

CRÓNICA DEL CURSO DE LA UNIVERSIDAD INTERNACIONAL MENÉNDEZ Y PELAYO: LAS POSIBILIDADES DE UNA ECONOMÍA DE MONTAÑA

Javier Oliván del Cacho

Departamento de Derecho Administrativo de la
Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza

El marco incomparable del valle de Tena del Pirineo aragonés acogió, por primera vez en Aragón, la celebración de uno de los cursos de la Universidad Internacional Menéndez y Pelayo que, organizados y cofinanciados por instituciones aragonesas, se presentaban con el título conjunto de *Pirineos*. El Curso que se comenta se ocupó, durante los días 13 a 17 de septiembre de 1993, de *Las posibilidades de una economía de montaña*, reuniendo en Formigal (Sallent de Gállego) un espléndido grupo de profesionales de distintas actividades y especializaciones.

Las intervenciones se ordenaron en ponencias y comunicaciones en atención a su carácter general o específico. Conviene insistir en que ningún aspecto relevante de la situación de la montaña pirenaica fue descuidado. Los organizadores del Curso fueron conscientes —circunstancia que, desgraciadamente, no se da en ocasiones— de que los gastos e inversiones de una universidad de verano deben rentabilizarse en un trabajo serio y riguroso.

El día 13 de septiembre, la primera jornada del Curso, se desarrolló la ponencia inicial, a cargo del economista Antoni Soy, abordando un planteamiento genérico de «la economía de montaña y las políticas para su desarrollo». El autor, profesor de la Universidad de Barcelona, y vinculado a gabinetes encargados del desarrollo regional, trató los siguientes aspectos, a saber: *a)* La definición de zona de montaña; *b)* La incidencia de la Comunidad Europea; *c)* Algunos elementos comunes a las zonas de montaña; *d)* La situación de las zonas de montaña europeas; *e)* La legislación para la política de montaña en Europa, y *f)* Las políticas para las zonas de montaña en la Comunidad Europea. El ponente, rechazando modelos asistenciales, confesó sus preferencias por el sistema suizo de promoción de la montaña basado en la concesión de créditos por parte de la Confederación, lo cual implica que la entidad beneficiaria tiene una mínima capacidad de desarrollo para su evolución.

En segundo lugar, Eduardo Bandrés, profesor de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de Zaragoza, trazó las relaciones del espacio pirenaico con los ejes de desarrollo. Obviamente, en su comunicación «El Pirineo y los ejes de desarrollo europeo», se incidió especialmente en el tema de las infraestructuras. En este sentido, se valoraron las diferentes posiciones estatal y autonómica (Diputación General de Aragón) respecto a la autovía Somport-Sagunto. De este modo, para el Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, de acuerdo con el Plan director de infraestructuras, tan solo resulta necesaria la construcción de una autovía que, partiendo del Mediterráneo, sobrepase ligeramente la ciudad de Huesca (Nuevo). Por contra, para el Gobierno aragonés —al menos, en aquel momento— era indispensable que la autovía se materializase hasta el Pirineo.

Intervención interesante fue la del geógrafo —y profesor de la Universidad de Zaragoza— José M. Marín Jaime, quien en su comunicación «Aproximación geográfica a los Pirineos: territorio y población» demostró su hipótesis de partida: la colonización del territorio pirenaico. De modo muy gráfico, el geógrafo aragonés pasó revista a los importantes recursos de la alta montaña —especialmente, los de carácter hidráulico— y a su escaso provecho para los montañeses. En tal sentido, Marín Jaime, contestando a preguntas de los asistentes, afirmó que las inversiones hidráulicas proyectadas e imaginadas en el llamado «Pacto del agua» firmado por el ministro de Obras Públicas y Transportes y la Comunidad Autónoma de Aragón —singularmente, el polémico recrecimiento de Yesa— no sólo se enmarcan en esta lógica colonizadora, sino que responden a necesidades no del todo clarificadas.

