

Presentación del borrador de Carta de las montañas españolas, acordado en el seno del grupo de trabajo de montañas de la Red Rural Nacional en junio de 2011

De acuerdo con la Ley 42/2007, de Patrimonio Natural y Biodiversidad, se consideran como Áreas de Montaña aquellos “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”.

La Carta de las Montañas debe velar de modo prioritario por el mantenimiento de los servicios ambientales vinculados a las montañas, que aportan bienestar y recursos a sus pobladores y a toda la sociedad. Todo ello, con independencia de las definiciones o condiciones establecidas, con el fin de regular la indemnización compensatoria o prestación similar en el sector agrario, que ya toman en consideración las características de dificultad de acceso y limitaciones para la producción agraria y el aprovechamiento forestal.

Así mismo, en consideración a la complejidad de los procesos naturales, a la impredecibilidad de determinados factores y a lo insuficiente de nuestros conocimientos acerca de las consecuencias de las actuaciones humanas sobre el medio, se recomienda tener también en cuenta cinco características específicas relacionadas con el elemento esencial de las montañas, que es su altitud:

- Alta fragilidad ecológica.
- Efectos a larga distancia de todo cuanto en ellas sucede.
- Carácter de denso “mosaico” ecológico, funcional, paisajístico y de biodiversidad, concentrado en dimensiones territoriales comparativamente reducidas.
- Funcionalidad ecológica, socioeconómica y territorial con carácter vectorial, vinculado al gradiente de altitud y a los flujos del agua y la energía.
- Frecuente carácter de elemento frontera entre términos municipales, comunidades, regiones o países.

A la hora de la reflexión directa sobre el territorio, estas cinco especificidades pueden ayudar a complementar, matizar y dotar de mayor funcionalidad a la anterior definición para las áreas de montaña. Asimismo, se recomienda sacar el máximo partido a las oportunidades, paliando en lo posible las consecuencias negativas, que de dichas especificidades pudieran derivarse.

La Carta de las Montañas sostiene, como criterio general, la aplicación de la definición aportada, a partir de la cual, cada Comunidad Autónoma pueda delimitar y catalogar estas zonas en el conjunto de su territorio, con el objetivo de establecer para ellas políticas concretas y hacerlas efectivas, dentro del marco general de su ordenación territorial.

En este sentido, se entiende como ámbito para la aplicación de las líneas que señala la Carta de las Montañas, el constituido por todas y cada una de las áreas de montaña del estado español y se recomienda que, en la medida de lo posible, se incluyan en dicho ámbito las áreas que puedan actuar como corredores funcionales de unión entre ellas.

Esto último, tiene por objetivo crear tramas territoriales continuas de gestión favorecedora de la conectividad ecológica, como factor de mitigación frente al cambio climático y compensador de la creciente tendencia a la fragmentación del territorio y de los hábitats. Dichas tramas de gestión son necesarias para promover la continuidad y la armonía paisajística y actuarían como colchón amortiguador de la masificación turística y de otros impactos, ayudando a cohesionar la trama social y económica de los territorios de montaña e impidiendo la fragmentación, aunque respetando sus respectivas diferencias e idiosincrasias.

Para la selección y determinación concreta de las áreas de montaña, las administraciones autonómicas y locales establecerán procesos de consulta y consenso, en los que se tenga en cuenta la mencionada definición de área de montaña, junto con las especificidades caracterizadoras de zonas de montaña indicadas en el epígrafe anterior, además de los criterios paisajísticos, geológicos, topográficos, bioclimáticos, socioeconómicos u otros, que se consideren significativos.

En algunos territorios de montaña existen ciertas figuras subautonómicas, como el valle, la comarca, la mancomunidad u otras posibles. Dichas figuras pueden ser adecuadas para el trabajo sobre esas zonas de montaña, ofreciendo un espacio de proximidad a las realidades de la población, junto con una dimensión manejable, en equilibrio con la amplitud de perspectivas, si lo comparamos con el ámbito, quizás demasiado reducido, del municipio de montaña.

En el otro extremo, el trabajo sobre el nivel de macizo como figura interautonómica constituye un reto complejo y ambicioso, al tiempo que ofrece oportunidades para la cooperación y la coordinación territorial, sin pérdida de protagonismo de las singularidades y la diversidad de las partes territoriales implicadas.

Sea cual sea la escala designada, las características de las áreas de montaña y la originalidad de sus recursos patrimoniales son factores que deben ponerse en valor, como fortalezas y ventajas comparativas de las áreas de montaña, respecto a otras áreas rurales.

Borrador de CARTA DE LAS MONTAÑAS ESPAÑOLAS

- A. Conscientes de que las montañas españolas constituyen territorios específicos y singulares, albergan un rico patrimonio natural y cultural; proporcionan recursos hídricos y servicios ambientales al conjunto de la sociedad y atesoran aún muchos de nuestros mejores paisajes.
- B. Considerando que las áreas de montaña constituyen el lugar de residencia, el medio de vida y el espacio económico de las poblaciones de montaña y, por tanto, se han de considerar sus intereses, favorecer su participación activa en la toma de decisiones que les afecten y garantizar, para ellos, unas condiciones de bienestar equiparables a la del resto de la sociedad.
- C. Reconociendo la valiosa labor de gestión del territorio que realizan los agricultores, ganaderos y propietarios forestales de montaña, así como conscientes de la necesidad de asegurar el futuro de las actividades agrarias y forestales a pesar de las dificultades derivadas del medio físico y de la dinámica globalizadora de los mercados.
- D. Convencidos de la necesidad de preservar los singulares valores naturales, paisajísticos y culturales de las montañas, ya que su conservación representa un beneficio colectivo para la población local y para el conjunto de la sociedad, además del reconocimiento y respeto de los derechos de las generaciones venideras.
- E. Teniendo muy presente la interdependencia entre el ser humano y el medio ambiente, así como la amenaza que para el medio ambiente constituye la creciente presión de la explotación humana, lo que conlleva, que las actividades económicas en montaña, deben ser ambiental y socialmente apropiadas y garantizar la continuidad de los servicios tangibles e intangibles y de los valores objetivos y subjetivos, que representan las montañas para el conjunto de la sociedad.
- F. De acuerdo con la Carta Europea de las Regiones de Montaña en la necesidad de adoptar las medidas adecuadas para el reconocimiento legal de la naturaleza específica de las Áreas de Montaña.
- G. Convencidos de que la conservación y la gestión sostenible de las áreas de montaña precisan una acción concertada y consensuada de las autoridades estatales y autonómicas, agentes sociales y económicos, habitantes de las montañas, visitantes y demás actores implicados, así como de una legislación que las respalde.
- H. Habida cuenta de que la crítica situación ambiental y social de la mayor parte de las áreas de montaña en todo el planeta, llevó a la Asamblea de las Naciones Unidas a declarar 2002 como Año Internacional de las Montañas y de que los procesos de reflexión y debate entonces generados se materializaron en un conjunto de recomendaciones,

