

APROXIMACION AL ANALISIS DE LOS PROBLEMAS DE LAS ZONAS DE MONTAÑA. EL CASO DE LA PROVINCIA DE LEON.

César ROA MARCO (*); **Telesforo de la Puente Puente (**)**;
José FERNANDEZ REVUELTA (*)**.

(*) Gabinete de Planificación. Diputación Provincial de León.
(**) E.U. de Ingeniería Técnica Agrícola. Universidad de León
(***) Estación Agrícola Experimental. CSIC:

1.- INTRODUCCION.

Quando los autores de esta comunicación decidimos presentarla al Congreso de Economía Regional de Castilla y León, Occidente estaba pendiente de la evolución de los acontecimientos que se producían en los países del Este: sus procesos de cambio de unos sistemas totalitarios y economía planificada al pluralismo político y economía libre de mercado.

Se tenía la sensación de que era necesario un fuerte apoyo financiero para ayudarles en todas las transformaciones en que estaban inmersos. Se hablaba, incluso, de la necesidad de un plan equivalente al Plan Marshall de la posguerra europea.

Al mismo tiempo, los países del área mediterránea, con un desarrollo medio, temían que las inversiones extranjeras, potenciales, necesarias para el reto del Mercado Único de 1.993, se desplazaran hacia las nuevas democracias, más afines en su cultura y en aspectos sociológicos.

Hoy, cuando escribimos la redacción definitiva de esta comunicación, ya consolidada la unidad alemana, una nueva incertidumbre surge como consecuencia de la crisis del Golfo Pérsico. La subida de los precios del petróleo, como consecuencia de la invasión de Kuwait por Irak, repercute negativamente en las economías occidentales.

La inflación y el paro vuelven a estar en el ánimo de todos. Los gobiernos anuncian y redactan presupuestos restrictivos. Se teme una recesión generalizada; y por lo tanto, las inversiones y gasto público se reducirán.

¿Ante esta situación de gran confusión e incertidumbre, procede seguir planteándose los problemas de la Agricultura de las Zonas de Montaña?

A nuestro juicio creemos que sí. Porque los efectos negativos de la crisis mundial inciden más negativamente en los países pobres y, dentro de los desarrollados, en las zonas de economía más frágiles. Como es el caso de las zonas de montaña.

La iniciativa privada existente en estas zonas, dado el carácter arcaizante de las estructuras productivas, no tiene capacidad ni interés inversor en la mayoría de los casos; la foránea, quizás, no tenga alicientes, salvo en el sector de la minería, y siempre y cuando ésta pueda trasvasar parte de sus costes hacia las administraciones; como por ejemplo es el caso de las restauraciones de los daños ecológicos. Sólo la inversión pública tiene posibilidades de actuar como motor de desarrollo; pero no únicamente en infraestructuras sino, también, en el sector forestal y en el medio ambiente.

1.1.- Antecedentes.

Desde la Constitución Española de 1.978 (art. 130.-2) existe la preocupación institucional de que las zonas de montaña habrían de tener un tratamiento especial para la modernización y desarrollo de sus sectores económicos.

En 1.982 se promulga la Ley 25 / 82, de Agricultura de Montaña (L.A.M.). esta ley tuvo un desarrollo lento y hasta que no se publicaron las órdenes del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (M.A.P.A.) de 6 de marzo de 1.985 y la de 9 de junio de 1.986 no se concluye aquél. Con ellas se establecen, respectivamente, la primera y segunda "delimitación perimetral de las superficies de ser declaradas Zonas de Agricultura de Montaña".

Simultáneamente, a este proceso se estaba creando la España de las Autonomías que eran las que iban a aplicarla. Concretándonos a Castilla y León, sus primeras Cortes no se establecen hasta las elecciones de mayo de 1.983. El primer gobierno de la Junta es el que negocia con la Administración Central las transferencias de competencias. Hasta diciembre de 1.985 no se forman los primeros comités de coordinación de las zonas declaradas de Agricultura de Montaña (Z.A.M.) que afectan sólo a una pequeña parte de la delimitación realizada por el M.A.P.A.

Con la entrada en la Comunidad Económica Europea (C.E.E.), se amplía la delimitación de zonas de Montaña, incluyéndose unas nuevas llamadas Zonas Desfavorecidas (Z.D.).

En estos últimos cuatro años, aunque toda esta normativa ya ha tenido un efecto directo positivo para los habitantes de las Z.A.M. -están cobrando desde 1.987 las indemnizaciones compensatorias de montaña (I.C.M.)-, no se puede estar orgulloso de los resultados obtenidos para mejorar el desarrollo de los pueblos afectados. Al menos en la Provincia de León, no se ha aplicado el Programa de Ordenación y Promoción de Recursos Agrarios de Montaña (PROPOM) en la única Z.A.M. definida del Porma-Curueño-Bernesga.