Por la tarde del día 13, Georges Bertrand, que a su condición de profesor de geografía de la Universidad de Toulouse-Le Mirail une la de responsable de la organización francesa encargada de la ordenación del territorio (DATAR), expuso los factores y posibilidades de desarrollo en los Pirineos. El Pirineo, para este investigador y práctico del desarrollo territorial, constituye una región periférica marginada de los ejes de desarrollo que sufre, por añadidura, su carácter fronterizo y la «compartimentalización» administrativa. Asentado este punto de partida, Bertrand demandó un tratamiento transfronterizo de las intervenciones públicas sobre el macizo en forma de un programa global de desarrollo.

Terminó la jornada con la comunicación presentada por Ramón Barberán Ortí y José Aixalá Pasto, de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Zaragoza, donde se analizaron las potencialidades y limitaciones para el desarrollo endógeno de una zona concreta, la del Alto Sobrarbe. Este territorio cuenta con el segundo parque nacional creado en España —el llamado Parque Nacional de Ordesa— cuyo ámbito geográfico fue ampliado notablemente. Barberán y Aixalá tuvieron la oportunidad, merced a un convenio suscrito entre la Universidad de Zaragoza y el Instituto de Conservación de la Naturaleza, de valorar la influencia del Parque en el *modus vivendi* de las poblaciones afectadas. De su estudio, se desprenden varias consecuencias. Una de ellas es, por lo demás, lógica: el aumento imparable del sector terciario vinculado al turismo con una progresiva disminución de la importancia del sector primario. Los autores de la comunicación se cuidaron de matizar que la reacción de los habitantes no había sido uniforme en todo el espacio afectado por el Parque, pudiéndose discriminar entre los lugares y municipios cercanos al núcleo originario del Parque (que fue objeto de ampliación reciente) de aquellos enclaves más alejados de lo que puede entenderse el «corazón» del espacio protegido. El desarrollo del sector terciario no está, por lo demás, exento de traumas concretados esencialmente en la mayoritaria creación de empleos estacionales.

El problema de la coordinación interadministrativa en el Parque y en su zona de influencia fue asunto discutido en el debate que siguió a la exposición citada. En particular, se cuestionó la competencia ejecutiva por parte del Instituto de Conservación de la Naturaleza respecto a la gestión de los parques nacionales que parece, en principio, poco conciliable con la atribución genérica autonómica respecto a la competencia sobre la ordenación del territorio.

El segundo día del seminario se dedicó al examen de la «situación actual y perspectivas de futuro del sector agrario». La ponencia inaugural de la jornada correspondió a García Azcárate, representante de la Comisión de las Comunidades Europeas, quien

disertó sobre «La reforma de la PAC y la agricultura de montaña». En su intervención, el ponente, de forma muy elocuente, y sin renunciar a exponer puntos de vista e incluso experiencias personales, comentó los intrincados procesos de decisión de la normativa comunitaria. Aspecto polémico de su exposición estuvo constituido por la defensa apasionada de los acuerdos del GATT, acudiendo incluso a valoraciones filosóficas sobre las relaciones norte-sur o sobre la dinamización de los países en vías de desarrollo.

García Azcárate fue interrogado sobre las medidas de acompañamiento de la reforma de la PAC y por los criterios determinantes de la exclusión de importantes zonas de montaña —como Teruel o los propios Pirineos— del objetivo 1 de los fondos estructurales. El ponente, con confesada prudencia, prefirió no contestar esta última cuestión.

Seguidamente, Teodoro Lasanta, investigador del prestigioso Instituto Pirenaico de Ecología, presentó, en la correspondiente comunicación, la «evolución de los usos del suelo en el Pirineo», abordando, entre otras cuestiones, las consecuencias del abandono de actividades tradicionales que coadyuvaban de manera decidida al mantenimiento del ecosistema. Por su parte, Federico Peláez, del Servicio Provincial (en Huesca) del Departamento de Agricultura, Ganadería y Montes de la Diputación General de Aragón, ilustró las características de las zonas forestales oscenses, exponiendo su complejo régimen jurídico.

