internacional:

- Naciones Unidas:
 - Agricultura y Alimentación: FAO - En especial el Proyecto SARD-M (Agricultura sostenible y desarrollo rural en áreas de montaña) :
<http://www.fao.org/sard/en/sardm/home/index.html>
 - Educación, Ciencia y Cultura: UNESCO - Reservas de la Biosfera en áreas de montaña. <http://www.fao.org/docrep/x0963S/x0963s08.htm>
 - Centro mundial de Vigilancia de la Conservación del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente: PNUMA-WCMC. <http://www.unep-wcmc.org/>
- IUCN <http://cms.iucn.org/>
- Mountain Forum <http://www.mtnforum.org/index.cfm>
- *Mountain Wilderness* <http://www.mountainwilderness.org/>
- Centro Internacional para el Desarrollo Integral de las Montañas (ICIMOD)
<http://www.icimod.org/home/>
- Mountain Culture Banff Center <http://www.banffcentre.ca/mountainculture/>
- World Mountain People Association (WMPA) <http://www.mountainpeople.org/>
- The Mountain Fund <http://www.mountainfund.org/html%5Fsite/>
- Mountain Partnership (Alianza Internacional para el Desarrollo Sostenible en las Regiones de Montaña) <http://www.alianzamontanas.org/news/stories/2003/merano.html>

- Mountain Research and Development (MRD) <http://www.mrd-journal.org/>
- Programa Internacional de Dimensiones Humanas sobre el Cambio en el Medio Ambiente Mundial (IHDP) <http://www.ihdp.unu.edu/>
- The Mountain Institute <http://www.mountain.org/>
- Aspen International Mountain Foundation <http://www.aimf.org/>
- Mountain Research Initiative (MRI) <http://mri.scnatweb.ch/>
- Observatoire Européen des Fôrets de Montagne (EOMF) <http://www.eomf.org/>
- Global Mountain Biodiversity Assessment (GMBA) de DIVERSITAS <http://gmba.unibas.ch/index/index.htm>
- Unión Internacional de Organizaciones de Investigaciones Forestales (IUFRO) <http://www.iufro.org/>
- UIAA Unión Internacional de Asociaciones de Alpinismo <http://www.theuiaa.org/>
- BirdLife International <http://www.birdlife.org/>
- Wetlands International <http://www.wetlands.org/>
- WWF <http://www.panda.org/>
- Centro Internacional de Investigaciones Agrícolas en Zonas Áridas (ICARDA) <http://www.icarda.org/>

II.1.2.- Unión Europea:

- Agencia Europea de Medio Ambiente. Proporciona información sobre el medio ambiente. Está al servicio de los responsables de la formulación y aplicación de las políticas medioambientales nacionales y europeas, así como del ciudadano en general. (Centro Europeo para la Protección de la Naturaleza y la Biodiversidad).
- Dirección General de Agricultura y Desarrollo rural. Es responsable de la aplicación de la política agrícola y de la política de desarrollo rural, esta última en colaboración con las otras DG encargadas de las políticas estructurales.
- Dirección General de Empresa e Industria.
- Dirección General de Energía y Transportes.
- Dirección General de Medio Ambiente. Se encarga de la definición de nueva legislación ambiental, y de su seguimiento en los países miembros. Ámbitos de actuación relacionados con montañas: Cambio climático, economía del medio ambiente, utilización del suelo, naturaleza y biodiversidad, suelo, desarrollo sostenible, agua, residuos.

- Red Europea de Desarrollo Rural (“European Leader Association for Rural Development - ELARD), constituida por cientos de Grupos de Acción Local que gestionan la Iniciativa comunitaria Leader+ y/o los Programas Nacionales de Desarrollo Rural existentes en los diferentes Estados miembros de la Unión Europea. También pueden formar parte de ELARD entidades que acrediten que están trabajando en favor del desarrollo rural en sus territorios. ELARD tiene por objeto promover las estrategias, metodologías e iniciativas locales y nacionales para el desarrollo rural, promocionar y difundir las comunidades rurales ante los organismos de las instituciones europeas e internacionales, y favorecer el reconocimiento de la sociedad rural. <http://www.elard.eu/>
- Asociación Europea de Autoridades Políticas de Regiones de Montaña <http://www.promonte-aem.org/AEM/es>
- EUROMONTANA <http://www.euromontana.org/>
- Mountain Forum Europa <http://www.mtnforum.org/europe/>
- Mountain Forum Europa, región Mediterránea, <http://www.mtnforum.org/europe/mediterranean/index.cfm>
- Euromountains <http://www.euromountains.net/index.html>
- European Observatory of Mountain Forests <http://www.eomf.org/>
- Comunidad de Trabajo de los Pirineos, Organismo de cooperación fronteriza de carácter regional, que engloba a las Comunidades Autónomas españolas de Aragón, Cataluña, Navarra y País Vasco; a las Regiones francesas de Aquitania, Midi-Pyrénées y Languedoc-Roussillon; y al Principado de Andorra. <http://www.ctp.org/default.asp?id=1>
- Comisión Internationale pour la protection des Alpes (CIPRA) www.cipra.org
- Conseil International Associatif pour la Protection des Pyrénées (CIAPP) <http://www.mre-mip.com/residants/ciapp/fset.htm>

II.2.- Administraciones, instituciones, organismos y departamentos públicos: ámbito nacional.

Todas las administraciones, y en todos sus distintos niveles, están implicadas en la gestión y la conservación de las áreas de montaña. No obstante en este epígrafe hemos optado por reseñar las instancias que tienen o pueden tener un papel más relevante y que deberían jugar un papel más activo en el futuro proceso de revitalización, protección y puesta en valor de estas zonas.

II.2.1.- Administración General del Estado

- Ministerio de Medio Ambiente
 - Dirección General de Biodiversidad.
 - DG del Agua.
 - DG de la Oficina Española del Cambio Climático.
 - DG de Calidad y Evaluación Ambiental.
 - Confederaciones Hidrográficas (Duero, Ebro, Guadalquivir, Guadiana, Júcar, Norte, Segura, Tajo)
- Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación
 - Desarrollo Rural: Célula de Animación y Promoción del Desarrollo Rural
<http://redrural.mapya.es/web/default.asp>
- Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.
 - Dirección General de Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información
 - Dirección General para el Desarrollo de la Sociedad de la Información
 - Dirección General de Desarrollo Industrial
 - Comisión Nacional de Energía (CNE)
 - Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial (CDTI)
- Ministerio de Economía y Hacienda
- Ministerio de Sanidad y Consumo
 - Sistema Nacional de Salud
 - Servicios Autonómicos de Salud y Consumo
- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales
 - Instituto de la Juventud
 - Secretaría de Estado de la Seguridad Social
 - Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración
 - Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad
 - Subsecretaría de Trabajo y Asuntos Sociales
 - Secretaría General de Empleo
 - Secretaría de Políticas de Igualdad
 - Instituto de la Mujer
- Ministerio de Administraciones Públicas

- Ministerio de Vivienda
- Ministerio de Interior
 - Policía
 - Guardia Civil
 - Protección Ciudadana
- Ministerio de Cultura
- Ministerio de Fomento
 - Secretaría General de Infraestructuras
 - Secretaría General de Transportes
 - Dirección General de Planificación y Coordinación Territorial
- Ministerio de Educación y Ciencia
 - CSIC (Consejo Superior de Investigaciones Científicas)
 - ◆ IPE Instituto Pirenaico de Ecología (Jaca)
 - ◆ Instituto de Ganadería de Montaña (León)
 - CIEMAT (Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas)
 - Departamento de Energías Renovables
 - IGME (Instituto Geológico y Minero de España)
 - INIA (Instituto Nacional de Investigación y Tecnología agraria y alimentaria)
 - Departamento de Medio Ambiente
 - CRF (Centro de Recursos Filogenéticos)
 - CIFOR (Centro de Investigación Forestal)
 - Secretaría General de Educación
 - Consejo Superior de Deportes

II.2.2.- Administraciones Autonómicas

COMUNIDAD DE MADRID. www.madrid.org

- Consejería de Medio Ambiente y de Ordenación del Territorio. Competencias: Medio Ambiente Natural y Urbano, Evaluación Ambiental, Promoción y Disciplina Ambiental, Urbanismo y Suelo.
 - DG Medio Natural,
 - DG Evaluación Ambiental,
 - DG Promoción y disciplina ambiental,
 - DG Urbanismo y estrategia territorial,
 - Consejo de Caza,
 - Consejo de Pesca fluvial,
 - Consejo de Medio Ambiente,
 - Consejo Forestal.

- PAMAM: Patronato Madrileño de áreas de montaña.

http://www.madrid.org/cs/Satellite?c=CM_Agrupador_FP&cid=1109266187224&idConsejeria=1109266187224&idListConsj=1109265444710&idOrganismo=1109266226909&language=es&pagename=ComunidadMadrid%2FEstructura&pid=1109265444699

Se trata de un Organismo Autónomo de carácter administrativo. Competencias: Coordinación y seguimiento del Plan Comarcal de la Sierra Norte, de los proyectos y actuaciones de la Administración del Estado y la Unión Europea que puedan afectar a la Sierra Norte como resultado de las políticas estatales y comunitarias, en materia de su competencia, Cooperación con las Entidades Locales de la Sierra Norte en proyectos y actividades que contribuyan al desarrollo local.

- FIDA: Fundación para la investigación y el desarrollo ambiental.

Entidad sin ánimo de lucro. Actúa como punto de encuentro entre empresas-sociedad-administración pública, incentivando la participación de la iniciativa privada en proyectos públicos de medio ambiente. www.fida.org

JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN. www.jcyl.es

- Consejería de Medio Ambiente.
- Consejería de Agricultura y Ganadería.
- Consejería de Cultura y Turismo.
- Consejería de Economía y Empleo.
- Fundación Patrimonio Natural de Castilla y León.