informes y desarrollos programáticos, cuyos contenidos impregnan este documento (1).

- I. Preocupados, por último, ante la elevada probabilidad de severos efectos negativos del cambio climático sobre las montañas españolas y convencidos de la necesidad de un liderazgo de los habitantes de las montañas y de un resuelto apoyo público, en todo aquello que suponga prevención y mitigación de estos efectos (transición a economías bajas en carbono, mejora de la conectividad ecológica de los territorios e incremento de la resiliencia de los sistemas productivos),

En este marco, la **Carta de las Montañas** establece las siguientes **Recomendaciones de actuación**:

Como **premisas fundamentales** las políticas de montaña deberían tener en cuenta el papel fundamental de las comunidades montañosas en el mantenimiento de los paisajes y valores de estos territorios, así como su dilatada contribución a la riqueza y conservación de dicho patrimonio.

Para ello, deben desarrollarse desde la perspectiva del reconocimiento social de dicho papel prioritario y objetivarse en forma de acciones, que garanticen oportunidades para la fijación de población, el bienestar, la dignidad y el pleno desarrollo de las iniciativas de sus pobladores.

El objetivo estratégico de dichas políticas de montaña será la preservación, puesta en valor y gestión racional de los recursos de las montañas, incluyendo los menos evidentes o intangibles, a fin de contribuir a garantizar el bienestar de las comunidades de montaña y el cumplimiento de las expectativas de toda la colectividad.

Estas políticas deberán tener en cuenta e incluir dos tipos de actuaciones:

- **Específicas para las áreas de montaña en general**, adaptando al caso de las montañas la normativa básica, autonómica y local en materia de conservación de la naturaleza, desarrollo rural y ordenación del territorio, al par que teniendo en cuenta las especificidades de estos territorios.
- **Específicas para cada área de montaña**, adaptando territorialmente caso a caso, la planificación y la gestión, integrando las normativas, mecanismos e instrumentos administrativos y financieros, ya sean existentes o nuevos, con el fin de articular una política específica a la medida de cada zona de montaña.

Se considera que las políticas de montaña deben atender a los siguientes **cuatro ejes clave**:

1. Conservación prioritaria del patrimonio natural y cultura.
2. Utilización racional del patrimonio para el desarrollo sostenible y el bienestar local.

3. Mecanismos para la igualdad de servicios y oportunidades y para la fijación de población en las áreas de montaña.
4. Cooperación territorial entre áreas de montaña.

Cada uno de estos ejes debe cubrirse a través de políticas sectoriales propias e instrumentos financieros enmarcados en las directrices de las correspondientes políticas de la Unión Europea, las cuáles, por racionalidad y proximidad, deben implementarse atendiendo al principio de subsidiariedad.

La eficiencia de este proceso político y la satisfacción de los objetivos será, tanto mayor, en función del éxito en la participación social conseguida. También mejorará dicho proceso en la medida en que se logre la coordinación e integración de las distintas políticas e instrumentos jurídicos, administrativos y financieros; se optimice la cooperación a través de las sucesivas competencias administrativas y se incorpore un mecanismo apropiado de seguimiento y corrección.

EJE 1: CONSERVACIÓN DEL PATRIMONIO

En las áreas de montaña, el carácter de dominio natural o escasamente transformado supone, por sí mismo, un activo de primer orden. Por el contrario, las deficiencias en la conservación comprometen la esencia del desarrollo sostenible y, a larga, generan una pérdida de oportunidades. En consecuencia, garantizar el carácter de integridad y naturalidad de las montañas españolas o recuperarlo, siempre que ello sea posible, debe constituir el objetivo básico de toda política de montaña.

1.1.- Conservación del medio y los recursos naturales

Todos los elementos, valores y procesos naturales del medio de montaña son singulares. Por lo tanto, su deterioro o destrucción suele ser irreparable, significa una grave pérdida para la colectividad e impone un perjuicio material y espiritual a las generaciones presentes y futuras. En consecuencia, la conservación de los mismos requiere una estrategia, en la que podríamos distinguir tres etapas concadenadas:

- a. Conocimiento y catalogación de las diversas categorías de valores naturales específicos de las áreas de montaña.
- b. Definición a nivel territorial de los objetivos y prioridades básicas de conservación de estos valores.
- c. Diseño e implementación de los programas más adecuados para cada objetivo.

Dichos programas deben tener en cuenta los distintos aspectos involucrados en la conservación –ecológicos, sociales, económicos u otros- y buscar soluciones respaldadas por la participación social.

Los procedimientos reglados de evaluación ambiental de los planes, programas y proyectos susceptibles de implantación en las áreas de montaña, constituyen

herramientas de primer orden, a la hora de priorizar actuaciones y valorar márgenes de riesgo y seguridad para la sostenibilidad en el uso de los recursos.