1.2.- Objetivo y Fin de la Comunicación.

Existe una demanda cada vez mayor de preservar y disfrutar de los espacios naturales por parte de los habitantes de núcleos urbanos que viven al margen de la vida rural y de la naturaleza. Entre otras causas se pueden citar un mejor conocimiento de los fenómenos del medio ambiente y el deterioro de la calidad de vida en las ciudades.

Por otra parte, en los núcleos de población de zonas de montaña, crece cada vez más entre sus habitantes un sentimiento de insatisfacción o de incapacidad por las dificultades de mantener una actividad profesional competitiva en el sistema económico que viven. La pérdida de recursos humanos, por la marcha de la población rural a las zonas más industrializadas, acentúa negativamente esa situación.

Esta contradicción de la sociedad tiene que afrontarse y no dejarse a las "fuerzas del mercado". para resolverla ha de plantearse desde un punto de vista interno de los habitantes de las zonas de montaña. Esto es lo que se pretende con la presente comunicación, es decir, analizar los problemas que afectan a los sectores productivos en zonas de montaña.

1.3.- Definición de Problema.




El concepto de bienestar individual o colectivo es relativo y tiene una gran relación con la satisfacción personal. Intervienen en él una serie de factores de tipo económico, social, cultural e, incluso, político.

No tienen las mismas posibilidades de satisfacer su ego, un individuo urbano, que el habitante de un pequeño núcleo rural perdido en una montaña y bombardeado por la publicidad televisiva. Además este concepto cambia con el tiempo y está afectado por la relación entre los individuos y de los medios materiales que se disponen.

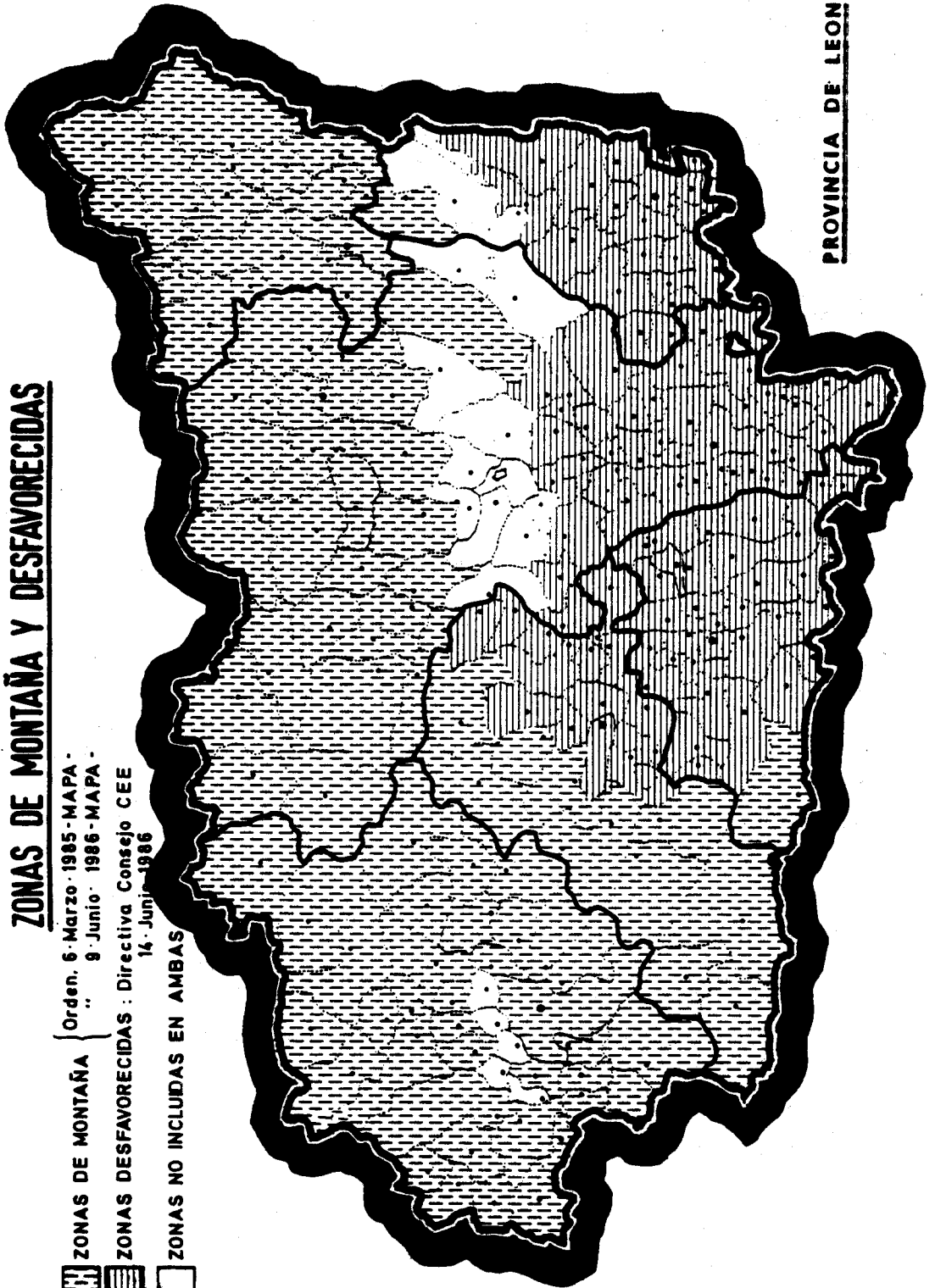
Por ello al definir lo que se entiende por problema en zonas de montaña, nos limitamos a señalar tres fenómenos de carácter económico.

