

CRÒNICA DEL CURS DE LA UNIVERSITAT INTERNACIONAL MENÉNDEZ Y PELAYO: LES POSSIBILITATS D'UNA ECONOMIA DE MUNTANYA

Javier Oliván del Cacho

Departament de Dret Administratiu de la Facultat de Dret de la Universitat de Saragossa

El marc incomparable de la vall de Tena del Pirineu aragonès va acollir, per primera vegada a Aragó, la realització d'un dels cursos de la Universitat Internacional Menéndez y Pelayo que, organitzats i cofinançats per institucions aragoneses, es presentaven amb el títol conjunt de *Pirineos*. El curs que es comenta va tractar, dels dies 13 al 17 de setembre de 1993, de *Les possibilitats d'una economia de muntanya*, i va reunir a Formigal (Sallent de Gállego) un esplèndid grup de professionals de diverses activitats i especialitzacions.

Les intervencions es van ordenar en ponències i comunicacions d'acord amb el seu caràcter general o específic. Cal insistir en què no es va oblidar cap aspecte rellevant de la situació de la muntanya pirinenca. Els organitzadors del curs van ser conscients — circumstància que, desgraciadament, de vegades no passa — que les despeses i inversions d'una universitat d'estiu s'han de rendibilitzar amb un treball seriós i rigorós.

El dia 13 de setembre, la primera jornada del curs, es va desenvolupar la ponència inicial, a càrrec de l'economista Antoni Soy, que va tractar d'un plantejament genèric de «l'economia de muntanya i les polítiques per al seu desenvolupament». L'autor, professor de la Universitat de Barcelona, i vinculat a gabinets encarregats del desenvolupament regional, va tractar dels aspectes següents: a) La definició de zones de muntanya; b) La incidència de la Comunitat Europea; c) Alguns elements comuns a les zones de muntanya; d) La situació de les zones de muntanya europees; e) La legislació sobre la política de muntanya a Europa, i f) Les polítiques per a les zones de muntanya a la Comunitat Europea. El ponent, refusant models assistencials, va confessar les seves preferències pel sistema suís de promoció de la muntanya basat en la concessió de crèdits per part de la Confederació, cosa que implica que l'entitat beneficiària té una mínima capacitat de desenvolupament per evolucionar.

En segon lloc, Eduardo Bandrés, professor de la Facultat de Ciències Econòmiques i Empresariales de Saragossa, va traçar les relacions de l'espai pirinenc amb els eixos de desenvolupament. Obviament, en la seva comunicació «Els Pirineus i els eixos de desenvolupament europeu» es va incidir especialment en el tema de les infraestructures. En aquest sentit, es van valorar les diverses posicions, estatal i autònoma (Diputació General d'Aragó), respecte a l'autovia Somport-Sagunt. Així, per al Ministeri d'Obres Públiques, Transports i Medi Ambient, d'acord amb el Pla director d'infraestructures, solament és necessària la construcció d'una autovia que, des de la Mediterrània, sobrepassi lleugerament la ciutat d'Osca (Nueno). Contràriament, per al Govern aragonès — si més no, en aquell moment — era indispensable que l'autovia es materialitzés fins als Pirineus.

Va ser interessant la intervenció de José M. Marín Jaime, el qual, en la seva comunicació «Aproximació geogràfica als Pirineus: territori i població», va demostrar la seva hipòtesi de partida: la colonització del territori pirinenc. De manera molt gràfica, el geògraf aragonès va revisar els importants recursos de l'alta muntanya —especialment, els de caràcter hidràulic— i l'escàs profit per als muntanyencs. En aquest sentit, Marín Jaime, contestant preguntes dels assistents, va afirmar que les inversions hidràuliques projectades i imaginades en l'anomenat «Pacte de l'aigua» firmat pel ministre d'Obres Públiques i Transports i la Comunitat Autònoma d'Aragó —singularment, el polèmic recreixement de Yesa—, no solament s'emmarquen en aquesta lògica colonitzadora, sinó que responen a necessitats no aclarides del tot.