JUNTA DE CASTILLA LA MANCHA. www.jccm.es

- Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo rural.
- Consejería de Agricultura.
- Consejería de Ordenación del Territorio y Vivienda.
- Consejería de Turismo y Artesanía.
- Consejería de Cultura.
- Consejería de Trabajo y Empleo.
- Consejería de Educación y Ciencia.
- Consejería de Bienestar Social.

JUNTA DE EXTREMADURA. www.juntaex.es

- Consejería de Industria, Energía y Medio Ambiente.
- Consejería de Agricultura y Desarrollo rural.
- Consejería de Cultura y Turismo.

GENERALITAT VALENCIANA. www.gva.es

- Consellería de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda.
- Consellería de Bienestar Social.
- Consellería de Educación.
- Consellería de Sanidad.
- Consellería de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- Consellería de Economía, Hacienda y Empleo.
- Consellería de Infraestructuras y Transporte.
- Consellería de Cultura y Deporte.
- Consellería de Turismo.

GENERALITAT DE CATALUÑA. www.gencat.es

- Departamento de Medio Ambiente y Vivienda.
- Departamento de Agricultura, Alimentación y Acción Rural.

- Departamento de Política territorial y Obras públicas.
- Departamento de Acción social y Ciudadanía.
- Departamento de Economía y Finanzas.
- Departamento de Educación.
- Departamento de Cultura y Medios de Comunicación.
- Departamento de Salud.
- Departamento de Trabajo.

GOBIERNO DE ARAGÓN. www.aragob.es

- Departamento de Medio Ambiente.
- Departamento de Obras públicas, urbanismo y transporte.
- Departamento de Agricultura y Alimentación.
- Departamento de Industria, Comercio y Turismo.
- Departamento de Servicios Sociales y Familia.
- Departamento de Economía, Hacienda y Empleo.
- Departamento de Política territorial, justicia e interior.
- Departamento de Salud y consumo.
- Departamento de Educación, Cultura y Deportes.
- Departamento de Ciencia, Tecnología y Universidad.

GOBIERNO DEL PAÍS VASCO. www.euskadi.net

- Departamento de Medio Ambiente: Áreas de
 - Biodiversidad
 - Impacto ambiental
 - Agua
 - Prevención y control de la contaminación
 - Suelo
 - Residuos
 - Aire y ruido

- Cambio climático.
- Departamento de Ordenación del Territorio: Áreas de
 - Planeamiento Territorial
 - Programas Territoriales
 - Comisión de Ordenación Territorial

GOBIERNO DE CANTABRIA. www.gobcantabria.es Consejerías de:

- Empleo y Bienestar social
- Presidencia y justicia
- Industria y Desarrollo Tecnológico
- Obras Públicas y Ordenación Territorial, Vivienda y urbanismo
- Desarrollo Rural, Ganadería, Pesca y Biodiversidad
- Economía y Hacienda
- Medio ambiente
- Cultura, Turismo y Deporte
- Educación
- Sanidad

PRINCIPADO DE ASTURIAS. www.princast.es Consejerías de:

- Educación y Ciencia
- Cultura y Turismo
- Bienestar Social
- Salud y Servicios Sanitarios
- Infraestructuras, Política Territorial y Vivienda
- Medio Ambiente y Desarrollo Rural
- Industria y Empleo
- Medio Ambiente y Desarrollo Rural:

Comisión para Asuntos Medioambientales, Consejo Regional de Medio Ambiente, Consejo Regional de la Caza, Consejo de los Ecosistemas Acuáticos y de la Pesca en Aguas Continentales del Principado de Asturias, Viceconsejería de Medio Rural, Secretaría General Técnica de Medio Ambiente y Desarrollo Rural, Dirección General de Pesca, Dirección General de Agua y Calidad Ambiental, Dirección General de Biodiversidad y Paisaje, Oficina para la Sostenibilidad, el Cambio Climático y la Participación.

XUNTA DE GALICIA. www.xunta.es

- Consejería del Medio rural:
 - Dirección Xeral de Estruturas e Infraestruturas Agrarias
 - Dirección Xeral de Producción, Industrias e Calidade Agroalimentaria
 - Dirección Xeral de Desenvolvemento Rural
 - Dirección Xeral de Investigación, Tecnoloxía e Formación Agroforestal
 - Dirección Xeral de Montes e Industrias Forestais
- Consejería de Medio ambiente y Desarrollo sostenible:
 - Dirección Xeral de Conservación da Natureza
 - Dirección Xeral de Calidade e Avaliación Ambiental
 - Dirección Xeral de Desenvolvemento Sostible

JUNTA DE ANDALUCÍA www.juntadeandalucia.es Consejerías de:

- Economía y Hacienda
- Innovación, Ciencia y Empresa
- Obras Públicas y Transportes
- Empleo
- Turismo, Comercio y Deporte
- Agricultura y Pesca
- Salud
- Educación
- Igualdad y Bienestar Social
- Cultura
- Medio Ambiente:
 - Dirección General de Educación Ambiental y Sostenibilidad
 - Dirección General Red de Espacios Naturales Protegidos y Servicios Ambientales
 - Gestión del Medio Natural
 - Dirección General de Prevención y Calidad Ambiental

- Participación, Información y Políticas Ambientales
- Agencia Andaluza del Agua

GOBIERNO DE CANARIAS www.gobcan.es

- Presidencia, Justicia y Seguridad
- Economía y Hacienda
- Obras Públicas y Transportes
- Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación
- Educación, Universidades, Cultura y Deportes
- Bienestar Social, Juventud y Vivienda
- Sanidad
- Empleo, Industria y Comercio
- Turismo
- Consejería de Medio Ambiente y Ordenación territorial:
 - Dirección General de Calidad Ambiental.
 - Dirección General de Medio natural.
 - Dirección General de Ordenación del territorio.
 - Dirección General de Urbanismo.

COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA www.cfnavarra.es Departamentos de:

- Economía y Hacienda
- Administración Local
- Educación
- Salud
- Desarrollo rural y Medio ambiente:
 - Dirección General de Agricultura y Ganadería
 - Dirección General de Desarrollo Rural
 - Dirección General de Medio Ambiente y Agua
 - Estación de Viticultura y Enología de Navarra (EVENA)

ILLES BALEARS www.caib.es Consejerías de:

- Economía, Hacienda e Innovación
- Turismo
- Movilidad y Ordenación Territorial

- Educación y Cultura
- Salud y Consumo
- Asuntos sociales, promoción e Inmigración
- Vivienda y Obras Públicas
- Trabajo y Formación
- Comercio, Industria y Energía
- Agricultura y Pesca
- Deportes y Juventud
- Consejería de Medio Ambiente:
 - DG Recursos Hídricos
 - DG Biodiversidad
 - DG Caza, Educación Ambiental
 - DG Calidad-Litoral
 - DG. Cambio climático

LA RIOJA www.larioja.org Consejerías de:

Administración Pública y Política Local

- Hacienda
- Salud
- Educación, Cultura y Deporte
- Vivienda y Obras Públicas
- Servicios Sociales
- Industria, Innovación y Empleo
- Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural
 - DG de Desarrollo Rural
 - DG de Política Agraria Comunitaria
 - DG de Calidad e Investigación Agroalimentaria
- Consejería de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial
 - DG de Medio Natural
 - DG de Calidad Ambiental
 - DG de Política Territorial
 - DG del Agua

REGIÓN DE MURCIA www.carm.es Consejerías de:

- Hacienda y Administración
- Economía, Empresa e Innovación
- Agricultura y Agua
- Obras Públicas, Vivienda y Transporte
- Sanidad
- Educación, Ciencia e Investigación
- Empleo y Formación
- Política Social, Mujer e Inmigración
- Turismo y Consumo
- Cultura, Juventud y Deporte
- Desarrollo Sostenible y Ordenación del Territorio
 - DG Medio natural
 - DG Calidad Ambiental
 - DG Energías limpias y cambio climático
 - DG Ordenación del territorio

II.1.5.- Nivel local:

Todos los Municipios de montaña deben tomar parte activa en el proceso, bien directamente o, en su defecto, representados por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP).

La FEMP es una Asociación de Entidades Locales que agrupa Ayuntamientos, Diputaciones, Consejos y Cabildos Insulares, en total, 7.286 Entidades.

Los fines fundacionales y estatutarios de la FEMP, tal como aparecen reflejados en su página informativa, son los siguientes:

- El fomento y la defensa de la autonomía de las Entidades Locales.
- La representación y defensa de los intereses generales de las Entidades Locales ante otras Administraciones Públicas.
- La prestación de toda clase de servicios a las Entidades Locales.
- El desarrollo y consolidación del espíritu europeo en el ámbito local, basado en la autonomía y solidaridad entre los todas las Entidades Locales.
- La promoción y favorecimiento de las relaciones de amistad y cooperación con las Entidades Locales y sus organizaciones en el ámbito internacional, especialmente el europeo, el iberoamericano y el árabe.

- La gestión de programas del Gobierno destinados al ámbito local.

La FEMP mantiene lazos de relación con las Federaciones de Entidades Locales de ámbito regional que así lo desean, para lo que se firman los correspondientes protocolos que especifican dicha relación.

En estos momentos las Federaciones con las que está vigente dicho protocolo son las siguientes:

- Federación Andaluza de Municipios y Provincias. < <http://www.famp.es>>
- Federación Aragonesa de Municipios, Comarcas y Provincias. < <http://www.famcp.org>>
- Federación Asturiana de Concejos. < <http://www.facc.info>>
- Federación de Entidades Locales de las Islas Baleares. < <http://www.felib.es>>
- Federación Canaria de Municipios. < <http://www.fecam.es>>
- Federación de Municipios de Cantabria < <http://www.federaciondemunicipios.com>>.
- Federación Regional de Municipios y Provincias de Castilla y León. < <http://www.frmpl.es>>
- Federación de Municipios y Provincias de Castilla-La Mancha. < <http://www.fempclm.com>>
- Federación de Municipios de Cataluña. < <http://www.fmcnet.org>>
- Federación de Municipios y Provincias de Extremadura. < <http://www.fempex.es>>
- Federación Gallega de Municipios y Provincias. < <http://www.fegamp.es>>
- Federación de Municipios de Madrid.- <http://www.fmmadrid.com>
- Federación de Municipios de la Región de Murcia < <http://www.fmrn.es>>.
- Federación Navarra de Municipios y Concejos. < <http://www.fnmc.es>>
- Federación Riojana de Municipios. <http://www.federacionriojanademunicipios.org/>
- Federación Valenciana de Municipios y Provincias < <http://www.fvmp.es>>.
- Asociación de Municipios Vascos-EUDEL. < <http://www.eudel.net>>

II.3.- Agentes económicos y sociales.