- 1º) La incapacidad de generar un desarrollo económico propio, autóctono y en concordancia con el medio ambiente.
- 2º) La dificultad de capitalización empresarial privada para poder competir en los mercados.
- 3º) La imposibilidad de fijar o de atraer población, los suficientemente emprendedora, capaz de mantener la empresa dentro de unos límites de competitividad.

ZONAS DE MONTAÑA Y DESFAVORECIDAS

-  ZONAS DE MONTAÑA { Orden. 6-Marzo-1985-MAPA -
-  " " 9-Junio-1986-MAPA -
-  ZONAS DESFAVORECIDAS : Directiva Consejo CEE
14-Junio-1986

ZONAS NO INCLUIDAS EN AMBAS



PROVINCIA DE LEÓN

2.- COMARCALIZACION.

Las órdenes del M.A.P.A., antes citadas, establecieron la delimitación perimetral susceptible de ser declarada Z.A.M. Ello supone la necesidad de que posteriormente han de definirse dichas zonas.

Para las provincias que tienen un pequeño territorio delimitado, la declaración es relativamente sencilla, basta con definir todos los municipios declarados.

Pero, ¿qué ocurre en los casos como es el de la provincia de León que se han incluido 9,851.6 km², cerca de 1 millón de hectáreas? Si se añaden las zonas desfavorecidas, 4,538.0 km², se alcanza el 93 % de la superficie provincial.

La cuestión se complica. Habría que intentar un proceso de disgregación administrativa partiendo de la provincia. La razón es que si se aspira a culminar el desarrollo de las autonomías, la descentralización y la transferencia de competencias ha de llegar al municipio.

Dada la atomización municipal en algunas provincias españolas, León tiene 212 municipios, los ayuntamientos no son capaces de asumir nuevas competencias ni de gestionar las propias que tienen.

En el cuadro nº 1, se muestra la distribución de la provincia de León según las delimitaciones de Zona de Montaña, Desfavorecida y las que no se han incluido en ninguna de las dos, para dar una idea de la realidad provincial.

CUADRO Nº 1.

| PROVINCIA DE LEON. DELIMITACIONES DE MONTAÑA, DESAVORECIDAS Y RESTO. | DISTRIBUCION TERRITORIAL SEGUN LAS | | | | |
|--|------------------------------------|------------------|-----------------------|------------------------|------------------|
| | AYUNTA MIENTO | JUNTAS VECIN. | SUPERFICIE KM2 (3) | POBLACION HECHO (4) | DENSID. 4 / 3 |
| Z.A.M. | 90 | 879 | 9,851.6 | 206,889 | 21.00 |
| Z.D. | 104 | 384 | 4,538.0 | 131,194 | 28.91 |
| RESTO | 18 | 137 | 1,097.1 | 179,528 | 163.64 |
| TOTALES | 212 | 1,400 | 15,486.7 | 517,611 | 33.42 |
| Fuente: Nomenclator 1.981. | | | Elaboración: propia. | | |

2.1.- Partidos Judiciales.

La unidad administrativa por debajo de la provincia es el Partido Judicial. Este tiene, a parte de ser la demarcación judicial, una gran importancia política por ser

el distrito electoral que asigna los diputados para formar la Corporación Provincial. Por lo tanto la primera zonificación a plantear es por los partidos judiciales. En el cuadro nº 2 se aplica a la provincia de León.