Algunas de las figuras de protección de espacios representan instrumentos idóneos para la conservación integrada de todos los valores del medio de montaña, a la vez que favorecen un desarrollo económico ambientalmente coherente. Estas figuras deben extenderse a otras áreas, en la medida que sus valores así lo exijan.

En los espacios protegidos, las restricciones del uso público deben estar bien sustentadas en el conocimiento científico de los valores en juego y los riesgos existentes, con el objeto de no limitar de forma arbitraria el derecho al uso, conocimiento y disfrute de estos espacios.

No obstante, cuando exista una duda razonable sobre el riesgo o daño que pueda suponer para el medio natural el uso público del mismo, dicho uso deberá ser adecuadamente regulado en aplicación del principio de precaución.

En aquellos casos en que las limitaciones supongan una pérdida en la rentabilidad de explotaciones agrarias legítimas, se deberán establecer las correspondientes compensaciones.

Donde, por diversas razones, no sea procedente la aplicación de las figuras clásicas de protección, es conveniente estudiar y articular otros tipos de sistemas flexibles de protección, que integren los objetivos locales de conservación y los compatibilicen con la satisfacción de los intereses del bienestar local.

Uno de estos sistemas puede ser la creación de la figura del corredor ecológico de montaña, en aplicación del Art. 20 de la Ley 42/2007, de Patrimonio Natural y Biodiversidad (2), que estipula la consideración de las áreas de montaña como elementos de alto valor para la conectividad ecológica del territorio, actuando como corredores de unión entre espacios de la Red Natura u otros espacios naturales relevantes para la biodiversidad.

1.2.- Recuperación de paisajes y espacios degradados. Lucha contra la erosión.

Allí donde las actuaciones urbanísticas, industriales u otras, han generado impactos negativos (canteras, vertederos, edificios abandonados, infraestructuras de represamiento en ruinas, etcétera), las actuaciones de recuperación mejoran el aspecto vivencial y favorecen la reconexión funcional de los paisajes, hábitat y poblaciones silvestres afectados.

Con el mismo propósito, tienen importancia los programas de repoblación forestal, recuperación de arbolado, restauración de sotos y comunidades de ribera, forestación de tierras agrícolas abandonadas y cualquier otra forma de recuperación de la cubierta vegetal, que tienda al mejor estado posible de los ecosistemas autóctonos.

Ambas líneas de actuación representan un valioso yacimiento de empleo y una oportunidad para reconducir parte de la presión turística y descargar lugares ambientalmente frágiles.

1.3.- Conservación, recuperación y puesta en valor del patrimonio histórico, los patrimonios públicos y las antiguas vías de comunicación.

El inventario, catalogación, rehabilitación y realce de edificios y demás elementos arquitectónicos, junto con la recuperación y mantenimiento de calzadas, puentes, acueductos, redes de careo, vías pecuarias y antiguos caminos, en pueblos y entornos rurales y, por último, la defensa y recuperación de patrimonios públicos como las dehesas, montes comunales o eras, constituyen oportunidades para el empleo, enriquecen la funcionalidad del territorio y su calidad paisajística, y refuerzan el acervo local de recursos identitarios, culturales, recreativos y deportivos para residentes y visitantes.

1.4.- Recuperación del legado cultural.

Una parte importante del conocimiento histórico y el saber tradicional del mundo montañoso, derivado de antiquísima observación y acumulación de experiencia, está sólo en las mentes y memorias de personas ancianas, de ahí que su recuperación constituya, al mismo tiempo, una obligación cultural, un homenaje a sus depositarios y un tributo a las generaciones presentes y futuras.

Con frecuencia, las distintas facetas del saber tradicional tienen un valioso interés científico como registro de conocimientos ambientales, climáticos o etnológicos, mientras que, en otros casos, albergan un potencial para la revalorización económica, tal como sucede con la música, los bailes, festejos, oficios, artesanías, leyendas, toponimia, costumbres, dialectos, terminología e instrumentos ligados a la vida rural.

EJE 2: UTILIZACIÓN RACIONAL DEL PATRIMONIO COMO BASE PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y EL BIENESTAR LOCAL

De acuerdo con la Carta Europea de las Regiones de Montaña, es preciso trabajar con políticas específicas de montaña, favorecedoras del desarrollo diversificado de actividades tradicionales y nuevas, que generen trabajo y beneficios y, al mismo tiempo, garanticen la preservación del entorno y la defensa de los patrimonios públicos.

Asimismo, es preciso valorar globalmente los recursos naturales y humanos, con el fin de romper la dicotomía convencional entre desarrollo económico y protección del medio ambiente, a cambio de buscar el equilibrio entre las actividades humanas y los requerimientos y límites de los sistemas ecológicos que los sustentan.

2.1.- Agricultura, ganadería y sector forestal

Las modalidades denominadas **tradicionales** de agricultura, ganadería y silvicultura de montaña, asociadas a la pequeña industria sostenible, constituyen actividades básicas que vinculan el ser humano a su entorno y favorecen el equilibrio territorial, al tiempo que protegen paisajes, biodiversidad y ecosistemas, generando productos y alimentos de alta calidad y creando la base indispensable para otras actividades económicas complementarias.

Este amplio reconocimiento técnico, institucional y social, concede vigencia renovada a oficios antiguos, cuya viabilidad actual requiere investigación, actualización, organización, flexibilidad y apoyo, con una base firme en el conocimiento y estímulo de “buenas prácticas” en su desarrollo.