La comunicación de la tarde fue responsabilidad de Emilio Manrique (Facultad de Veterinaria) y Ricardo Revilla (Servicio de Investigaciones Agrarias de la Diputación General de Aragón) —quienes forman un consolidado equipo de investigación práctica desde fechas antiguas—, si bien estuvo únicamente presente éste último, disculpando su ausencia, por motivos de trabajo, Manrique. La intervención de Ricardo Revilla fue acompañada de diapositivas que, de modo ameno, permitieron a los asistentes valorar las notas caracterizadoras de la actividad ganadera tradicional. Dicha actividad no puede ser objeto de olvido o desprecio, si se repara en los datos aportados por Revilla, según los cuales 100.000 cabezas de ganado realizan todavía la trashumancia.

Manuel Rapun y Belén Iraizoz trataron la ganadería de montaña y la reforma de la PAC, comparando la productividad y características de las diferentes áreas altas de la España húmeda especialmente en relación con la producción láctea y ganadera. Finalmente, se calibraron algunas de las oportunidades que abre la reforma de la política agrícola común a la ganadería de montaña. Por su parte, Fernando Abad, del Servicio de Producción y Sanidad Animal de la Diputación General de Aragón, contempló el problema de las explotaciones familiares agrarias en el Pirineo. Abad clasificó las explotaciones agrarias de la Jacetania en atención a su especialización y capacidad de supervivencia. Aquellas que vegetativamente podrían continuar en un futuro —y que no tienen ingresos al margen del sector primario— deberán seguir un importante esfuerzo de reestructuración.

El día 15, tercer día del seminario, se pasó revista a las acciones públicas de desarrollo y ordenación. La ponencia general —sobre «la política de desarrollo y ordenación territorial en los Pirineos»— corrió a cargo de José Bermejo Vera, catedrático de derecho administrativo de la Universidad de Zaragoza, y de Javier Oliván del Cacho, profesor de la misma asignatura y Universidad. Comenzó la intervención Bermejo Vera, analizando la situación jurídico-constitucional de las zonas de monta-

ña, cuya consagración en la norma fundamental se ha producido en el art. 130.2. En este sentido, Bermejo Vera valoró las diferentes opciones legislativas sobre el problema, proponiendo finalmente la posible utilización de la técnica de gestión económica para dinamizar estas zonas. Oliván del Cacho continuó las explicaciones ofrecidas por el coponente, haciendo hincapié en la influencia de los fondos estructurales comunitarios en su papel de soporte financiero de intervenciones públicas.¹ A continuación, se dio cuenta del nulo éxito de la Ley de agricultura de montaña, y de las reacciones autonómicas ante este instrumento normativo. Entre las mismas, se atendió particularmente a las comunidades autónomas pirenaicas.

Realizado y discutido el planteamiento general, Carmen Alvo, asesora en aquel momento del Departamento de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes de la Diputación General de Aragón, defendió el llamado Plan Especial del Pirineo, que constituye un complejo instrumento de aplicación de la Ley aragonesa de ordenación del territorio (Ley 11/1992, de 24 de noviembre).² Las palabras de Carmen Alvo fueron contestadas por varias de las personas presentes representantes de municipios afectados de una manera u otra por dicho Plan. Uno de los puntos enjuiciados negativamente se centró en la potencial agresión de la autonomía municipal que conllevaría el Plan especial respecto a las competencias en urbanismo.

Por la tarde, tuvo lugar una primera comunicación a cargo del profesor y economista Uhaldeborde, bajo la siguiente rúbrica: «Desarrollo local y financiación municipal. Problemas específicos de los municipios de montaña». En esta sesión, se discutió y valoró el tema de las haciendas locales de los municipios montañosos.