CUADRO Nº 2.

| PROVINCIA DE LEON. ZONAS DE AGRICULTURA DE MONTAÑA. | | | | | |
|---|---------------|---------------|--------------------|---------------------|---------------|
| PARTIDO JUDICIAL | AYUNTA MIENTO | JUNTAS VECIN. | SUPERFICIE KM2 (3) | POBLACION HECHO (4) | DENSID. 4 / 3 |
| ASTORGA | 10 | 99 | 1,581.3 | 9,968 | 6.30 |
| LA BAÑEZA | 1 | 6 | 194.2 | 1,358 | 6.99 |
| LEON | 27 | 318 | 2,862.2 | 9,572 | 13.83 |
| PONFERRADA | 35 | 346 | 3,453.8 | 136,672 | 39.46 |
| CISTIerna | 16 | 113 | 1,670.3 | 18,946 | 11.34 |
| SAHAGUN | 1 | 7 | 89.8 | 371 | 4.13 |
| TOTALES | 90 | 879 | 9,851.6 | 206,889 | 21.00 |

Fuente: Nomenclator 1.981. Elaboración: propia.

Si lo que se pretende es crear unas demarcaciones uniformes que pudieran asumir las competencias propias de la gestión de las Z.A.M. Se observa la falta de homogeneidad de las delimitaciones expuestas en el cuadro anterior.

2.2.- Propuesta de Z.A.M. para la Provincia de León.

No obstante, si se une el ayuntamiento del P.J. de la Bañeza al de Astorga; se desglosa en dos el de Ponferrada; se mantiene el del Porma-Curueño-Bernesga, lo que comporta restar cuatro municipios al P.J. de Cistierna; y por último se añade el P.J. de Sahagún al de Cistierna, se comarcalizaría la provincia de una forma más homogénea y más acorde con la orografía, por lo tanto mejor adaptada a la red viaria provincial (ver cuadro nº 3).

CUADRO Nº 3.

| PROPUESTA DE ZONAS DE MONTAÑA PARA LA PROVINCIA DE LEON. | | | | | |
|--|---------------|---------------|--------------------|---------------------|---------------|
| ZONA | AYUNTA MIENTO | JUNTAS VECIN. | SUPERFICIE KM2 (3) | POBLACION HECHO (4) | DENSID. 4 / 3 |
| 1. BIERZO OESTE | 18 | 185 | 1,753.8 | 31,390 | 17.90 |
| 2. BIERZO ESTE | 15 | 138 | 1,320.7 | 90,018 | 68.16 |
| 3. MONTAÑA CEN. | 17 | 205 | 1,918.8 | 41,344 | 21.55 |
| 4. PORMA-CURUE. | 14 | 134 | 1,285.3 | 13,015 | 10.12 |
| 5. CISTIerna | 14 | 113 | 1,632.9 | 18,789 | 11.51 |
| 6. ASTORGA-CAB. | 12 | 114 | 1,950.1 | 12,334 | 6.68 |

Fuente: Nomenclator 1.981. Elaboración: propia.

Además en cada una de estas delimitaciones se ubica algún núcleo con un cierto nivel de desarrollo que podría ser la base del proceso descentralizador de la Administración Autónoma hacia la Local.

Así: el Bierzo-Oeste cuenta con Fabero y Villafranca del Bierzo; el Bierzo-Este, con Ponferrada, Bembibre y Toreno; La Montaña Central, con Villablino, La Robla y Pola de Gordón; el Porma-Curueño-Bernesga, con Matallana, La Vecilla y Boñar; Cistierna, con el núcleo del mismo nombre; y Astorga, aunque no existe tal núcleo, la propia Astorga cumpliría esa misión.

Esta propuesta, sólo pretende señalar la necesidad de zonificar la provincia de León para poder aplicar los PROPOM. Puede interpretarse como poco homogénea, pero si no se tiene en cuenta los municipios mineros la demarcación resultante sería más acorde desde el punto de vista agrario.

2.3.- Zonas Desfavorecidas en la Provincia de León.

Respecto a las zonas desfavorecidas podría crearse una demarcación por partido judicial. En el cuadro nº 4 se representa su distribución, observándose una cierta homogeneidad salvo para el de Sahagún con una población mucho mas reducida, pero es de esperar que con los regadíos de Riaño tienda a incrementarse y se corrija.

CUADRO Nº 4.