Por coherencia socioeconómica y ambiental, conviene aunar la innovación tecnológica con la recuperación y potenciación de conocimientos, técnicas, razas ganaderas autóctonas y variedades de cultivo localmente eficientes. Igualmente cobran un nuevo interés económico las distintas denominaciones de calidad, la gama en auge de la producción ecológica, el cultivo de especies aromáticas, medicinales y de plantas autóctona para jardinería y rehabilitación de espacios degradados, así como la adaptación e implantación de sistemas agroforestales, tanto nuevos como tradicionales.

Se deberán incrementar los esfuerzos en I+D+I para hacer compatible una óptima rentabilidad de las explotaciones agrarias de montaña, con la mejora del bienestar animal y con la reducción de emisiones, el consumo de recursos y el impacto ambiental.

Las actividades agroganaderas y forestales en montaña deberán fomentarse y realizarse según criterios de calidad ambiental. Con independencia y sin merma de otras ayudas, podrían recibir apoyo institucional suplementario, en función de tres conceptos básicos:

- *Compensación permanente* por desventajas naturales, en función de determinados criterios de carácter biofísico.
- *Pagos que compensen los costes adicionales y las pérdidas de renta*, derivadas de toda aportación añadida a la conservación del medio, el bienestar de los animales y la generación y mantenimiento de servicios ambientales.
- *Medidas de apoyo para la realización de mejoras estructurales*, que contribuyan a la modernización de las explotaciones agrarias, al bienestar animal y a la minimización del impacto ambiental de las actividades.

En este contexto, debe concederse especial apoyo al mantenimiento y recuperación de la ganadería extensiva y trashumante, realizada de forma tradicional, por su importancia para la conservación de especies y hábitats de montaña de importancia comunitaria.

En el ámbito forestal, la gestión sostenible de los bosques deberá valorizarse, a través de certificaciones oficiales de calidad complementándose con un mejor aprovechamiento de productos forestales infrautilizados, tales como, leñas, hongos, miel, piñas, frutos o resinas.

En paralelo, es fundamental institucionalizar e implantar un mercado, que valore y retribuya los servicios ambientales derivados del buen manejo forestal por parte de los propietarios y gestores de los bosques, en aspectos prioritarios como el control de la erosión, la prevención de incendios o la protección de la biodiversidad y de los ciclos del agua. En este sentido, una herramienta adecuada a fomentar deben ser los Contratos Territoriales de Explotación.

2.2.- Sector industrial

En las áreas de montaña es preciso promover, por su buena compatibilidad ambiental y su potencial para la diversificación económica, las pequeñas industrias de transformación vinculadas a la producción agroganadera, forestal y artesanal de calidad (alimentos, ropa, calzado, muebles u otros productos). Del mismo modo, es necesario impulsar la revalidación y recuperación de oficios y técnicas tradicionales como la talla, forja, cantería, carpintería, cerámica, producción de tejidos y otras formas del saber artesano.

2.3.- Turismo

Es preciso evitar el dominio y dependencia del turismo en el contexto del desarrollo rural, aunque sí, en cambio, conviene aprovechar las ventajas de asociarlo a otros sectores económicos, de modo que el turismo impulse y rentabilice los sectores primario e industrial.

El objetivo es que el turismo y sus servicios sean sólo una parte de la multiactividad económica en las áreas de montaña, con el fin de evitar la sobrecarga sobre el territorio y, también, para asegurar la autonomía y estabilidad en caso de fluctuaciones en la demanda u otras eventualidades. En este sentido, la superación del carácter estacional del turismo también ayuda a mantener a lo largo del año las rentas de los habitantes.

La oferta turística en montaña ha de basarse en la calidad y la excelencia del entorno, el patrimonio y los servicios, aspectos que se han de saber transmitir, como mecanismo para influir positivamente en la sensibilización de los visitantes. Ello significa un beneficio mutuo para receptores y foráneos, así como una menor presión sobre el medio natural.

El turismo bien planificado estimula la variedad de actividades económicas y redonda positivamente en la calidad de vida, la autoestima y la sensibilización de la población receptora, al tiempo que limita la masificación. En este sentido, resulta decisivo que las ofertas turísticas a desarrollar, reúnan las características siguientes:

- Coordinarse bien entre distintos municipios, para aprovechar los posibles recursos compartidos (ejemplo: redes comarcales de itinerarios de naturaleza).
- Estar vinculadas a conceptos o “ideas-fuerza” territorialmente significativos, que transmitan al visitante la singularidad específica de cada región, macizo, comarca o valle de montaña.
- Haber sido diseñadas desde una visión integrada de las expectativas y requerimientos de los visitantes.
- Estar asociadas a las redes de ecoturismo responsable, que demandan alta calidad en la gestión ambiental de los servicios y ofertas: alojamiento, información, patrimonio, urbanismo, actividades, gastronomía, infraestructuras y equipamientos.

Por el contrario, otras variantes turísticas basadas en la construcción y explotación masificada de infraestructuras, como las estaciones de esquí o los teleféricos, producen con frecuencia un alto impacto ambiental al afectar a espacios o elementos valiosos de la alta montaña. Cuando, además, conllevan desarrollos urbanísticos desordenados y excesivos, los efectos negativos no afectan sólo al medio natural sino también a la calidad de vida de los residentes.

2.4.- Actividades innovadoras

La necesidad de garantizar la viabilidad económica y ambiental de los procesos locales de desarrollo, requiere explorar y establecer posibilidades nuevas para la valorización sostenible de los recursos, especialmente en aquellas áreas de montaña más afectadas por la especulación y la explotación turística y, en el otro extremo, en las zonas más críticamente marginadas y desfavorecidas.

Es preciso, pues, que los correspondientes estudios incluyan análisis de la estructura y dinámica de la población, así como de los regímenes de la propiedad y sistemas de transmisión y uso de la misma, que constituyen hechos determinantes para el funcionamiento local.

Corresponde a las instituciones encauzar, coordinar y estimular las iniciativas privadas, o bien, apoyarlas allí donde ya sean activas y, asimismo, tomar en consideración y movilizar las diferentes vías de financiación e incentivación apropiadas para las diferentes fases de su puesta en marcha.