No obstante, el acto más controvertido de la tarde se concretó en la celebración de una mesa redonda que, presidida por Bermejo Vera, reunió, junto a un alcalde francés de un pueblo pirenaico, a representantes de la Diputación Provincial de Huesca, de la Diputación General de Aragón (Comisión Provincial de Ordenación del Territorio de Huesca), del Departamento de Política Territorial y Obras Públicas de la Generalidad y del Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente del Gobierno de Navarra.³

Muchas fueron las preguntas e interrogantes planteados por los asistentes y comparecientes tras una exposición de diez minutos de cada uno de los integrantes de la mesa redonda. Es interesante, de nuevo, reparar en aquellas cuestiones vinculadas con las relaciones interadministrativas. Las administraciones públicas parecen —antes que concurrir y cooperar— competir como si fuesen empresas privadas. El ejemplo de

1. Me permito aquí remitir a mi memoria de doctorado *El régimen jurídico de las zonas de montaña*, Civitas, Madrid, 1994.

2. Puede consultarse la Orden del Departamento de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes, de 16 de abril de 1993 (BOA de 3 de mayo), por la que se dispone la publicación del acuerdo de iniciación de los trámites de aprobación del Plan especial de protección del Pirineo y creación del Consejo de Coordinación del Pirineo. La Orden del Departamento de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes, de 14 de julio de 1993 (BOA de 20 de agosto), complementa la primera Orden con una serie de normas atinentes al proceso de constitución del Consejo de Coordinación del Pirineo.

3. El debate fue rico en ideas, aportación de datos y en sugerencias *pro futuro*. Así, a título de ejemplo, Feixa habló de la experiencia de los planes comarcales de montaña de Cataluña, Oramendi presentó la problemática derivada del frustrado Parque Natural del Pirineo Navarro y los representantes de las administraciones aragonesas (Martín Retortillo, por la Diputación General de Aragón, y el vicepresidente de la Diputación Provincial de Huesca) sintetizaron las acciones emprendidas en favor del Pirineo.

planes de «turismo rural o verde» patrocinados en los mismos territorios por la Diputación General de Aragón y la Diputación Provincial de Huesca es un paradigma sumamente característico.

El turismo rural —y la franca política de apoyo al sector por parte de la Administración— fue también objeto de polémicas disputas, toda vez que un empresario turístico acusó a esta actividad de competencia desleal. Bermejo Vera intervino en el debate, aduciendo la posible legitimación de un trato favorable a partir de la previsión constitucional ya comentada en relación con las áreas de montaña.

El cuarto día del encuentro, la economista M. del Mar Isla ofreció una visión de un caso de desarrollo de una comarca de montaña catalana a partir de actuaciones microeconómicas. Se reflejaron los importantes déficits de este tipo de zonas —especialmente, la falta de formación de cuadros dinamizadores—, si bien la escasa población permite una cierta repercusión positiva en el supuesto de relanzamiento de actividades.

A la explicación económica, siguió una magnífica lección naturalista por Enrique Balcells, del Instituto Pirenaico de Ecología, abundando especialmente en las particularidades del medio natural de Ordesa. Numerosos gráficos y diapositivas complementaron la interesantísima aportación de Balcells.

En la misma mañana, Javier Callizo, profesor de geografía de la Universidad de Zaragoza, comentó los aspectos más relevantes del fenómeno turístico. Callizo hizo un recorrido de la evolución turística del macizo, planteando hipótesis de futuro. De nuevo, el turismo fue motivo de preguntas e interpelaciones. Es particularmente llamativo el cambio de impresiones que se produjo ante el examen de las posibilidades del «hidroturismo» practicado en embalses. En este punto, Bartolomé, asesor jurídico de corporaciones pirenaicas aragonesas, protestó vehementemente con motivo de las decisiones de la Junta de Desembalses —donde no están representados los montañeses— que no siempre permiten la realización de actividades de esta índole, dejando inservibles costosas infraestructuras deportivas financiadas por municipios y mancomunidades afectadas por embalses.

Al turismo también se dedicaron dos comunicaciones adicionales que abordaban tanto la vertiente pirenaica francesa (G. dalla Rosa, «Nuevas formas de turismo y desarrollo local en el Pirineo francés») como española (A. Cuenca y M. Gadea, «La contribución del turismo a la economía pirenaica»).