II.3.1.- Redes y grupos de desarrollo rural:

RED RURAL NACIONAL.- En el marco del Plan Estratégico Nacional de Desarrollo Rural 2007-2013, España presentará un programa específico para la creación y funcionamiento de la Red Rural Nacional,

como lugar de encuentro, coordinación y seguimiento de la política de desarrollo rural y, especialmente, de participación de los agentes involucrados en su diseño y ejecución.

Tal y como contempla el Reglamento (CE) 1698/2005, en el artículo sobre financiación de la asistencia técnica, se han reservado 125,63 millones de euros del FEADER para el Programa de la Red Rural Nacional.

La Red se constituirá como un órgano colegiado cuyas Presidencia y Secretaría recaerán sobre la Dirección General de Desarrollo Rural del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

La Red hará las funciones de un comité consultivo de Desarrollo Rural y tendrá un alto grado de participación de los colectivos presentes en el medio rural y de las Entidades Locales.

Formarán parte de la red:

- Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (Dirección General de Desarrollo Rural)
- Ministerio de Medio Ambiente (Dirección General de la Biodiversidad)
- Ministerio de Educación y Ciencia (INIA)
- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (Instituto de la Mujer)
- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (Dirección General de la Juventud)
- Ministerio de Economía y Hacienda (Dirección General de Fondos Comunitarios)
- Comunidades Autónomas
- Federación Española de Municipios y Provincias
- Organizaciones profesionales agrarias: ASAJA, UPA y COAG
- Confederación de Cooperativas Agrarias de España
- Red española de desarrollo rural, Red estatal de desarrollo rural y Europe Direct.
- Ecologistas en acción, WWF/Adena y SEO/Birdlife

RED ESPAÑOLA DE DESARROLLO RURAL (REDR): asociación sin ánimo de lucro con el objetivo genérico de promover un modelo de desarrollo rural integral y sostenible. Está integrada por Redes Regionales que engloban a más de 200 Grupos de Desarrollo Rural de todo el territorio español, los cuales gestionan Programas e Iniciativas relacionadas con el Desarrollo Rural, fundamentalmente la Iniciativa Comunitaria LEADER+ y el Programa Operativo para el Desarrollo y Diversificación de las Zonas Rurales (PRODER). La REDR es miembro de la Red Europea de Desarrollo Rural (ELARD). La REDR se encarga de: defender intereses, prestar servicios de valor añadido, planificar actividades, transferir y difundir información, coordinar los esfuerzos de las diversas Redes Regionales de Desarrollo Rural, y representar a sus asociados ante las instituciones y administraciones nacionales, comunitarias e internacionales.

En la actualidad existen formalmente constituidas **diez Redes Regionales de Grupos de Acción Local** asociadas en la REDR, son las de:

Andalucía (ARA), Aragón (RADR), Asturias (READER), Castilla y León (HUEBRA), Castilla-La Mancha (CEDERCAM), Canarias (Federación Canaria de Desarrollo Rural), Extremadura (REDEX), Murcia (RED MURCIANA DE DESARROLLO RURAL), Cataluña (ARCA), Cantabria (RED CÁNTABRA DE DESARROLLO RURAL). Además de estas Redes Regionales y sus Grupos, están asociados a la REDR numerosos Grupos de Desarrollo de Baleares, Comunidad Valenciana, Galicia, Madrid, Navarra y Rioja.

RED ESTATAL DE DESARROLLO RURAL (REDER- Grupos de acción local). Su fin es el desarrollo del medio rural mediante la coordinación de los distintos agentes e instituciones, la promoción y la potenciación de medidas encaminadas a favorecer el desarrollo, organizando cuantas actividades se estimen pertinentes.

GRUPOS DE ACCIÓN LOCAL: Los CEDER (Centros de Desarrollo Rural) Funcionan en ámbitos comarcales, como Grupos de Acción Local. Reúnen tanto a administraciones locales como a asociaciones y otros agentes sociales y económicos, y su principal función es participar en los programas y proyectos de la Unión Europea (Leader, Equal, Interreg, Urban, Life, etc). Algunos ejemplos:

CEDER Aitana, <http://www.cederaitana.com/>

CEDER Campiña Sur de Extremadura <http://www.cedercampisur.com/contenido.htm>

CEDER La Serena <http://www.laserena.org/>

CEDER Zona Oriental de Huesca <http://www.cederoriental.com/>

CEDER Merindades <http://www.lasmerindades.com/ceder/ceder.html>

CEDER Serranía de Ronda <http://www.cederserraniaderonda.com/home.html>

CEDER Serranía de Cuenca

<http://www.cederprodese.org/DesktopDefault.aspx?tabindex=0&tabid=3559>

II.3.2.- Otros agentes económicos y sociales

- Organizaciones Agrarias: ASAJA, UPA, COAG, Confederación de Cooperativas Agrarias Españolas (CCA), Grupo de Empresarios agrarios (GEA), etc.
- Organizaciones Ganaderas: entre ellas la Federación Española de Asociaciones de Ganado Selecto (FEAGAS) <http://www.feagas.es/>- Esta Federación está actualmente integrada por cuarenta y dos Asociaciones de Raza Pura, lo que supone el 95% de las Organizaciones de Raza Pura oficialmente reconocidas por el MAPA, agrupando en su seno a 53 razas puras de la Cabaña Ganadera Española, muchas de las cuales son razas autóctonas de montaña en sus distintas especies (equina, ovina, caprina, bovina y porcina)
- Asociación Nacional de Empresas Forestales (ASEMFO)

- Federación de Asociaciones Forestales
- Federación española de Asociaciones de Productores y Exportadores de Frutas, Hortalizas, Flores y Plantas vivas (FEPEX)
- Federaciones de Montañismo: La FEDME (Federación Española de Deportes de Montaña y Escalada, entidad privada sin ánimo de lucro con ciertas funciones delegadas por el Gobierno, como la representación en foros internacionales) integra a cerca de 75.000 federados en unos 1.300 Clubes de montaña, vinculados a 18 federaciones territoriales. A su vez, la FEDME forma parte de la UIAA (Unión Internacional de Asociaciones de Alpinismo).

He aquí la lista de las diferentes Federaciones Territoriales de Montañismo:

FAM - Andalucía
 FAM - Aragón
 FEMPA - Asturias
 FBM - Baleares
 FCM - Canarias
 FECOME - Cantabria
 FEED - Cataluña
 FDMCM - Castilla-La Mancha
 FCLM - Castilla y León
 FEXME - Extremadura
 FGM - Galicia
 FMM - Madrid
 FMRM - Murcia
 FNDME - Navarra
 FMEC - Ceuta
 EMF - País Vasco
 FERIMON - Rioja
 FEMEVCV - Valencia

II.3.3.- ONGS y fundaciones

- *Asociaciones de ámbito estatal que se ocupan específicamente de las montañas:*
 - RedMontañas⁵⁸
 - Mover Montañas⁵⁹

⁵⁸ La asociación RedMontañas es una plataforma de defensa de las áreas de montaña e integra a cerca de 300 particulares y a 58 grupos y organizaciones de distintas procedencias, especialmente colectivos montañeros, naturalistas, ecologistas, educativos, culturales y ciudadanos. Ver listado en: http://www.redmontanas.org/index.php?option=com_comprofiler&task=usersList&listid=4&Itemid=102&limitstart=0

- *Plataformas territoriales y grupos locales que se ocupan específicamente de la conservación de las montañas y sus hábitats y especies:*
 - Mountain Wilderness Catalunya
 - Mountain Wilderness Ayllón, Guadarrama y Gredos
 - Plataforma en Defensa de las Montañas de Aragón
 - Plataforma en Defensa de la Cordillera Cantábrica
 - Plataforma en Defensa de San Glorio
 - Plataforma Alto Ésera
 - Plataforma Filón Verde
 - Plataforma por el Parque Natural de Candelario
 - Vall Fosca Activa
 - FAPAS
 - Fundación Oso Pardo
 - Fundación Quebrantahuesos

- *ONGs conservacionistas estatales y territoriales de carácter general, y por tanto también interesadas en las montañas:*
 - Ecologistas en Acción
 - Adena- WWF
 - SEO/Birdlife
 - Greenpeace España
 - Amigos de la Tierra
 - ADEGA
 - DEPANA
 - ANSE
 - Fundación Oso Pardo
 - Fundación Biodiversidad
 - Fundación Nueva Cultura del Agua
 - AEMS- Ríos con Vida
 - Fundación Félix Rodríguez de la Fuente

⁵⁹ Mover Montañas es un proyecto de Cooperación Interterritorial financiado por la Iniciativa Comunitaria LEADER + y PRODER 2, en el que participan 38 Grupos de Acción Local. Ver grupos en <http://www.redr.es/grupos/index.htm>

ANEXO III: HÁBITATS NATURALES DE INTERÉS COMUNITARIO, CUYA CONSERVACIÓN REQUIERE LA DESIGNACIÓN DE ZONAS DE ESPECIAL CONSERVACIÓN, QUE SE ENCUENTRAN EN ÁREAS DE MONTAÑA ESPAÑOLAS

Según aparecen en el Anexo I de la Ley 42/2007, de 13 de noviembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

Esta contribución ha sido realizada expresamente para este trabajo por Salvador Rivas-Martínez, catedrático de Botánica de la Universidad Complutense de Madrid.