Por coherencia con las necesidades de conservación y con las demandas sociales, no puede ignorarse el explorar aquellos recursos y posibilidades, que puedan asociarse a un turismo de tipo educativo y cultural. Algunos ejemplos podrían ser: estancias docentes, formativas y de especialización en diversas ciencias, artes, lenguas, técnicas o antiguos oficios; campos de trabajo y estudio; circuitos y rutas temáticas y paisajísticas; puesta en valor de actividades tradicionales abandonadas, como los museos de la minería, carboneo, antigua industria de la nieve, prácticas ganaderas tradicionales, etc.

Otro ámbito para el desarrollo podría ser el soporte logístico y técnico para las actividades científicas y de investigación aplicada. A modo de ejemplo, la creación de centros y redes de estudio en diversos ámbitos y programas, como biología, hidrogeología, tecnología agraria, energías alternativas, ahorro de recursos, prevención de riesgos naturales y seguimiento del clima. Los resultados y desarrollos de tales estudios podrían exportarse o ponerse al servicio de otras áreas problemáticas comparables.

La rehabilitación del patrimonio cultural, de espacios y ecosistemas degradados, la reforestación o la recuperación de especies, la integración de grupos sociales minoritarios y desfavorecidos o el cuidado de personas, constituyen otros tantos campos de acción aptos para la formación de especialistas y para la creación de empresas de servicios, que pueden radicarse o ser imprescindibles en áreas de montaña.

Otro campo emergente para el empleo en las zonas de montaña está asociado a las nuevas tecnologías de comunicación. Una de sus aplicaciones es el teletrabajo, que puede ser compatible con otras actividades más específicas de la montaña. Asimismo, algunos tipos de centros de gestión de servicios a distancia permiten crear un número considerable de puestos de trabajo, pueden gestionarse con criterios de compatibilidad ambiental y exigen pocos requerimientos en cuanto a su localización.

2.5.- Desarrollo urbanístico

Las infraestructuras turísticas y desarrollos urbanísticos son frecuentes en muchas zonas de montaña. Con objeto de minimizar su impacto sobre el paisaje, los recursos naturales y la calidad de vida de sus pobladores, es fundamental establecer una planificación de calidad basada en el análisis de la capacidad ambiental y social del territorio, la ordenación del suelo y el control de la especulación.

Los desarrollos urbanísticos nuevos deben supeditarse a las infraestructuras y servicios existentes, con el fin de no sobrepasar la capacidad de carga local. Para evitar la dispersión y el consumo injustificado de suelo, se agregarán en contigüidad a los núcleos ya consolidados, respetando la armonía paisajística y apoyándose, en lo posible, en el patrimonio arquitectónico y cultural ya existente.

En ciertas áreas de montaña con fuerte presión demográfica, problemas de ordenación territorial y difícil convivencia entre lo rural y lo urbano, las infraestructuras, los usos residenciales y la actividad industrial, deben ser objeto de especial atención por parte de las Administraciones responsables, con el fin de que, en los mecanismos de ordenación territorial, prevalezca el criterio de preservación de las características económicas, ambientales y paisajísticas propias del entorno rural, frente al riesgo de uniformización y desvirtuación por excesivo empuje de lo urbano.

2.6.- Agua y Energía

La calidad y disponibilidad de las aguas superficiales y freáticas, como recurso imprescindible para el mantenimiento de las comunidades biológicas y para el uso de la población, tanto en la montaña como en el llano, debe constituir en todo momento una prioridad. Es preciso incluir en este cómputo las aguas retenidas en zonas de cumbres, glaciares, caudales y masas subterráneas y el capital hídrico de los suelos forestales.

Por razones ecológicas, paisajísticas, funcionales, económicas y de seguridad humana, se debe prestar una atención especial a la conservación de los tramos altos de los ríos, el control de la erosión y la contaminación o detracción de las aguas. Por ello, debe evitarse la construcción de represamientos, canalizaciones, infraestructuras o instalaciones turísticas, deportivas o de cualquier otro tipo, que no estén absolutamente justificadas.

Las poblaciones montañosas deben poder beneficiarse de modo preferente de las instalaciones locales de producción de energía. Por otra parte, deben establecerse políticas de descentralización energética, que incentiven la instalación doméstica y colectiva de energías renovables, así como la incorporación de criterios de protección del paisaje, las especies y los hábitat en todos los proyectos de producción y transporte de energía, propuestos para entornos de montaña, garantizando que el paisaje natural de montaña no se pierda ante la expansión no ordenada de este tipo de infraestructuras.

EJE 3: MECANISMOS PARA LA IGUALDAD DE SERVICIOS Y OPORTUNIDADES Y PARA LA FIJACIÓN DE POBLACIÓN EN LAS ÁREAS DE MONTAÑA.

El principio de equidad social ante las desventajas naturales que impone la montaña a ciertas actividades económicas de sus pobladores, así como el reconocimiento de los beneficios que el resto del territorio y el conjunto de la sociedad obtienen de las montañas, a menudo como consecuencia de buenas prácticas y en ocasiones de restricciones de usos por parte de sus pobladores, deben traducirse en un amplio abanico de mecanismos de compensación, indemnización, incentivación, apoyo estructural y promoción. Al mismo tiempo, deben asegurar el liderazgo, participación local y corresponsabilidad social en todos los procesos de protección, planificación y gestión de las zonas de montaña.

Las políticas de montaña deben incluir, entre sus principales objetivos, el establecimiento de medidas que consigan mantener las poblaciones locales, evitando el éxodo de sus habitantes, en especial, de los jóvenes y de las mujeres.