ZONAS DESFAVORECIDAS DE LA PROVINCIA DE LEON POR PARTIDOS JUDICIALES

| PARTIDO JUDICIAL | AYUNTA MIENTO | JUNTAS VECIN. | SUPERFICIE KM2 (3) | POBLACION HECHO (4) | DENSID. 4 / 3 |
|------------------|---------------|---------------|--------------------|---------------------|---------------|
| ASTORGA | 16 | 82 | 754.8 | 42,055 | 55.72 |
| LA BANEZA | 33 | 112 | 1,243.2 | 44,408 | 35.72 |
| LEON | 38 | 132 | 1,505.2 | 34,330 | 22.81 |
| SAHAGUN | 17 | 58 | 1,031.2 | 11,156 | 10.82 |

TOTALES 104 384 4,534.4 131,949 29.10

Fuente: Nomenclator 1.981. Elaboración: propia.

2.4.- Resto de la Provincia.

Los 18 ayuntamientos, no incluidos en ninguna de las delimitaciones que se han descrito, representan tan sólo el 7 % de la superficie, pero el 35 % de la población. Aunque no procede discutir los criterios de su exclusión, si hay que señalar que para dos del partido judicial de Sahagún y seis del de León no resisten el menor análisis comparativo.

En el cuadro nº 5 se resumen su distribución por partidos judiciales:

CUADRO Nº 5.

AYUNTAMIENTOS NO INCLUIDOS EN LAS ANTERIORES DELIMITACIONES.
 PROVINCIA DE LEON.

| PARTIDO JUDICIAL | AYUNTA MIENTO | JUNTAS VECIN. | SUPERFICIE KM2 (3) | POBLACION HECHO (4) | DENSIDAD 4 / 3 |
|------------------|---------------|---------------|--------------------|---------------------|----------------|
| BIERZO | 5 | 31 | 110.4 | 11,386 | 103.13 |
| LEON | 10 | 92 | 775.7 | 35,720 | 46.05 |
| CAPITAL | 1 | 4 | 39.5 | 131,134 | 3,319.85 |
| SAHAGUN | 2 | 10 | 171.7 | 1,286 | 7.49 |
| TOTALES | 18 | 137 | 2,090.9 | 179,526 | 85,86 |

Fuente: Nomenclator 1.981. Elaboración: propia

3.- **INFRAESTRUCTURAS.**

Las instituciones, mediante planes o programas específicos de cada Administración, vienen invirtiendo, a través de sus presupuestos, importantes sumas de dinero en infraestructuras.

La crítica más frecuente a este tipo de inversiones es la falta de coordinación institucional.

Como referencia a esta crítica se pone de manifiesto, por un lado, las actuaciones independientes de la Administración Local y el Ministerio para las Administraciones Públicas con los planes de las Comarcas de Acción Especial (Real decreto 3.418 / 78) y los planes Provinciales de Obras y Servicios (Reales Decretos 1.673 / 81 y 2.681 / 81); y por otro, el Ministerio de Agricultura con los Planes de las Comarcas de Ordenación Rural (Ley 54 / 68).

¿No se estará produciendo una situación similar con el Real Decreto 665 / 90 "por el que se regula la cooperación económica del Estado a las entidades locales" y la ley de Agricultura de Montaña 25 / 82?

¿No sigue existiendo, en la actualidad, en lo que se refiere a las tres administraciones una falta de coordinación?

3.1.- Encuesta de Infraestructura y Equipamiento.

En 1.986 el Ministerio para las Administraciones Públicas se plantea la necesidad de conocer la verdadera

situación de las infraestructuras y el equipamiento municipales. A tal efecto, las Diputaciones provinciales realizaron una encuesta que, más bien, fue un inventario de aquellos.

Para algunas Diputaciones ha servido para racionalizar su política inversora; otras no han sido capaces de utilizar la información y se encuentran perdidas en la actualización y en la forma de gestionarla.

La importancia de la encuesta viene expresada en el citado Real Decreto 655 / 90 que exige (art.3) a las Diputaciones que los déficits de infraestructuras y equipamiento municipales estén incluidos en la encuesta, en caso contrario "podrían determinar su exclusión de la cooperación estatal".

Toda esta exposición intenta mostrar lo importante que es la coordinación de las Administraciones Públicas y a veces lo lejana que está.

3.2.- La Coordinación Administrativa.

Pero no es ese el único problema, hoy, en los planes provinciales, se tiene la norma de ejecutar sólo las obras que demandan los ayuntamientos, sin fijar con anterioridad prioridades. Estas deben de determinarse tanto en el tipo de infraestructuras, como en cada una de ellas las localidades en las que se deba de actuar. Ya que si no es así, se producen desequilibrios espaciales generadores de retrocesos aún mayores entre distintos núcleos de población en un municipio.

Por lo tanto, en los planes deben de definirse las actuaciones para que una vez aprobados sean de obligado cumplimiento por parte de las instituciones implicadas.