Los hábitats de montaña aparecen señalados con marcador gris.

El referido autor ha añadido algunas notas así como las marcas siguientes en algunos de estos hábitats:

X considerados como de alta importancia

XX considerados como de muy alta importancia

Asimismo, el autor resalta que si el Anexo I de la Ley de Patrimonio Natural y Biodiversidad se hubiera basado en la relación de hábitats del *“Atlas y Manual de los Hábitats de España”* (MMA, 2003), hubiera quedado en evidencia cómo, de los más de 900 hábitats inventariados en la referida obra, cerca de 400 de ellos (aproximadamente un 40%) son específicos de zonas de montaña. (Rivas-Martínez, *com.pers.*)

Tipos de hábitats naturales de interés comunitario cuya conservación requiere la designación de zonas de especial conservación.

INTERPRETACIÓN

En el *Manual de Interpretación de los Hábitats de la Unión Europea*, aprobado por el comité establecido por el artículo 20 (*Comité Hábitats*) y publicado por la Comisión Europea (*), se ofrecen orientaciones para la interpretación de cada tipo de hábitat.

El código corresponde al código NATURA 2000.

El símbolo *indica los tipos de hábitats prioritarios.

1. HÁBITATS COSTEROS Y VEGETACIONES HALOFÍTICAS.

11. Aguas marinas y medios de marea.

1110 Bancos de arena cubiertos permanentemente por agua marina, poco profunda.

1120 * Praderas de Posidonia (*Posidonium oceanicae*).

- 1130 Estuarios.
- 1140 Llanos fangosos o arenosos que no están cubiertos de agua cuando hay marea baja.
- 1150 * Lagunas costeras.
- 1160 Grandes calas y bahías poco profundas.
- 1170 Arrecifes.
- 1180 Estructuras submarinas causadas por emisiones de gases.
12. Acantilados marítimos y playas de guijarros.
- 1210 Vegetación anual sobre desechos marinos acumulados.
- 1220 Vegetación perenne de bancos de guijarros.
- 1230 Acantilados con vegetación de las costas atlánticas y bálticas.
- 1240 Acantilados con vegetación de las costas mediterráneas con *Limonium spp.* endémicos.
- 1250 Acantilados con vegetación endémica de las costas macaronésicas.
13. Marismas y pastizales salinos atlánticos y continentales.
- 1310 Vegetación anual pionera con *Salicornia* y otras especies de zonas fangosas o arenosas.
- 1320 Pastizales de *Spartina* (*Spartinion maritimi*).
- 1330 Pastizales salinos atlánticos (*Glauco-Puccinellietalia maritimae*).
- 1340 * Pastizales salinos continentales.
14. Marismas y pastizales salinos mediterráneos y termoatlánticos.
- 1410 Pastizales salinos mediterráneos (*Juncetalia maritimi*).
- 1420 Matorrales halófilos mediterráneos y termoatlánticos (*Sarcocornetea fructicosae*).
- 1430 Matorrales halo-nitrófilos (*Pegano-Salsoletea*).
15. Estepas continentales halófilas y gipsófilas.
- 1510 * Estepas salinas mediterráneas (*Limonietalia*).
- 1520 * Vegetación gipsícola ibérica (*Gypsophiletalia*).
- 1530 * Estepas y marismas salinas panónicas.
16. Archipiélagos, costas y superficies emergidas del Báltico boreal.
- 1610 Islas esker del Báltico con vegetación de playas de arena, de rocas o de guijarros y vegetación sublitoral.
- 1620 Islotes e islitas del Báltico boreal.
- 1630 * Praderas costeras del Báltico boreal.
- 1640 Playas de arena con vegetación vivaz del Báltico boreal.
- 1650 Calas estrechas del Báltico boreal.

2. DUNAS MARÍTIMAS Y CONTINENTALES.

21. Dunas marítimas de las costas atlánticas, del mar del Norte y del Báltico.

2110 Dunas móviles embrionarias.

2120 Dunas móviles de litoral con *Ammophila arenaria* (dunas blancas).

2130 * Dunas costeras fijas con vegetación herbácea (dunas grises).

2140 * Dunas fijas descalcificadas con *Empetrum nigrum*.

2150 * Dunas fijas descalcificadas atlánticas (*Calluno-Ulicetea*).

2160 Dunas con *Hippophaë rhamnoides*.

2170 Dunas con *Salix repens* spp. *argentea* (*Salicion arenariae*).

2180 Dunas arboladas de las regiones atlánticas, continental y boreal.

2190 Depresiones intradunales húmedas.

21A0 Machairs (* en Irlanda).

22. Dunas marítimas de las costas mediterráneas.

2210 Dunas fijas de litoral del *Crucianellion maritimae*.

2220 Dunas con *Euphorbia terracina*.

2230 Dunas con céspedes del *Malcomietalia*.

2240 Dunas con céspedes del *Brachypodietalia* y de plantas anuales.

2250 * Dunas litorales con *Juniperus* spp.

2260 Dunas con vegetación esclerófila del *Cisto-Lavanduletalia*.

2270 * Dunas con bosques *Pinus pinea* y/o *Pinus pinaster*.

23. Dunas continentales, antiguas y descalcificadas.

2310 Brezales psamófilos secos con *Calluna* y *Genista*.

2320 Brezales psamófilos secos con *Calluna* y *Empetrum nigrum*.

2330 Dunas continentales con pastizales abiertos con *Corynephorus* y *Agrostis*.

2340 * Dunas continentales panónicas.

3. HÁBITATS DE AGUA DULCE.

31. Aguas estancadas.

3110 Aguas oligotróficas con un contenido de minerales muy bajo de las llanuras arenosas (*Littorelletalia uniflorae*).

3120 Aguas oligotróficas con un contenido de minerales muy bajo sobre suelos generalmente arenosos del mediterráneo occidental con *Isoetes* spp.

3130 Aguas estancadas, oligotróficas o mesotróficas con vegetación de *Littorelletea uniflorae* y/o *Isoëto-Nanojuncetea*. X

3140 Aguas oligomesotróficas calcáreas con vegetación béntica de *Chara* spp.

3150 Lagos eutróficos naturales con vegetación *Magnopotamion* o *Hydrocharition*.

3160 Lagos y estanques distróficos naturales.

3170 * Estanques temporales mediterráneos.

3180 * Turloughs.

3190 Lagos de karst en yeso.

31A0 * Lechos de loto de lagos termales de Transilvania.

32. Aguas corrientes-tramos de cursos de agua con dinámica natural y semi-natural (lechos menores, medios y mayores), en los que la calidad del agua no presenta alteraciones significativas.

3210 Ríos naturales de Fenoscandia.

3220 Ríos alpinos con vegetación herbácea en sus orillas.

3230 Ríos alpinos con vegetación leñosa en sus orillas de *Myricaria germanica*. X

3240 Ríos alpinos con vegetación leñosa en sus orillas de *Salix elaeagnos*.

3250 Ríos mediterráneos de caudal permanente con *Glaucium flavum*.

3260 Ríos, de pisos de planicie a montano con vegetación de *Ranunculion fluitantis* y de *Callitricho-Batrachion*.

3270 Ríos de orillas fangosas con vegetación de *Chenopodion rubri* p.p. y de *Bidention* p.p.

3280 Ríos mediterráneos de caudal permanente del *Paspalo-Agrostidion* con cortinas vegetales ribereñas de *Salix* y *Populus alba*.

3290 Ríos mediterráneos de caudal intermitente del *Paspalo-Agrostidion*.

4. BREZALES Y MATORRALES DE ZONA TEMPLADA.

4010 Brezales húmedos atlánticos septentrionales de *Erica tetralix*. X

4020 * Brezales húmedos atlánticos de zonas templadas de *Erica ciliaris* y *Erica tetralix*. X

4030 Brezales secos europeos.

4040 * Brezales secos atlánticos costeros de *Erica vagans*.

4050 * Brezales macaronésicos endémicos.

4060 Brezales alpinos y boreales. XX

4070 * Matorrales de *Pinus mugo* y *Rhododendron hirsutum* (*Mugo-Rhododendretum hirsuti*).

4080 Formaciones subarbutivas subárticas de *Salix* spp. XX

4090 Brezales oromediterráneos endémicos con aliaga.

40A0 * Matorrales peripanónicos subcontinentales.

40B0 Monte bajo de *Potentilla fruticosa* de Rhodope.

40C0 * Monte bajo caducifolio pontosarmático.

5. MATORRALES ESCLERÓFILOS.

51. Matorrales submediterráneos y de zona templada.

5110 Formaciones estables xerotermófilas de *Buxus sempervirens* en pendientes rocosas (*Berberidion* p.p.). X

5120 Formaciones montanas de *Genista purgans*. X

5130 Formaciones de *Juniperus communis* en brezales o pastizales calcáreos.

5140 * Formaciones de *Cistus palhinhae* sobre brezales marítimos.

52. Matorrales arborescentes mediterráneos.

5210 Matorrales arborescentes de *Juniperus* spp.

5220 * Matorrales arborescentes de *Zyziphus*.

5230 * Matorrales arborescentes de *Laurus nobilis*.

53. Matorrales termomediterráneos y pre-estépicos.

5310 Monte bajo de *Laurus nobilis*.

5320 Formaciones bajas de euphorbia próximas a los acantilados.

5330 Matorrales termomediterráneos y pre-estépicos.

54. Matorrales de tipo frigánico.

5410 Matorrales de tipo frigánico del mediterráneo occidental de cumbres de acantilados (*Astragal-Plantaginetum subulatae*).

5420 *Sarcopoterium spinosum* phrygas.