Este éxodo puede evitarse, en parte, garantizando la rentabilidad de las actividades económicas en montaña. Sin embargo, otros aspectos más ligados a la mejora de la calidad de vida y, en concreto, a la calidad de la vida familiar y personal (guarderías, escuelas, transporte, actividades de formación y de ocio,

rehabilitación de viviendas y confort de los hogares, etcétera), son con frecuencia los que determinan la decisión de permanencia o partida para muchos habitantes de las montañas.

3.1.- Armonización social y servicios públicos

Es preciso garantizar los servicios básicos en condiciones que deparen bienestar y calidad de vida para los pobladores y en igualdad con el resto de la población. Al mismo tiempo, tales servicios deben contribuir a la conservación de paisajes y recursos naturales, contener y reparar el impacto ambiental y mejorar la capacidad de carga local, de acuerdo con las necesidades de acogida de una actividad turística racional y en equilibrio con el medio.

Este requerimiento exige el apoyo institucional y la coordinación con los colectivos y autoridades locales para crear o mejorar:

- Servicios de abastecimiento comercial (bienes y servicios, productos de primera necesidad) suministro eléctrico, depuración de aguas residuales, separación y gestión de residuos y pavimentación de las vías públicas, de modo acorde al entorno y al paisaje.
- Servicios públicos básicos destinados a la asistencia sanitaria, educación, comunicaciones y nuevas tecnologías, transporte, ocio, cultura y deporte.
- Servicios de apoyo social: guarderías, asistencia de proximidad a la tercera edad, servicios locales de información y facilitación administrativa, servicios de orientación y apoyo para la mejora de las condiciones laborales y para la armonización de la vida familiar, con énfasis en los problemas específicos de mujeres y jóvenes, y en la integración de los inmigrantes.

3.2.- Educación, formación y cultura

Las necesidades locales en materia de información, educación, formación profesional, sensibilización ambiental y derecho a la cultura, en condiciones de igualdad con el resto de la sociedad, implican la creación o adecuación de infraestructuras, facilidades y programas formativos, destinados a las siguientes materias:

- Profesiones vinculadas a la actividad económica en la montaña, tales como: agricultura, gestión ganadera, gestión forestal, elaboración y comercialización de productos de calidad, hostelería, gestión turística e idiomas, guías e informadores, guías acompañantes de actividades de aire libre e itinerarios en la naturaleza, monitores de deportes y educación ambiental, técnicos en patrimonio arquitectónico y artístico, artesanía, técnicos en gestión ambiental y en rehabilitación de áreas degradadas, etcétera.
- Educación ambiental, conocimiento y protección del medio de montaña y conservación de los recursos.
- Formación destinada a la gestión del desarrollo sostenible en el ámbito rural.

- Nuevas tecnologías de la información y, especialmente, sus aplicaciones profesionales.

3.3.- Transporte y comunicaciones

Por razones de equidad social y equilibrio territorial es necesario combatir el aislamiento de las áreas de montaña y articular apoyo institucional para:

- Mejorar las redes viarias, de acuerdo a las necesidades locales y favoreciendo la conexión con las redes principales.
- Optimizar los sistemas de transporte público y promocionar su utilización por parte de la población local y visitante.
- Facilitar el acceso a las nuevas tecnologías de la comunicación y a las oportunidades que ello comporta.

En cualquier caso se debería evitar la construcción de nuevas pistas y carreteras en áreas de dominio natural y alta montaña, por incompatibilidad con la integridad ecológica y con la calidad de los paisajes. Aquellas vías, cuya construcción se considere imprescindible, deberían atender las prescripciones de diseño, medidas correctoras y evaluación de la efectividad de éstas, con objeto de evitar la fragmentación de hábitat y mortalidad de especies silvestres.

Asimismo, se adecuarán de este mismo modo las infraestructuras lineales ya existentes.

3.4.- Bienestar local

La creación de oportunidades para el desarrollo económico en áreas de montaña no debe conllevar efectos adversos para la tranquilidad, el bienestar o las economías de sus habitantes, tal y como sucede allí donde los desarrollos especulativos generan encarecimiento de los precios del suelo, la vivienda y del coste de la vida para la población local.

Para residentes y visitantes es importante vivir y experimentar las cambiantes facetas de la montaña en todas las estaciones del año y en toda su plenitud. Sin embargo, deben evitarse las situaciones negativas derivadas de la deficiente gestión y escasa idoneidad del turismo masificado estival o de la nieve, como sucede en muchos de los enclaves más promocionados de la montaña española y en numerosas comarcas alpinas europeas. En éstas, problemas como la congestión, el tráfico, las dificultades de aparcamiento, la contaminación, las basuras, el caos urbanístico y el permanente estado de obras, alteran la calidad y el normal desarrollo de la vida diaria para las comunidades locales.

Es preciso simplificar los trámites administrativos vinculados a la transmisión de tierras, con el fin de facilitar el asentamiento e integración de familias de otras nacionalidades en áreas de montaña despobladas y de población envejecida, evitando la especulación ligada al suelo y llegando a acuerdos para la utilización de viviendas desocupadas.

Para favorecer el equilibrio entre los sectores económicos, impedir la excesiva dependencia de los servicios y facilitar el ejercicio de la multiactividad, es necesario adaptar los requisitos administrativos a las pequeñas producciones orientadas a ciclos cortos de comercialización, evitando exigencias desmedidas a procesos productivos de pequeño volumen y mercados de proximidad, que sufren los perjuicios derivados de la aplicación indiscriminada de normativas sumamente exigentes en inversión e infraestructuras.

3.5.- Promoción, apoyo, medidas económicas y sensibilización

Un mecanismo bien consensuado de apoyo institucional y social es una designación oficial, adecuada regulación y evitación de un uso fraudulento, de etiquetas o marcas de calidad vinculadas a los territorios de montaña, aplicables a alimentos, maderas, artesanía u otros productos. Estos distintivos deben cumplir una doble misión: promocionar económicamente estos territorios y, al mismo tiempo, realzar la viabilidad de los sistemas de gestión y desarrollo respetuosos con el medio.