Una vez mejoradas las infraestructuras, o simultáneamente a su mejora, procede potenciar el sistema productivo.

4.- PRODUCCION.

Ya se ha resaltado el carácter regresivo del sistema productivo en las zonas de montaña. Gran parte de la población activa (65 %) se ocupa en el sector agrario, aunque varía según municipios; el envejecimiento de esa población es otra característica. La minería, en comarcas y puntos concretos, es de gran importancia, y absorbe toda la actividad económica. La industria y el sector servicio, hostelería principalmente, representa un apoyo a ciertas economías familiares, pero nunca llega a ser predominante. Se puede asegurar no existe un sistema productivo articulado.

4.1.- La Agricultura, la Ganadería y los Montes.

Se caracterizan las explotaciones agrarias en las Z.A.M. por ser de carácter familiar con dedicación a la ganadería. En el cuadro nº 6, se representan el número de las que, en la provincia de León, se han acogido a las indemnizaciones compensatorias de montaña.

CUADRO Nº 6.

EXPLOTACIONES ACOGIDAS A I.C.M. EN LA PROVINCIA DE LEÓN.

| | 1.986 | 1.987 | 1.988 | 1.989 | 1.990 |
|-----------|---------|---------|---------|---------|--------|
| Z.A.M. | 5.024 | 5.070 | 5.158 | 4.975 | 4.735 |
| Z.D. | - | - | - | 5.831 | 6.015 |
| I.C.M. | 254.258 | 290.919 | 329.694 | 550.701 | - |
| (miles de | | | | | pts.). |

Fuente: Sección de Agricultura de la Junta de Castilla y León

En este período, para las Z.A.M., se observa una cierta estabilidad, en los tres primeros, mientras crece la indemnización; en cambio, para los dos últimos un descenso del 3,5 %, y del 4,8 %, respectivamente, cifra que puede ir en aumento en los próximos años. Para las Z.D. es aún prematuro emitir juicio alguno porque sólo se ha aplicado en los dos últimos años y puede haber un cierto recelo de los agricultores a acogerse a esta indemnización.

Régimen de Tenencia de la Tierra.

Coexisten en estas zonas dos tipos de propiedad. La pública con unas 654 mil hectáreas (según el Catálogo de Montes de Utilidad Pública y Libre Disposición de la Provincia de León, 1.964) y del orden de las 300 mil las privadas. A las primeras se volverá a hacer referencia cuando se hable de las posibilidades forestales; las segundas se caracterizan por su minifundio y su parcelación.

Limitándonos a las Z.A.M. y según datos de 1.986 de la Sección de Estructuras Agrarias de la Junta de Castilla León, para hacerse una idea, en las 37 concentraciones realizadas en esas zonas, la propiedad media es de 1.92 has. y 0.751 ha. por parcela. En las zonas que no se ha actuado se puede estimar la misma propiedad y unos mil m2. por parcela.

La Agricultura.

La actividad agrícola está íntimamente ligada a la ganadería. Apenas existen cultivos para el consumo humano o para la industrialización; salvo la menta y la patata, el resto es producción forrajera para la alimentación base de la

ganadería de rumiantes: bovino, ovino y caprino.

La ganadería.

La propiedad pública, susceptible de pastoreo, es utilizada por el ganado en verano y otoño. Los forrajes para el invierno se recogen de las propiedades privadas. A esto hay que añadir que casi todas las explotaciones disponen de más superficie, debido a que muchos de sus propietarios están ausentes y arriendan verbalmente las tierras a los que quedan

Esta situación de precariedad de los contratos tiene difícil solución ya que no existe mercado de la tierra o éste es insignificante, no permitiendo el incremento de la base territorial de las explotaciones. Sólo una actuación de la Administración que libere esas tierras de las manos muertas actuales permitiría la mejora de las explotaciones ganaderas y, por lo tanto, las haría más viables.

No se puede pensar en una actividad agraria sin la base territorial necesaria para ella. El agricultor o ganadero de Montaña está muy lejos de tenerla.

Los Montes.

Ya se ha señalado que el sector forestal puede servir para el desarrollo de muchas zonas de montaña. Existen grandes extensiones desforestadas que permiten realizar planes a largo plazo que generarían puestos de trabajo permanentes, complementarios a las actividades agrarias existentes.

Al ser la propiedad grandes extensiones de montes de las Juntas Vecinales, son ellas las que deberían de asumir los programas de repoblación. La falta de capacidad, tanto financiera como técnica y de gestión, hace inviable, a corto plazo, esta propuesta. El rechazo a las repoblaciones, en muchos casos, es consecuencia de la falta de continuidad de los trabajos forestales que, a veces, se convierten en protestas ecologistas o, lo que es más triste, en incendios.