5430 Matorrales espinosos de tipo frigánico endémicos del *Euphorbio-Verbascion*.

6. FORMACIONES HERBOSAS NATURALES Y SEMINATURALES.

61. Prados naturales.

6110 * Prados calcáreos cársticos o basófilos del *Alyso-Sedion albi*.

6120 * Prados calcáreos de arenas xéricas.

6130 Prados calaminarios de *Violetalia calaminariae*.

6140 Prados pirenaicos silíceos de *Festuca eskia*.

6150 Prados boreoalpinos silíceos.

6160 Prados ibéricos silíceos de *Festuca indigesta*.

6170 Prados alpinos y subalpinos calcáreos. X

6180 Prados orófilos macaronésicos.

6190 Prados rupícolas panónicos (*Stipo-Festucetalia pallentis*).

62. Formaciones herbosas secas seminaturales y facies de matorral.

6210 Prados secos semi-naturales y facies de matorral sobre sustratos calcáreos (*Festuco-Brometalia*) (* parajes con notables orquídeas).

6220 * Zonas subestépicas de gramíneas y anuales del *Thero-Brachypodietea*.

6230 * Formaciones herbosas con *Nardus*, con numerosas especies, sobre sustratos silíceos de zonas montañosas (y de zonas submontañosas de la Europa continental).

6240 * Pastizales estépicos subpanónicos.

6250 * Pastizales estépicos panónicos sobre loess.

6260 * Estepas panónicas sobre arenas.

6270 * Pastizales fenoscándicos de baja altitud, secas a orófilas, ricas en especies.

6280M * Alvar nórdico y losas calizas precámbricas.

62A0 Pastizales secos submediterráneos orientales (*Scorzoneratalia villosae*).

62B0 * Prados serpentínícolas de Chipre.

62C0 * Estepas pontosarmáticas.

62D0 Prados acidófilos oromoesios.

63. Bosques esclerófilos de pastoreo (dehesas).

6310 Dehesas perennifolias de *Quercus* spp.

64. Prados húmedos seminaturales de hierbas altas.

6410 Prados con molinias sobre sustratos calcáreos, turbosos o arcillo-limónicos (*Molinion caeruleae*).

6420 Prados húmedos mediterráneos de hierbas altas del *Molinion-Holoschoenion*.

6430 Megaforbios eutrofos hidrófilos de las orlas de llanura y de los pisos montano a alpino

6440 Prados aluviales inundables del *Cnidion dubii*.

6450 Prados aluviales norboreales.

6460 Prados turbosos de Troodos.

65. Prados mesófilos.

6510 Prados pobres de siega de baja altitud (*Alopecurus pratensis*, *Sanguisorba officinalis*).

6520 Prados de siega de montaña.

6530 * Prados arbolados fenoscándicos.

7. TURBERAS ALTAS, TURBERAS BAJAS (FENS Y MIRES) Y ÁREAS PANTANOSAS.

71. Turberas ácidas de esfagnos. X

7110 * Turberas altas activas.

7120 Turberas altas degradadas que todavía pueden regenerarse de manera natural.

7130 Turberas de cobertura (* para las turberas activas).

7140 *Mires* de transición.

7150 Depresiones sobre sustratos turbosos del *Rhynchosporion*. X

7160 Manantiales ricos en minerales y surgencias de fens. X

72. Áreas pantanosas calcáreas.

7210 * Turberas calcáreas del *Cladium mariscus* y con especies del *Caricion davallianae*.

7220 * Manantiales petrificantes con formación de tuf (*Cratoneurion*). X

7230 Turberas bajas alcalinas.

7240 * Formaciones pioneras alpinas de *Caricion bicoloris-atrofuscae*. X (Reliquia pirenaica, sólo por encima de 2.500 m)

73. Turberas boreales.

7310 * Aapa mires.

7320 * Palsa mires.

8. HÁBITATS ROCOSOS Y CUEVAS.

81. Desprendimientos rocosos. (Mejor expresado como *pedregales, canchales o gleras*) : todos ellos **XX**

8110 Desprendimientos silíceos de los pisos montano a nival (*Androsacetalia alpinae* y *Galeopsietalia ladanii*). **XX**

8120 Desprendimientos calcáreos y de esquistos calcáreos de los pisos montano a nival (*Thlaspietea rotundifolia*). **XX**

8130 Desprendimientos mediterráneos occidentales y termófilos. **XX**

8140 Desprendimientos mediterráneos orientales. **XX**

8150 Desprendimientos medioeuropeos silíceos de zonas altas. **XX**

8160 * Desprendimientos medioeuropeos calcáreos de los pisos colino a montano. **XX**

82. Pendientes rocosas con vegetación casmofítica.

8210 Pendientes (**paredes**) rocosas calcícolas con vegetación casmofítica **X**

8220 Pendientes (**paredes**) rocosas silíceas con vegetación casmofítica. **X**

8230 Roquedos silíceos con vegetación pionera del *Sedo-Scleranthion* o del *Sedo albi-Veronicion dillenii*.

8240 * Pavimentos calcáreos.

83. Otros hábitats rocosos.

8310 Cuevas no explotadas por el turismo.

8320 Campos de lava y excavaciones naturales.

8330 Cuevas marinas sumergidas o semisumergidas.

8340 Glaciares permanentes.

9. BOSQUES.

Bosques (sub)naturales de especies autóctonas, en monte alto con sotobosque típico, que responden a uno de los siguientes criterios: raros o residuales o que albergan especies de interés comunitario.

90. Bosques de la Europa boreal.

- 9010 * Taiga occidental.
- 9020 * Bosques maduros caducifolios naturales hemiboreales, de Fenoscandia, ricos en epífitos (*Quercus*, *Tilia*, *Acer*, *Fraxinus* o *Ulmus*).
- 9030 * Bosques naturales de las primeras fases de la sucesión de las áreas emergidas costeras.
- 9040 Bosques nórdicos/subárticos de *Betula pubescens* ssp. *czerepanovii*.
- 9050 Bosques fenoscándicos de *Picea abies* ricos en herbáceas.
- 9060 Bosques de coníferas sobre, o relacionados, con eskers fluvioglaciales.
- 9070 Pastizales arbolados fenoscándicos.
- 9080 * Bosques pantanosos caducifolios de Fenoscandia.

91. Bosques de la Europa templada.

9110 Hayedos del *Luzulo-Fagetum*.

9120 Hayedos acidófilos atlánticos con sotobosque de *Ilex* y a veces de *Taxus* (*Quercion robort-petraeae* o *Ilici-Fagenion*).

9130 Hayedos del *Asperulo-Fagetum*.

9140 Hayedos subalpinos medioeuropeos de *Acery Rumex arifolius*.

9150 Hayedos calcícolas medioeuropeas del *Cephalanthero-Fagion*.

9160 Robledales pedunculados o albares subatlánticos y medioeuropeos del *Carpinion betuli*.

9170 Robledales albares del *Galio-Carpinetum*.

9180 * Bosques de laderas, desprendimientos o barrancos del *Tilio-Acerion*. X

9190 Robledales maduros acidófilos de llanuras arenosas con *Quercus robur*.

91A0 Robledales maduros de las Islas Británicas con *Ilex* y *Blechnum*.

91B0 Fresnedas termófilas de *Fraxinus angustifolia*.

91C0 * Bosques de Caledonia.

91D0 * Turberas boscosas.

91E0 * Bosques aluviales de *Alnus glutinosa* y *Fraxinus excelsior* (*Alno-Padion*, *Alnion incanae*, *Salicion albae*).

91F0 Bosques mixtos de *Quercus robur*, *Ulmus laevis*, *Ulmus minor*, *Fraxinus excelsior* o *Fraxinus angustifolia*, en las riberas de los grandes ríos (*Ulmion minoris*).

- 91G0 * Bosques panónicos de *Quercus petraea* y *Carpinus betulus*.
- 91H0 * Bosques panónicos de *Quercus pubescens*.
- 91I0 * Bosques eurosiberianos estépicos de *Quercus* spp.
- 91J0 * Bosques de las Islas Británicas con *Taxus baccata*.
- 91K0 Bosques ilirios de *Fagus sylvatica* (*Aremonio-Fagion*).
- 91L0 Bosques ilirios de robles y carpes (*Erythronio-Carpinion*).
- 91M0 Bosques balcanicopanónicos de roble turco y roble albar.
- 91N0 * Matorrales de dunas arenosas continentales panónicas (*Junipero-Populetum albae*).
- 91P0 Abetales de Swietokrzyskie (*Abietetum polonicum*).
- 91Q0 Bosques calcófilos de *Pinus sylvestris* de los Cárpatos Occidentales.
- 91R0 Bosques dináricos dolomíticolos de pino silvestre (*Genisto januensis-Pinetum*).
- 91S0 * Hayedos pónticos occidentales.
- 91T0 Bosques centroeuropeos de pino silvestre y líquenes.
- 91U0 Bosques esteparios sármatas de pino silvestre.
- 91V0 Hayedos dacios (*Symphyto-Fagion*).
- 91W0 Hayedos de Moesia.
- 91X0 Hayedos de Dobroduja.
- 91Y0 Bosques dacios de robles y carpes.
- 91Z0 Bosquetes de tilo plateado de Moesia.
- 91AA * Bosques de roble blanco.
- 91BA Abetales de Moesia.
- 91CA Bosques pino silvestre de Rhodope y la Cordillera Balcánica.
92. Bosques mediterráneos caducifolios.
- 9210 * Hayedos de los Apeninos con *Taxus* e *Ilex*.
- 9220 * Hayedos de los Apeninos con *Abies alba* y hayedos con *Abies nebrodensis*.
- 9230 Robledales galaico-portugueses con *Quercus robur* y *Quercus pyrenaica*. X
- 9240 Robledales ibéricos de *Quercus faginea* y *Quercus canariensis*. X
- 9250 Robledales de *Quercus trojana*.
- 9260 Bosques de *Castanea sativa*.
- 9270 Hayedos helénicos con *Abies borisii-regis*.
- 9280 Bosques de *Quercus frainetto*.
- 9290 Bosques de Cupressus (*Acero-Cupression*).
- 92A0 Bosques galería de *Salix alba* y *Populus alba*. X

92B0 Bosques galería de ríos de caudal intermitente mediterráneos con *Rhododendron ponticum*, *Salix* y otras.