Determinadas ayudas directas o cofinanciadas son también de interés para promover actuaciones de conservación de hábitats y especies, por parte de los propietarios de explotaciones u otros agentes sociales. Así mismo, la canalización de incentivos económicos, en forma de medidas compensatorias, medidas agroambientales y otros fondos comunitarios, favorece el mantenimiento de las actividades agrícolas, ganaderas y forestales, así como su compatibilización con otro tipo de actividades.

Del mismo modo, la asistencia técnica y el apoyo a las iniciativas locales, a las fórmulas de trabajo cooperativo, a la gestión turística y a la comercialización de productos, especialmente en ciclos cortos, constituyen un impulso favorable que debe ejercerse desde las instituciones, con el objetivo de creación y mantenimiento de empleo, sin olvidar, aquellos casos en los que resulte conveniente, la incentivación de la contratación de mano de obra local.

Con el fin de limitar el consumo excesivo de suelo, es preciso alcanzar acuerdos para desincentivar las operaciones urbanísticas y de recalificación de suelos como fuente de recaudación para los municipios. A cambio, se requiere instituir, otras vías de soporte financiero coherentes, desde el punto de vista ético y ambiental, como son los pagos directos o ecotasas indirectas, en concepto de retribución por servicios ambientales prestados al conjunto de la sociedad, por la calidad ambiental de los productos ofertados o como compensación por el coste ambiental de la construcción y del turismo.

El correcto entendimiento de la necesidad de estas medidas y de los beneficios que de ellas se derivan, es fundamental para su aceptación, asunción y cumplimiento por parte de todos los sectores de la sociedad. Así mismo, los beneficios y retribuciones deben ser, por razones obvias, especialmente generosos y evidentes para los colectivos locales.

De ahí la importancia, por una parte, de actuaciones adecuadas en materia de información y sensibilización para los diferentes sectores implicados. Por otra

parte, es preciso aunar la participación pública y la coordinación política e institucional, con el fin de establecer un correcto enfoque económico para la conservación de las montañas, que contabilice y compense sus externalidades positivas e integre el aprovechamiento de todas las vías de financiación disponibles.

3.6.- Investigación

La investigación constituye una herramienta integradora fundamental para la conservación y la gestión de las montañas, con tres misiones fundamentales:

- Aportar conocimientos sobre el funcionamiento y la complejidad de los ecosistemas de montaña, la biodiversidad, los ciclos de los recursos y las interacciones del ser humano con el medio.
- Realizar el seguimiento científico de los procesos en curso, incluyendo, entre otros, los efectos de la creciente presión antrópica o del cambio climático en las montañas.
- Aportar elementos de juicio para la corrección de los efectos no deseados, para la prevención y mitigación del cambio global, y para orientar la planificación de las políticas económicas, ambientales y sociales en las regiones de montaña. Una prioridad ante los efectos del cambio global es la conservación del patrimonio genético, mediante la creación de bancos de germoplasma.

Para conseguir el conjunto de dichos objetivos es imprescindible una planificación de la investigación, que desarrolle coordinadamente las tres líneas referidas.

Asimismo, es prioritario impulsar la implementación de los resultados de todos aquellos programas y proyectos de investigación, que puedan suponer un beneficio para las áreas de montaña y facilitar la transferencia de la información científica relevante al ámbito de la gestión y de las comunidades interesadas.

En este y en otros sentidos, se propugna la creación de un Instituto de las Montañas, que coordine y canalice la investigación, la reflexión y el debate, generando informes y propuestas orientadas a la gestión, conservación y sostenibilidad de los territorios, paisajes y sociedades montañosas.

En el desarrollo de la investigación ha de otorgarse un papel participativo a los pobladores de las montañas, tanto por el aspecto práctico de las oportunidades de formación, cualificación y empleo local, especialmente entre los jóvenes, como por la importancia de la toma de conciencia local, acerca del papel y relevancia de las montañas. Así mismo y fundamentalmente, porque el profundo conocimiento del medio, por parte de algunos sectores de la población montañesa, aconseja vivamente su integración y colaboración en todos los campos de la investigación en las áreas de montaña, tales como, cultura, historia, medio ambiente, gestión de los recursos, prospectiva y previsión de futuro.

EJE 4. COOPERACIÓN Y COORDINACIÓN TERRITORIAL ENTRE ÁREAS DE MONTAÑA

Las montañas y sus pobladores comparten problemas sociales, productivos y económicos, determinados en su mayor parte por unas características geomorfológicas comunes. Por esta razón y, ante la necesidad de coherencia en la gestión territorial, social y ecológica, se considera muy importante el promover la cooperación y la coordinación entre aquellas áreas de montaña homogéneas y unitarias que, sin embargo, se encuentran divididas entre distintas Comunidades Autónomas o entre distintos países. Para ello, se antoja necesaria la creación de líneas o grupos de trabajo interterritoriales destinados a optimizar la ordenación, la gestión y la investigación, tanto en el caso de aquellos sistemas montañosos o macizos compartidos por dos o más Comunidades Autónomas como en aquellos que constituyen espacios fronterizos entre países vecinos.

Por otra parte, el desarrollo de políticas eficaces para las montañas, requiere el diseño e implementación de sistemas de coordinación y colaboración fluidos entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas, que faciliten el desarrollo de actuaciones conjuntas y complementarias, evitándose la duplicación innecesaria de recursos, tanto económicos como de recursos humanos, con el resultado de mayores beneficios para las montañas y sus pobladores.

Todo ello, sin perjuicio del reconocimiento implícito de la vasta diversidad de elementos naturales, culturales y paisajísticos de estos territorios y sin contravenir la importancia de la descentralización y la implementación respetuosa con el principio de subsidiariedad de todos los planes y programas en áreas de montaña.