La tarda del dia 13, Georges Bertrand, que a més de ser professor de geografia de la Universitat de Tolosa-Le Mirail també és responsable de l'organització francesa encarregada de l'ordenació del territori (DATAR), va exposar els factors i les possibilitats de desenvolupament dels Pirineus. Els Pirineus, per a aquest investigador i pràctic del desenvolupament territorial, constitueixen una regió perifèrica marginada dels eixos de desenvolupament que sofreix, per torna, el caràcter fronterer i la «compartimentació» administrativa. Un cop establert aquest punt de partida, Bertrand va demanar un tractament transfronterer de les intervencions públiques sobre el massís en forma d'un programa global de desenvolupament.

La jornada va acabar amb la comunicació presentada per Ramón Barberán Ortí i José Aixelá Pasto, de la Facultat de Ciències Econòmiques i Empresariales de la Universitat de Saragossa, on es van analitzar les potencialitats i limitacions per al desenvolupament endògen d'una zona concreta, l'Alt Sobrarb. Aquest territori compta amb el segon parc nacional creat a Espanya —l'anomenat Parc Nacional d'Ordesa—, l'àmbit geogràfic del qual va ser ampliat notablement. Barberán i Aixelá van tenir l'oportunitat, gràcies a un conveni subscrit entre la Universitat de Saragossa i l'Institut de Conservació de la Naturalesa, de valorar la influència del Parc en el *modus vivendi* de les poblacions afectades. Del seu estudi, es desprenen diverses conseqüències. Una d'aquestes és, altrament, lògica: l'augment imparable del sector terciari vinculat al turisme amb una disminució progressiva de la importància del sector primari. Els autors de la comunicació van matisar acuradament que la reacció dels habitants no havia estat uniforme a tot l'espai afectat pel Parc, de manera que es podia diferenciar entre llocs i municipis propers al nucli original del Parc (que va ser objecte d'una ampliació recent) dels enclavaments més allunyats del que es pot entendre per «cor» de l'espai protegit. El desenvolupament del sector terciari no està, però, exempt de traumes concretats essencialment en la creació majoritària de llocs de treball estacionals.

El problema de la coordinació interadministrativa al Parc i la seva zona d'influència va ser una matèria discutida en el debat que va seguir a l'exposició citada. En concret, es va qüestionar la competència executiva per part de l'Institut de Conservació de la Naturalesa respecte a la gestió dels parcs nacionals que sembla, en principi, poc conciliable amb l'atribució genèrica autonòmica respecte a la competència sobre l'ordenació del territori.

El segon dia del seminari es va dedicar a l'examen de la «Situació actual i perspectives de futur del sector agrari». La ponència inaugural de la jornada va anar a càrrec de García Azcárate, representant de la Comissió de les Comunitats Europees, qui va

dissertar sobre «La reforma de la PAC i l'agricultura de muntanya». En la seva intervenció, el ponent, d'una manera molt eloqüent, i sense renunciar a exposar punts de vista i fins i tot experiències personals, va comentar els intrincats processos de decisió de la normativa comunitària. Un aspecte polèmic de la seva exposició el va constituir la defensa apassionada dels acords del GATT, que va portar fins i tot a valoracions filosòfiques sobre les relacions nord-sud o sobre la dinamització dels països en via de desenvolupament.

Es va interrogar García Azcárate sobre les mesures d'acompanyament de la reforma de la PAC i pels criteris determinants de l'exclusió d'importantes zones de muntanya —com Terol o els Pirineus mateixos— de l'objectiu 1 dels fons estructurals. El ponent, amb prudència confessada, va preferir no contestar aquesta última qüestió.

Seguidament, Teodoro Lasanta, investigador del prestigiós Institut Pirinenc d'Ecologia, va presentar, en la comunicació corresponent, «L'evolució dels usos del sòl als Pirineus», i va tractar, entre d'altres qüestions, les conseqüències de l'abandonament d'activitats tradicionals que coadjuvaven de manera decidida al manteniment de l'ecosistema. Per la seva banda, Federico Peláez, del Servei Provincial (a Osca) del Departament d'Agricultura, Ramaderia i Forests de la Diputació General d'Aragó, va il·lustrar les característiques de les zones forestals d'Osca i va exposar-ne el complex règim jurídic.

La comunicació de la tarda va ser responsabilitat d'Emili Manrique (Facultat de Veterinària) i Ricardo Revilla (Servei d'Investigacions Agràries de la Diputació General d'Aragó), que formen un consolidat equip d'investigació pràctica des de fa temps, si bé solament hi va ser present el darrer, mentre que Manrique va disculpar la seva absència per motius de treball. La intervenció de Ricardo Revilla es va acompanyar amb diapositives, les quals, de manera amena, van permetre als assistents valorar les notes caracteritzadores de l'activitat ramadera tradicional. No es pot oblidar o despreciar aquesta activitat, si es tenen en compte les dades aportades per Revilla, segons les quals 100.000 caps de bestiar encara es dediquen a la transhumància.