92C0 Bosques de *Platanus orientalis* y *Liquidambar orientalis* (*Platanion orientalis*).

92D0 Galerías y matorrales ribereños termomediterráneos (*Nerio-Tamaricetea* y *Securinegion tinctoriae*). XX

93. Bosques esclerófilos mediterráneos.

9310 Robledales del Egeo de *Quercus brachyphylla*.

9320 Bosques de *Olea* y *Ceratonia*.

9330 Alcornocales de *Quercus suber*.

9340 Encinares de *Quercus ilex* y *Quercus rotundifolia*.

9350 Bosques de *Quercus macrolepis*.

9360 * Laurisilvas macaronésicas (*Laurus*, *Ocotea*).

9370 * Palmerales de *Phoenix*.

9380 Bosques de *Ilex aquifolium*.

9390 * Matorrales y vegetación subarbustiva con *Quercus alnifolia*.

93A0 Bosques con *Quercus infectoria* (*Anagyro foetidae-Quercetum infectoriae*).

94. Bosques de coníferas de montañas templadas.

9410 Bosques acidófilos de *Picea* de los pisos montano a alpino (*Vaccinio-Piceetea*).

9420 Bosques alpinos de *Larix decidua* y/o *Pinus cembra*.

9430 Bosques montanos y subalpinos de *Pinus uncinata* (* en sustratos yesoso o calcáreo). X

95. Bosques de coníferas de montañas mediterráneas y macaronésicas.

9510 * Abetales sudapeninos de *Abies alba*.

9520 Abetales de *Abies pinsapo*. X

9530 * Pinares (sud-)mediterráneos de pinos negros endémicos.

9540 Pinares mediterráneos de pinos mesogeanos endémicos.

9550 Pinares endémicos canarios.

9560 * Bosques endémicos de *Juniperus* spp. X

9570 * Alcornocales de *Quercus suber*.

9580 * Bosques mediterráneos de *Taxus baccata*.

9590 * Bosques de *Cedrus brevifolia* (*Cedrosetum brevifoliae*).

95A0 Pinares oromediterráneos de altitud. X

ANEXO IV: DOCUMENTO DE CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES PARA LA CONSERVACIÓN DE LAS MONTAÑAS ESPAÑOLAS

El presente documento es una síntesis del esfuerzo participativo llevado a cabo en el transcurso de las Jornadas Técnicas “Reservas de Biosfera y Ecosistemas de Montaña: Ensayando fórmulas para el futuro de las Montañas Españolas”, patrocinadas por el Ministerio de Medio Ambiente y la Fundación Biodiversidad. Manzanares el Real, diciembre 2007

Entre las principales ideas expuestas en las Ponencias, Casos de Estudio e intervenciones de los Asistentes⁶⁰, a través de debates y talleres relativos al panorama político, socioeconómico y ambiental a que se enfrentan hoy las montañas españolas, se quieren resaltar las siguientes

CONSIDERACIONES:

- Está ampliamente documentado y aceptado que las montañas son territorios especiales, con necesidades, problemas y oportunidades diferentes a los de la mayor parte del territorio restante. Sus valores intrínsecos e instrumentales son de gran importancia, al aceptarse que las montañas son, entre otras cosas, lugares clave para los recursos hídricos, reservas de biodiversidad, último reducto de especies amenazadas y de paisajes naturales y seminaturales, y proveedoras de servicios ambientales y externalidades positivas que benefician a toda la sociedad.
- Los ecosistemas naturales y los pobladores de las montañas comparten un proceso de cambio global de gran complejidad y con alto grado de incertidumbre.
- Algunos de los componentes de este cambio conciernen al clima y a la socioeconomía, e implican transformaciones en los usos del suelo y un balance negativo para la calidad de los recursos naturales y el grado de conservación de los ecosistemas, paisajes y culturas de montaña, y por tanto van en detrimento del beneficio de la sociedad en general.
- Uno de los factores inherentes a este cambio ha sido la falta de gestión de los territorios de montaña, de manera que con frecuencia tales cambios se han producido de forma pasiva y condicionada por las leyes del mercado.
- Se produce un frecuente incumplimiento de la legislación ambiental y urbanística por parte de las Administraciones, especialmente locales y autonómicas, que reiteradamente ceden a determinadas presiones e intereses económicos.

⁶⁰ La relación de Asistentes a este Foro se consigna al final del presente texto.

- Constituye una importante amenaza para las áreas de montaña la acción conjunta del despoblamiento y las graves agresiones ambientales propiciadas por el modelo económico imperante, alejado de criterios de contención y sostenibilidad.
- En la aplicación de las programaciones para la distribución de fondos europeos dominan los intereses sectoriales y existe falta de concreción en las medidas. La financiación del desarrollo sostenible de las montañas debe realizarse desde la ordenación del territorio, de forma concreta y específica. La introducción de medidas de conservación de la biodiversidad, de los recursos hídricos y del suelo, y de paliación del cambio climático, es inaplazable y debe efectuarse, con programas integrados, a través de los distintos instrumentos financieros disponibles.
- Las Reservas de Biosfera persiguen modelos de integración entre la protección del patrimonio y la obtención de beneficios económicos a favor de las poblaciones locales. Estas figuras de protección pueden ser útiles en la montaña para ensayos de proyectos concretos y análisis de problemas y oportunidades. A menudo, sus habitantes tienen experiencia en participación y asunción de responsabilidad colectiva, que puede constituir una buena aportación para otras áreas de montaña. En la práctica, en algunas Reservas de Biosfera sería preciso dar más peso a los objetivos de conservación y a la participación social.

Atendiendo a las consideraciones anteriores, se proponen las siguientes

RECOMENDACIONES:

- Reconociéndose la dificultad de aplicar recetas únicas o sencillas, la actual situación de cambio exige una gestión activa de las áreas de montaña. Muchos son los factores a tener en cuenta, entre ellos las necesidades cotidianas de sus pobladores (bienestar social, económico y cultural) y las crecientes demandas de productos diversos y de servicios ambientales por parte del conjunto de la sociedad.
- Se señalan dos herramientas para esta gestión:
 - La creación de una política de Estado específica para los territorios de montaña, como base para definir e implementar fórmulas locales de gobierno y gestión encaminadas a conjugar conservación y equilibrio económico, siguiendo las indicaciones del programa de trabajo sobre montañas, del Convenio de Diversidad Biológica.
 - La concertación continuada en la toma de decisiones.
- Por su especial vulnerabilidad, particularmente frente al cambio climático, la gestión activa en las áreas de montaña debe basarse en diversas premisas:

- Evitar impactos de naturaleza distinta a los ya existentes.
 - Inducir la heterogeneidad, persiguiendo mantener sistemas más estables.
 - Favorecer la conectividad ecológica.
 - Impulsar la sostenibilidad en los aprovechamientos.
- La gestión de los recursos naturales de las montañas ha de ser preventiva y adaptativa. Se recomienda promover prácticas agrosilvopastorales en las que la conservación de los suelos y la biodiversidad, y la regeneración después de incendios u otras catástrofes, tengan prioridad frente a los criterios productivistas.
- Las diferentes Administraciones deben poner en práctica programas y planes basados en la capacidad de los montañeses para realizar servicios ambientales de tipos muy variados, que se contemplarán como tareas remuneradas a tiempo parcial, sustentadas por fondos para Pagos por Servicios Ambientales. Este mecanismo se complementará con otros tipos de valorizaciones a través del mercado.
- El desarrollo de actividades económicas en el medio rural debe priorizar el equilibrio entre sectores, evitar la desaparición de oficios y conocimientos tradicionales y evitar la excesiva terciarización. Es fundamental potenciar las actividades primarias sostenibles como la ganadería, apicultura y agricultura de montaña, por su carácter multifuncional y protector del mantenimiento de la biodiversidad, los ecosistemas y los paisajes.
- Se debe prestar especial atención a actividades de alto impacto como la minería a cielo abierto y a la implantación de aerogeneradores y otras infraestructuras energéticas. Se requiere una actitud crítica frente a la implantación de estaciones de esquí e infraestructuras de ocio y recreo masivos, frecuentemente asociadas a la especulación del territorio. También deben analizarse con cuidado la necesidad y el trazado de nuevas vías de comunicación y de evacuación eléctrica. En cuanto a los caminos públicos y vías pecuarias, las Administraciones tendrán en cuenta su categoría de bien público, velando por su conservación y evitando su ocupación ilegal.
- Las Políticas, Planes y Programas para las áreas de montaña deben ser coherentes con los principios de la Evaluación Ambiental Estratégica. Además, los Estudios de Impacto Ambiental deben ser probadamente independientes y las Declaraciones de Impacto Ambiental estar basadas en criterios científicos y objetivos. En todos los casos, es imperativo tomar en cuenta las interacciones entre los efectos ambientales de los proyectos y los impactos previsibles del cambio climático.
- Ante la complejidad y diversidad de las medidas necesarias para la conservación de los bienes y servicios de los ecosistemas de las montañas, se considera fundamental:

a) La elaboración e implantación de una **política de Estado** o Estrategia para áreas de montaña, que **coordine** de modo eficiente a los diversos actores, sectores, administraciones y departamentos públicos, e **integre** los mecanismos normativos, programáticos y financieros implicados y la información y sensibilización del conjunto de la sociedad. Esta política de Estado tendrá como punto de partida el artículo 20 de la nueva Ley 42/07 de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, que obliga a las Administraciones Públicas a la creación de directrices específicas para la conservación de las áreas de montaña.