No hace falta insistir en el déficit crónico de derivados de la madera en la C.E.E. lo cual debe de servir para hacer una política forestal realista a largo plazo que exige una inversión permanente en estas zonas marginales.

Es muy difícil la especialización de la actividad económica en las zonas de montaña. Es más posible ir hacia una actividad mixta, donde el empresario/trabajador tenga una explotación agraria, realice como asalariado de la Administración trabajos forestales, fabrique artesanalmente productos alimentarios muy específicos y alta calidad y arriende un pequeño apartamento en su vivienda durante dos meses del verano a unos veraneantes deseosos de huir de la

vida urbana por unos días.

4.2.-La minería.

La actividad minera ha tenido y tiene en la actualidad dos características contradictorias. Por un lado, ha fijado población y permitido el crecimiento de ciertos núcleos de población a lo largo del presente siglo en las cuencas, principalmente, del carbón, especializándose la actividad económica exclusivamente en la actividad minera. Se ha llegado a calificar de "monocultivo" esta situación.

La cara contraria, es que el valor añadido por la actividad no se ha reinvertido en las zonas, lo que ha descapitalizado a las empresas y no permite afrontar las crisis económicas producidas por la sustitución del carbón por el petróleo ni los vaivenes de los precios de éste.

Hoy, la crisis que está pasando la minería del carbón produce más incertidumbre e inestabilidad sobre las zonas de montaña. Las ayudas de la C.E.E. a este sector minero, plan Rechard, deberían coordinarse con los PROPOM si estos se encuentran redactados.

Las otras actividades mineras existentes en la provincia de León, como son el talco, sílice, pizarras, canteras, etc. no generan tantos puestos de trabajo como el carbón, pero sus efectos son muy negativos sobre el medio ambiente por tratarse, en todos los casos, de explotaciones a cielo abierto.

En una estimación realizada por el Instituto Geotécnico y Minero de España, la restauración de las escombreras existentes en la provincia de León podrían alcanzar los 15 mil millones de pesetas.

4.3.- La Industria y los Servicios.

Ya se ha advertido que una de las características del sistema económico de las zonas de montaña es la falta de articulación y diversificación del sistema económico.

Las Industrias son de pequeña dimensión y, las más frecuentes, agroalimentarias. No existen en los municipios suelo industrial que pueda servir para desarrollar nuevas actividades económicas.

Los servicios existentes, aparte de que en las cabeceras puedan existir los bancarios, son de hostelería y pequeño comercio, todos de carácter familiar. La distorsión de los precios con relación a los núcleos urbanos puede ser alta debido a la falta de competencia y a los costes de transporte.

5.- SUPERESTRUCTURA.

El desarrollo de las zonas de montaña está íntimamente ligado a las administraciones públicas. El agente motor tienen que ser las instituciones, realizando las inversiones necesarias para que se apoye la inversión privada y se vaya estableciendo un entramado económico para que los habitantes de esas zonas puedan vivir con los mismos o parecidos niveles de renta que los urbanos.

La Administración Local, constituida por los Ayuntamientos, las Mancomunidades y la Diputación, son las que más directamente están implicadas con las Z.A.M.

¿Cómo es la Administración Local? Concretándonos a la provincia de León, de los 90 municipios que forman la demarcación de Z.A.M. de esta provincia tan sólo tres son mayores de 10 mil habitantes; 6 están comprendidos entre 10 y 5 mil; entre 5 y mil hay 36; y el resto 43 tienen menos de mil habitantes.

Esta estructura imposibilita una gestión cada vez más tecnificada y obliga a procesos de centralización de esa gestión en entes o entidades de rango superior.

Consideradas globalmente las disponibilidades económicas, aunque son relativamente bajas, tienen una entidad lo suficientemente importante para ser gestionadas en órganos o entidades administrativas que concentren los municipios.

En el cuadro nº 7 se analizan y comparan los presupuestos de 1.988 de los 47 principales de los declarados en Z.A.M. con los 130 de la provincia, incluida la Diputación.

CUADRO Nº7.

PRESUPUESTOS ADMINISTRACION LOCAL. PROVINCIA DE LEON. 1.988.

| | Z.A.M. | | TOTAL PROVINCIAL. | |
|---------------------------|---------------|----|-------------------|----|
| | pts. | % | pts. | % |
| Total | 4,654,809,056 | - | 27,287,249,781 | - |
| Financiación propia | 2,360,127,979 | 51 | 11,317,840,690 | 41 |
| Gastos de funcionamiento | 2,571,813,597 | 55 | 14,883,783,662 | 54 |
| Inversiones | 1,309,736,539 | 28 | 8,660,375,581 | 31 |

Fuente: Boletines Oficiales de la Provincia de León. 1.989.
Elaboración: Rosa Llamazares Ortega.