La jornada culminó con la participación de Ramón Barberán Ortí y Carmen López Pueyo en relación con los «efectos económicos de la celebración de Jaca'98 y 2002». Las conclusiones emitidas por estos expertos son sumamente reveladoras en orden, sobre todo, a matizar, sin perjuicio de su importancia relativa, los efectos positivos sobre la creación de empleos derivados de uno de estos acontecimientos.

El viernes, último día del seminario, se trató la cuestión del patrimonio natural y el turismo. Para ello se contó con la ponencia de Fernando López Ramón, catedrático de derecho administrativo de la Universidad de Zaragoza y autor de una monografía sobre los espacios protegidos.⁴ López Ramón trazó la historia de la política de espacios naturales en España, muy vinculada en ocasiones a legislaciones sectoriales, tales como patrimonio histórico-artístico o forestal. Fueron temas de importancia en la

4. *La conservación de la naturaleza: los espacios naturales protegidos*, Real Colegio de España, Bolonia-Zaragoza, 1980.

ponencia la Ley de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres, y la regulación de desarrollo autonómico. Entre los instrumentos previstos en la Ley citada, destacan los planes de ordenación de los recursos naturales y los planes rectores de uso y gestión. Finalmente, López Ramón sopesó las interrelaciones entre la legislación de ordenación del territorio y la legislación protectora de la naturaleza.

A la ponencia siguió la celebración de una mesa redonda con asistencia de M. Bouvier (director del Parque Nacional de los Pirineos), D. Gómez García (representante de la Coordinadora Ecologista de Aragón en el Patronato del Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido), A. Escalona Estévez (alcalde de Bielsa y miembro del Patronato citado), A. Gómez Sáiz (director del Instituto Pirenaico de Ecología), J.M. Lasa Dohagaray (director del Instituto Aragonés del Medio Ambiente) y S. Marraco Solana (ex-director del ICONA). Uno de los asuntos más recurrentes a lo largo del debate fue la situación de la población afectada por las declaraciones de espacios protegidos, ya que Escalona consideró de modo absolutamente negativo que su término municipal estuviese comprendido dentro del Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido. Una prueba elocuente de las dificultades de entendimiento del ICONA con los naturales de los valles pirenaicos está constituida por la falta de aprobación —anunciada hace varios años— del Plan rector de uso y gestión del Parque.

La clausura del seminario supuso el punto final de unos días —con apretadísimo horario— de estudio y debate sobre el Pirineo. Desde estas líneas, no puede evitarse el felicitar públicamente a los organizadores —Emilio Huerta, catedrático de economía aplicada de la Universidad de Navarra y Ramón Barberán, profesor titular de la misma asignatura en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de Zaragoza— por la feliz elección de los participantes y por la brillantez con que fueron llevados los fructíferos debates que propició el encuentro. El Pirineo supone una señal de identidad que supera con creces sus estrictos límites físicos —por lo demás, discutidos—, convirtiéndose en uno de los símbolos emblemáticos de las comunidades políticas, cuyas capitalidades toman asiento en el llano. El seminario ha servido como punto de reunión de los pirenaicos de nacimiento o de adopción implicados en los problemas del macizo, retomando unas relaciones entre ambos lados de la frontera que los «estados liberales» cercenaron.⁵ Y es que puede muy bien concluirse afirmando que la revitalización del Pirineo pasa, sin perjuicio de otros factores exógenos, por el esfuerzo de las poblaciones locales que, si bien han sufrido un proceso de erosión terrible, cuentan con una tradición de adaptación al medio absolutamente singular.

5. Es muy gráfico el párrafo que da inicio al libro de Henri Cavailles (publicado inicialmente en forma de artículo en 1910), reeditado en la publicación *Lies et Passeries dans les Pyrénées*, Tarbes, 1986:

«Entre el Reino de Francia y el Reino de España, ha existido durante los tres siglos del antiguo régimen una federación pirenaica. Fue un Estado singular que no tenía ni capital, ni gobierno, ni ejército, pero que poseía unas fronteras, un derecho público, una política y unos adversarios. Se basaba sobre todo en un conjunto de acuerdos permanentes, concluidos entre valles franceses y españoles, y que se llamaron *lies et passeries*, tratados de alianza y paz».