Para garantizar el eficaz desarrollo de esta Estrategia, debe crearse un consejo de coordinación en el que participen, además de las administraciones competentes, los pobladores y los colectivos implicados en la conservación de las montañas.

b) Alternativamente, la creación de una **Ley de los Territorios de Montaña**, inspirada en la Carta de las Montañas y que sirva de marco normativo horizontal y básico para todas las actuaciones sectoriales que afecten y comprometan a la montaña desde todas las instancias políticas y administrativas, locales, autonómicas y estatales.

Esta Ley debería garantizar la participación de pobladores y colectivos implicados en la conservación de las montañas a través de un órgano adecuado de representación y participación.

- Para cualquiera de los dos casos, y al objeto de integrar todas las premisas, herramientas y medidas, puede resultar idóneo el estudio e implantación de una Red Territorial de Centros de Orientación Técnica para las zonas de montaña, con ámbito autonómico o comarcal, como mecanismo que aúne investigación, protección y uso del conocimiento tradicional, fomento de las mejores prácticas y nuevas tecnologías, sensibilización, información, formación, participación, coordinación y cooperación al servicio de las poblaciones locales.
- Sin olvidar los necesarios análisis de eficiencia y equidad social de las decisiones, es imprescindible desarrollar procedimientos de valoración de los bienes y servicios ambientales que proporcionan las montañas, a fin de contar con herramientas que permitan internalizar los costes ambientales de todas las actuaciones en montañas como vía primordial para la conservación de sus recursos. En este sentido, se destacan los posibles riesgos asociados a los intentos de valorarlo todo económicamente. También es imprescindible establecer un sistema económico y fiscal coherente y específico para las áreas de montaña, comprensible y asumible para el conjunto de la sociedad.

**RELACIÓN DE PARTICIPANTES EN LAS JORNADAS TÉCNICAS
“RESERVAS DE BIOSFERA Y ECOSISTEMAS DE MONTAÑA:
ENSAYANDO FÓRMULAS PARA EL FUTURO DE LAS MONTAÑAS ESPAÑOLAS”**

Lista de Ponentes:

Nombre	Organismo/Localidad
Javier Sánchez Gutiérrez	Director Conservador Espacio Natural de Sierra Nevada. Andalucía
Eduardo de Juana	Facultad de Biología, Universidad Complutense Madrid. Presidente SEO/BirdLife
Georgina Álvarez	Ministerio de Medio Ambiente, Madrid
Manuel Frochoso	Profesor Departamento Geografía, Universidad de Cantabria
Juan Ignacio Plaza Gutiérrez	Catedrático Departamento de Geografía, Universidad de Salamanca (Castilla y León)

Lista de Presentadores de Casos de Estudio:

Nombre	Organismo/Localidad
Jesús Isidoro Pierna Chamorro	Reserva Biosfera Sierras de Béjar y Francia. Escorial de la Sierra (Salamanca). Castilla y León
Tomás Rueda Gaona	Reserva Biosfera Sierra de las Nieves. Guaro (Málaga). Andalucía
Lluís Martínez Ujaldón	Parque Natural Montseny. Urgell (Barcelona)
María Isabel Ingerto Rodríguez	Plataforma Defensa Cordillera Cantábrica.Oviedo. Asturias
Manuel Ernesto Díaz Otero	Consultor ambiental. Oviedo. Asturias
José Manuel Flores Domínguez	Asociación Amigos de los Caminos. Univ. Pablo de Olavide (Sevilla)
Vicente Jurado Doña	Amigos de los Caminos. Universidad Pablo de Olavide (Sevilla)
Blasco Martín Arrocha	Reserva Biosfera Isla de La Palma. Islas Canarias
Juan José Hernández Martín	Ganadero. Barco de Ávila (Ávila). Castilla y León
Silvia Hernández Martín	Barco de Ávila (Ávila). Castilla y León.
Antonio Alba Moratilla	Reserva Biosfera. Somiedo, Asturias
José Francisco Fernández Gatón	Asociación Filón Verde. León. Castilla y León
Víctor Rodríguez Vidal	Asociación Filón Verde. León. Castilla y León
Fernando García García	Grupo Desarrollo Rural País Románico, Palencia (Castilla y León)
Benedicto Rodríguez Fernández	Reserva Biosfera Alto Bernesga. Pola de Gordón (León). Castilla y León
Blanca Ramos Losada	Espacio Natural Sierra Nevada / Comisión Europea. Granada. Andalucía
Ramsés Pérez Rodríguez	ADEGA. A Coruña. Galicia

Lista de Participantes:

Nombre	Organismo/Localidad
Cristina Herrero	Oficina Programa MaB de la UNESCO, Ministerio de Medio Ambiente, Madrid
José María Cerdá Moreno	RedMontañas / Club de montaña Pedriza del Manzanares, Manzanares el Real, Madrid
Fernando Santa Cecilia	RedMontañas / Club de montaña Pedriza del Manzanares, Manzanares el Real, Madrid
Rosa Fernández-Arroyo	RedMontañas / Club de montaña Pedriza del Manzanares, Manzanares el Real, Madrid
Angel Aretxaga	Concejal Medio Ambiente, Manzanares el Real, Madrid
Oscar Aparicio	Barcelona. Cataluña
Anna María Lloveras	Guipúzcoa, Euskadi
Manuel Castro Méndez	Villablino (León). Castilla y León
María del Carmen Mallo Álvarez	Alcaldesa Murias de Paredes (León). Castilla y León
Carlos Luís Fernández Barquín	Oviedo. Asturias
Celestino García Suárez	Alcalde Sena de Luna (León). Castilla y León
Txomin Uriarte	Consejo redacción revista Pyrenaica (Federación Vasca de Montañismo) Vitoria-Gasteiz, Euskadi
Luis Alejos Escarpe	Consejo redacción revista Pyrenaica (Federación Vasca de Montañismo) Bilbao, Euskadi
Elena Villagrasa Ferrer	Parque Nacional Ordesa y Monte Perdido. Huesca, Aragón
María Xosé Castro Fernández	ADEGA. A Coruña. Galicia
María de la Fuente	ADEGA. Santiago de Compostela. Galicia
Alfredo Ortega	Agente Forestal, CCOO. Madrid
Álvaro Oporto	Collado Villalba. Madrid
Fernando Allende	Universidad Autónoma Madrid
Myriam Rodríguez Guerra	Ministerio Medio Ambiente / Fundación Félix Rodríguez de la Fuente, Madrid.
Ana María Vacas	Departamento de Ecología. CIAM - UCM, Madrid
Alvaro Blázquez	Asociación Entorno Escorial. Madrid
M ^a Angeles Vázquez Prada	MAPYA - Desarrollo Rural, Madrid
Lina Sánchez Sánchez	Club Montaña Azagaya - Gredos (Ávila)
Beatriz Prieto	Consultores en Biología de la Conservación, Madrid.
Jose Luis González	RedMontañas / Consultores en Biología de la Conservación, Madrid
M ^a José Aramburu	Consultores en Biología de la Conservación
Paloma Garzón	Ministerio de Medio Ambiente, Madrid
Ana Bartolomé	Agente Forestal, Madrid
Angel Moreno	Agente Forestal, Madrid

**ANEXO V: DECLARACION A FAVOR DE LOS TERRITORIOS DE MONTAÑA
POR LA CONFERENCIA DE PRESIDENTES DE PARLAMENTOS AUTONÓMICOS,
CANTABRIA 2007**

LAS PRESIDENTAS Y PRESIDENTES DE LOS PARLAMENTOS DE AUTONÓMICOS DE ESPAÑA, reunidos en Cantabria en su Conferencia anual de la COPREPA los días 24, 25 y 26 de enero de 2007,

CONVENIMOS EN MANIFESTAR que todas nuestras Comunidades tienen amplios territorios de montaña que, en su conjunto, hacen de nuestro país el más montañoso del continente europeo, después de Suiza. Como en toda la Unión Europea, la población de estos territorios es generalmente muy escasa y se halla en progresivo declive.

En ocasiones, las montañas conforman los límites naturales entre nuestras Comunidades Autónomas y también fueron las principales fronteras entre los países europeos. Las montañas han sido barreras de división y a la vez puertos de comunicación. Hoy sin embargo y de manera creciente, constituyen para todos nosotros una referencia medioambiental, económica, social y cultural.

El Proyecto de Tratado Constitucional Europeo (Art. III-220) reconoce la singularidad de los territorios de montaña, vinculándola a la cohesión económica, social y territorial de la Unión. La Constitución Española (Art. 130) dispone que se dispense a las zonas de montaña un tratamiento especial. La gran mayoría de nuestros Estatutos de Autonomía asumen competencias expresas sobre las respectivas zonas de montaña que, según el Tribunal Constitucional, deben concurrir en el marco de una necesaria planificación económica.

Los problemas y aspiraciones de nuestras poblaciones de montaña son comunes entre sí y similares a los del resto de Europa: La altitud, el clima y la pendiente encarecen la actividad económica y los servicios. Por una parte, el cambio climático está alterando estos espacios y cada vez son más frecuentes en ellos catástrofes naturales vinculadas a él. Por otra parte, en la actual competición entre territorios derivada de la globalización, las montañas parten con desventaja.

Equilibrar estas desigualdades de forma duradera exige ir más allá de la mera subvención pública. Como señalan las estrategias de Lisboa y Gotemburgo, hay que apostar por la innovación, la competitividad y la puesta en funcionamiento de todos los recursos existentes, ya que la Unión Europea cifra en estas prácticas sus objetivos de crecimiento y la sostenibilidad de los empleos.

Independientemente de sus problemas estructurales, las montañas son capaces de aportar enormes recursos al conjunto europeo. Para ello es preciso dinamizar sus economías, lo que significa potenciar su desarrollo endógeno, poner en valor los recursos locales y movilizar a la población en torno a

proyectos de futuro. Es posible fijar en las zonas de montaña la población suficiente que desean todos los países de la UE, pero para ello hay que dotarlas de niveles de bienestar y prosperidad dignos del estándar europeo.