Los apartados seleccionados en el cuadro nº 7, la financiación propia, los gastos de funcionamiento y la inversión ponen de manifiesto la falta de recursos para poder gestionar sus competencias. Así los gastos de funcionamiento son superiores a la financiación propia en los dos casos expuestos, lo que supone la necesidad de que recursos cedidos por otras administraciones tengan que ser empleados para el funcionamiento de la Administración Local.

Los gastos de personal representan las tres quintas partes de los gastos de funcionamiento; es decir, del orden de los mil quinientos millones de pesetas. Este personal se caracteriza por su función eminentemente administrativa y falta personal técnico capaz de gestionar las complejas competencias de la Administración Local actuales y no es de esperar que quieran aceptar las transferencias de otras administraciones.

La capacidad inversora es del orden de los mil trescientos millones de pesetas anuales con recursos propios. Podría aumentarse a cerca de 4 mil millones si se tiene en cuenta los sistemas de financiación local previstos para los planes provinciales, según el Real Decreto 665/90.

Después de todo lo expuesto, queremos insistir una vez más, la necesidad de una coordinación de todas las administraciones.

Si los comités de montaña y sus gerencias tuvieran competencia directa en la redacción y ejecución de los planes, comportaría una descentralización evidente de las Comunidades Autónomas en favor de una administración de rango inferior. La responsabilidad recaería más directamente sobre los afectados y es de esperar que aumentaría el interés de ellos.

A lo largo de estos años en los que ha estado funcionando los comités de montaña y las gerencias correspondientes, se ha puesto de manifiesto la incapacidad que tienen para la toma de decisiones. Por ello es necesario que los ayuntamientos asuman la ejecución de los PROPOM.

Y para concluir una consideración que hace la Comisión Agraria de la C.E.E. al Consejo y al Parlamento Europeo en su comunicación de fecha 13 de julio de 1.985, que debería servir de meditación y planteamiento a nuestros responsables políticos:

"La Comunidad Europea se enfrenta a la cuestión de si desea mantener o no un gran número de agricultores (), a la necesidad de mantener un tejido social en las regiones rurales, de conservar el medio ambiente natural y de salvaguardar el paisaje creado en el curso de dos milenios de

agricultura y sirva, al mismo tiempo, a los intereses a largo plazo de todos los ciudadanos europeos."

6.- CONCLUSIONES.

1.- Para aquellas provincias donde se ha delimitado una gran superficie de montaña, es necesario una zonificación adaptada a la división territorial provincial, los partidos judiciales, si fuese posible.

2.- Los Programas de Promoción y Ordenación de las zonas de agricultura no pueden ser incompatibles con los Planes Provinciales ni los Programas de Acción Especial, debe intentarse por todos los medios la coordinación administrativa.

3.- Todos los recursos agrarios deben de estar a disposición de los habitantes de las zonas de montaña, para que las explotaciones agrarias sean lo más viables. Para ello hay que liberar la propiedad de la tierra de "manos muertas"; es decir, el Estado debe de adquirir las tierras de los propietarios no agricultores para redistribuirlas posteriormente entre los empresarios agrarios.

4.- La intensificación de las repoblaciones forestales tienen que ser un elemento dinamizador de la economía local mediante planes forestales a largo plazo.

5.- La actividad económica agraria ha de ser mixta. El agricultor/ganadero, además de su explotación, ha de trabajar el monte, fabricar productos alimenticios de artesanía de gran calidad y, también, debe de tener capacidad para arrendar su parte de su vivienda durante el verano a personas urbanas.

6.- La minería no debe ser un elemento de rechazo a la inversión en la comarca. Al contrario, tras los planes de restauración de escombreras y cielos abiertos, servir de atracción a industrias subsidiarias.

7.- La Administración Local ha de asumir su propio protagonismo, pero para ello ha de concentrar sus municipios en torno a las cabeceras de comarca.

8.- El proceso de descentralización administrativa, asumido a partir de la Constitución de 1.978, tiene que proseguir hasta el nivel más inferior: EL MUNICIPIO.

León, Octubre de 1.990

RESUMEN

Se pretende con este trabajo clasificar los problemas característicos de las distintas actividades económicas desarrolladas en las zonas de montaña, desde el punto de vista de la elaboración de los Programas de Ordenación y Promoción previstos en la Ley 25/1982 de Agricultura de Montaña. Estipificación se realiza en base a los tres niveles del análisis de la estructura económica: infraestructura, producción y superestructura.