4.1.- Una propuesta de coordinación: el Observatorio o Red de Soporte para las áreas de montaña

La necesidad de coordinar criterios, voluntades, normativas y competencias políticas destinadas a favorecer la conservación y el desarrollo equilibrado en las montañas, aconseja vivamente la creación de un Observatorio o Red de ámbito estatal, destinada al soporte de las áreas de montaña, cuyos potenciales cometidos y funciones serían los siguientes:

En una **primera fase**, se centraría en promover el diálogo conjunto y el debate técnico con las administraciones territoriales con el fin de:

- a) Unificar los criterios para la creación de una política específica para las montañas españolas, basada en el mantenimiento y el uso racional de los recursos y en la puesta en valor de la conservación. También, con el fin de reunificar la información procedente de la investigación del ámbito tecnológico y de conocimientos tradicionales.
- b) Estudiar y definir los instrumentos normativos y financieros más adecuados.

- c) Fijar estándares de calidad y umbrales no admisibles de impacto ambiental y social, para las distintas estrategias, planes, programas y proyectos, identificando aquellos proyectos que no debieran recibir cofinanciación comunitaria.
- d) Estudiar y considerar, en su caso, aspectos de gestión de eficacia probada en otras regiones de montaña europeas.

En una **segunda fase**, una vez alcanzados estos consensos, se establecería una Red Territorial de Centros de Orientación Técnica, de ámbito autonómico o comarcal, con la misión de favorecer las iniciativas locales para el desarrollo sostenible y de impulsarlas allá donde sea necesario. Dichos centros contarían, para alcanzar dichos objetivos, con especialistas en análisis del territorio, cuyo trabajo conjunto con las autoridades, organizaciones y otros actores locales debería conseguir:

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

En **fases posteriores**, una vez formuladas las voluntades locales, en forma de un proyecto consensuado de futuro, la misión de la Red u Observatorio de centros y oficinas comarcales consistiría en ofrecer apoyo en los pasos sucesivos del proceso para, conseguir, entre otras cuestiones:

- Formar Agentes de Desarrollo Local designados por cada comunidad, para que actúen como “equipo puente” entre la Red y la comunidad local,
- Aportar o formar Agentes Facilitadores para los procesos de participación, encaminados a conseguir pactos operativos, que sienten las bases para cada Plan de Desarrollo Local,
- Catalizar ayudas, soluciones técnicas y asistencia para el desarrollo de infraestructuras y servicios, formación, fomento de las profesiones de montaña, creación de empleo, promoción local y etiquetas “montaña”, apoyo a la autoorganización, etc.
- Seguimiento de los procesos locales, mediante la caracterización de los descriptores ambientales y socioeconómicos, sistemas de investigación y corrección de los efectos ambientales o socioeconómicos adversos.

NOTAS

(1) Se resaltan, entre muchas otras, las siguientes recomendaciones e informes: Documentos elaborados con ocasión de la Cumbre Mundial de Bishkek, celebrada en octubre del 2002 como evento culminante del Año Internacional de las Montañas; Conferencia Europea Preparatoria del Año Internacional del Ecoturismo 2002 y, en especial, el informe sobre Ecoturismo en Áreas de Montaña; Recomendación 40 sobre Ecosistemas de montaña del Plan de Aplicación de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible de 2002, celebrada en Johannesburgo; Recomendaciones del Capítulo 13 de la Agenda 21 y, en especial, el Convenio de Diversidad Biológica, el Convenio Marco sobre Cambio Climático, el Convenio de Lucha contra la Desertificación y el Foro Forestal de Naciones Unidas; Resoluciones y recomendaciones relativas a las áreas de montaña, adoptadas por el Consejo de Ministros, la Asamblea Parlamentaria y el Comité de las Autoridades Locales y Regionales del Consejo de Europa; Recomendación 14 (1995) del Comité de las Autoridades Locales y Regionales de Europa; Recomendación 1274 (1995) sobre el borrador de la Carta Europea de las Regiones de Montaña, de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa y Recomendación 75 (2000) sobre el borrador del Convenio Europeo de Regiones de Montaña del Consejo de Europa; Recomendación 130 (2003) sobre la Carta Europea de las Montañas, del Consejo de Europa; Convenio para la Protección de los Alpes de 1991 y sus protocolos; Convenio Europeo del Paisaje de 2000 –ratificado por España en 2007- y los informes resultantes de las posteriores Conferencias de las Partes; Encuentros y manifestaciones de colectivos montañeros, ecologistas, culturales y sociales que, tanto a nivel de España como de Europa, han convergido en la necesidad de una protección activa y urgente para las zonas de montaña y la potenciación de usos y actividades sostenibles y respetuosas con el entorno; Proposición No de Ley aprobada en mayo de 2005 por el Congreso de los Diputados, instando al Gobierno a que apruebe la Carta de las Montañas, 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 y 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”**.*

(2) **Artículo 20, Ley 42/2007, de Patrimonio Natural y Biodiversidad.**

Corredores ecológicos y Áreas de montaña.

Las Administraciones Públicas preverán, en su planificación ambiental o en los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, mecanismos para lograr la conectividad ecológica del territorio, estableciendo o restableciendo corredores, en particular entre los espacios protegidos Red Natura 2000 y entre aquellos espacios naturales de singular relevancia para la biodiversidad. Para ello se otorgará un papel prioritario a los cursos fluviales, las vías pecuarias, las áreas de montaña y otros elementos del territorio, lineales y continuos, o que actúan como puntos de enlace, con independencia de que tengan la condición de espacios naturales protegidos.

Las Administraciones Públicas promoverán unas directrices de conservación de las áreas de montaña que atiendan, como mínimo, a los valores paisajísticos, hídricos y ambientales de las mismas.