Además en muchos de los núcleos históricos de los municipios de montaña existe un conjunto de valiosas edificaciones desde el punto de vista cultural y patrimonial que con un apoyo financiero externo suficiente, podrían ser objeto de rehabilitación e integración preferentemente en el marco de un plan de revitalización de sus cascos urbanos, potenciando las actividades comerciales tradicionales y la artesanía.

Estas iniciativas permitirían a muchos de los habitantes de estos municipios, que aún no lo hacen, participar en los ingresos de la actividad turística, sin poner en peligro la conservación de las características tradicionales, ambientales y de sostenibilidad de esos núcleos, proporcionándoles una nueva oportunidad económica.

La estrategia de política energética europea puede contar en las montañas con grandes posibilidades de desarrollo en el sentido de la reciente apuesta del Parlamento y la Comisión a favor de energías renovables: hidroeléctrica, eólica, solar y biomasa. Las montañas son inmensos depósitos de biodiversidad: aparte de fuentes energéticas, acumulan bienes ambicionados por la sociedad actual como el agua, el aire limpio, el paisaje, el bosque, los productos de calidad y los lugares para el descanso. Atesoran además un rico patrimonio, que algunas culturas identifican como sus raíces más profundas y originales. En fin, el “saber hacer” de sus habitantes, sus habilidades acumuladas durante generaciones de interacción con la naturaleza, constituyen un recurso de primer orden.

Conscientes de todo ello, al iniciarse este año la nueva programación comunitaria para el periodo 2007-2013, las Presidentas y Presidentes de los Parlamentos Autónomos del Estado Español,

DECLARAMOS LA NECESIDAD DE:

- Revalorizar las áreas de montaña en consonancia con la política europea de cohesión y las estrategias de Lisboa y Gotemburgo.

- Fomentar el protagonismo de los habitantes de las montañas en España y en el conjunto de la Unión Europea. Su creatividad, sus organizaciones y representantes deben ser en realidad los principales agentes del nuevo diseño socioeconómico de estos territorios.

- Crear redes de cooperación interregional, conservar su diversidad natural, cultural y paisajística; mantener su calidad agrícola y artesana; singularizar sus actividades; perseguir la excelencia de su oferta turística; equilibrar, en suma, todas las actividades productivas, incluidas las industriales, dentro

de un marco de sostenibilidad garantizada que preste singular atención a los peligros medioambientales que les acechan, especialmente los incendios forestales.

- Proporcionar a estos territorios mayor accesibilidad a los servicios de interés general y a la sociedad del conocimiento; políticas que vinculen el transporte y la energía con las redes transeuropeas; políticas que potencien la capacidad de innovación de la industria y las empresas.

- Finalmente, apoyar la redacción por parte de la Comisión Europea de un Libro Verde de la Política Europea de Montaña.

ANEXO VI: DICTAMEN DEL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO SOBRE AGRICULTURA EN ZONAS CON DESVENTAJAS NATURALES ESPECÍFICAS

DICTAMEN del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema "Las perspectivas de futuro de la agricultura en zonas con desventajas naturales específicas (regiones de montaña, insulares y ultraperiféricas)" (Dictamen de iniciativa adicional)

Bruselas, 12 de diciembre de 2007

El 27 de septiembre de 2007, de conformidad con el artículo 29 A de las Normas de Desarrollo de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen adicional sobre el tema:

"Las perspectivas de futuro de la agricultura en zonas con desventajas naturales específicas (regiones de montaña, insulares y ultraperiféricas)"

(Dictamen de iniciativa adicional).

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 27 de noviembre de 2007 (ponente: Sr. BROS).

En su 440º Pleno de los días 12 y 13 de diciembre de 2007 (sesión del 12 de diciembre de 2007), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 127 votos a favor, 1 en contra y 6 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El 13 de septiembre de 2006, el Comité Económico y Social Europeo aprobó un dictamen de iniciativa sobre el tema "Las perspectivas de futuro de la agricultura en zonas con desventajas naturales específicas (regiones de montaña, insulares y ultraperiféricas)"¹.

1.1.1 En ese dictamen el CESE dedica un capítulo entero (capítulo 4) a los problemas de las regiones de montañas y, entre otras cosas, subraya la necesidad de:

- una política específica de la UE en favor de las zonas de montaña
- una definición armonizada en la Unión Europea

- privilegiar las zonas de montaña en la asignación de los créditos del segundo pilar
- consolidar las indemnizaciones a los agricultores de montaña
- integrar las políticas agraria y regional para lograr un mayor efecto en los territorios de montaña.

1.2 El 7 de diciembre de 2006, con ocasión de una sesión de diálogo político que clausuraba el Pleno de las Comité de las Regiones, José Manuel BARROSO, Presidente de la Comisión Europea, se declaró a favor de la elaboración de un Libro Verde sobre el futuro de las políticas en favor de las zonas de montaña.

1.3 Por esta razón, el CESE ha considerado oportuno elaborar un dictamen adicional, con la intención de tomar postura sobre el principio de la realización de dicho Libro Verde.

1.4 En efecto, todos los ciudadanos de Europa disfrutan de numerosos bienes públicos y económicos y de servicios que suministran las zonas de montaña. Entre ellos se incluyen, especialmente:

- la reducción de los riesgos naturales (lo cual beneficia, a un tiempo, a los habitantes de las zonas de montaña y a los demás, por ejemplo, al proteger los corredores de transporte),
- los paisajes para el ocio y el turismo (esenciales para los ciudadanos de un continente urbanizado y para la competitividad europea),
- una importante biodiversidad,
- reservas de agua únicas,
- productos de alta calidad, sobre todo alimentarios.

1.5 Si quienes viven en las zonas de montaña no las gestionan de forma adecuada, se pone en peligro la producción de estos bienes y servicios.

1.6 Hoy es preciso hacer frente a nuevos e importantes desafíos, presentes y por venir, como el refuerzo de la competencia económica, la transición demográfica, el cambio climático, etc. Aunque estos desafíos conciernen a todos los territorios, su impacto es aún mayor en la montaña, que, por tanto, precisa unas respuestas específicas.

1.7 Por otra parte, la mayoría de las políticas que se llevan a cabo en las zonas de montaña son sectoriales y, a menudo, se deciden fuera de ellas, sin valorar debidamente las especificidades de dichas zonas. Existe una tendencia a banalizar las políticas públicas dedicadas a la montaña, a ampliarlas a otros territorios y a tener menos en cuenta sus especificidades. Al mismo tiempo, las

políticas públicas europeas y nacionales se centran cada vez más en las ventajas comparativas de los territorios, ya sea para su promoción o para su desarrollo.

1.8 Pese a su importancia a escala europea, las zonas de montaña padecen cierta marginación en las políticas europeas y una grave falta de reconocimiento de su considerable potencial en términos de contribución al crecimiento de Europa y a su diversidad, gracias sobre todo a sus enfoques innovadores.

1.9 Por eso, el CESE se pronuncia a favor de un enfoque político mucho más coherente y mucho mejor integrado. Las zonas de montaña necesitan un enfoque transversal y territorial de su desarrollo sostenible.

1.10 Un Libro Verde europeo sobre el futuro de la política relativa a las zonas de montaña permitiría racionalizar y consolidar las políticas e iniciativas existentes en el ámbito europeo, a fin de hacerlas más eficaces en el contexto específico de las zonas de montaña. Ello resulta especialmente pertinente para la agricultura de estas zonas, como se señala en el presente dictamen. En efecto, en la mayoría de las regiones de montaña europeas la agricultura es la base a partir de la cual se desarrollan las demás actividades socioeconómicas, agroindustriales, turísticas, etc., y a partir de la cual se forja el atractivo de los territorios. La política agraria común, pues, tiene un importante papel que desempeñar y debe integrarse en el balance de las políticas europeas en las zonas de montaña que busca el Libro Verde.

1.11 Por tanto, el CESE pide que el Libro Verde sobre el futuro de la política relativa a los territorios de montaña pase lo antes posible al programa de trabajo de la Comisión Europea, a fin de precisar las cuestiones de importancia estratégica para las zonas de montaña en los Estados miembros de la Unión Europea, aclarar las respectivas misiones de los distintos niveles de poder y sectores de la economía y la coordinación entre ellos, consolidar los datos estadísticos específicos en que se basan las políticas de estas zonas, estudiar las medidas de acompañamiento y de apoyo necesarias en estos territorios a la luz de los objetivos estratégicos definidos por la Unión Europea y proponer caminos para que evolucionen las políticas públicas europeas y nacionales.

1.12 Al facilitar que se exploten las ventajas comparativas de las zonas de montaña, el Libro Verde sobre el futuro de la política relativa a los territorios de montaña se inscribirá igualmente en la Estrategia de Lisboa renovada y en la Estrategia de Gotemburgo. Así contribuirá al objetivo de crecimiento y empleo, y ayudará a la Unión Europea a convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva del mundo en los próximos años. Las zonas de montañas pueden hacer una contribución significativa a Europa en conjunto, y sería conveniente explotar al máximo su potencial de innovación y crecimiento.

1.13 Danuta HÜBNER, Comisaria responsable de Política Regional, se refirió en el Pleno del CESE de los días 11 y 12 de julio de 2007 a la agenda territorial de la UE y anunció para 2008 un informe sobre la cohesión territorial que estudiará la incidencia de los grandes retos del futuro en los territorios y

los medios para hacerles frente. El CESE pide que se tengan debidamente en cuenta las especificidades territoriales de las regiones de montaña, así como las de las regiones insulares y ultraperiféricas, en la definición de la política de cohesión de la Unión Europea y en la aplicación de la agenda territorial.

Bruselas, 12 de diciembre de 2007.

El Presidente
del

Comité Económico y Social Europeo

Dimitris DIMITRIADIS

El Secretario General
del

Comité Económico y Social Europeo

Patrick VENTURINI

¹ Dictamen del CESE 1159/2006, DO C 318 de 23.12.2006, p. 93.