Manuel Rapun i Belén Iraizoz van tractar de la ramaderia de muntanya i la reforma de la PAC, i van comparar la productivitat i les característiques de les diverses àrees altes de l'Espanya humida en relació, especialment, amb la producció làctia i ramadera. Finalment, es van mesurar algunes de les oportunitats que obre la reforma de la política agrícola comuna en la ramaderia de muntanya. Per la seva banda, Fernando Abad, del Servei de Producció i Sanitat Animal de la Diputació General d'Aragó, va exposar el problema de les explotacions agràries familiars als Pirineus. Abad va classificar les explotacions agràries de Jaca d'acord amb la seva especialització i capacitat de supervivència. Les que podrien continuar vegetativament en un futur —i que no tenen ingressos al marge del sector primari— hauran de fer un esforç important de reestructuració.

El dia 15, tercer dia del seminari, es van revisar les accions públiques de desenvolupament i ordenació. La ponència general —sobre «La política de desenvolupament i ordenació territorial als Pirineus»— va anar a càrrec de José Bermejo Vera, catedràtic de dret administratiu de la Universitat de Saragossa, i de Javier Oliván del Cacho, professor de la mateixa assignatura i Universitat. Va començar la intervenció José Bermejo Vera, amb l'anàlisi de la situació jurídic-constitucional de les zones de muntanya, la consagració de la qual s'ha produït en l'art. 130.2 de la norma fonamen-

tal. En aquest sentit, Bermejo Vera va valorar les diferents opcions legislatives del problema i va proposar finalment la utilització possible de la tècnica de gestió econòmica per dinamitzar aquestes zones. Oliván del Cacho va continuar les explicacions ofertes pel co-ponent i va posar l'accent en la influència dels fons estructurals comunitaris en el seu paper de suport financer d'intervencions públiques.¹ A continuació, es va constatar l'èxit nul de la Llei d'agricultura de muntanya, i de les reaccions autònòmiques davant d'aquest instrument normatiu. D'entre aquestes, es van atendre especialment les comunitats autònomes pirinenques.

Un cop realitzat i discutit el plantejament general, Carmen Alvo, assessora en aquell moment del Departament d'Ordenació Territorial, Obres Públiques i Transports de la Diputació General d'Aragó, va defensar l'anomenat Pla especial del Pirineu, que constitueix un complex instrument d'aplicació de la Llei aragonesa d'ordenació territorial (Lei 11/1992, de 24 de novembre).² Les paraules de Carmen Alvo van ser contestades per diverses de les persones presents representants de municipis afectats d'una manera o altra per aquest Pla. Un dels punts jutjats negativament es va centrar en l'agressió potencial de l'autonomia municipal que comportaria el Pla especial respecte a les competències d'urbanisme.

A la tarda va tenir lloc una primera comunicació a càrrec del professor i economista Uhaldeborde, amb el títol següent: «Desenvolupament local i finançament municipal. Problemes específics dels municipis de muntanya». En aquesta sessió es va discutir i valorar el tema de les finances locals dels municipis de muntanya.

Tanmateix, l'acte més controvertit de la tarda va esdevenir durant una taula rodona que, presidida per Bermejo Vera, va reunir, juntament amb un alcalde francès d'un poble pirinenc, representants de la Diputació Provincial d'Osca, de la Diputació General d'Aragó (Comissió Provincial d'Ordenació del Territori d'Osca), del Departament de Política Territorial i Obres Públiques de la Generalitat i del Departament d'Ordenació del Territori i Medi Ambient del Govern de Navarra.³

Els assistents van plantejar moltes preguntes i interrogants, després d'una exposició de deu minuts de cada un dels integrants de la taula rodona. És interessant, altra vegada, constatar les quèestions vinculades amb les relacions interadministratives. Les administracions públiques sembla —abans que concórrer i cooperar— que competeixin com si fossin empreses privades. L'exemple de plans de «turisme rural o verd» patrocinats en els mateixos territoris per la Diputació General d'Aragó i la Diputació Provincial d'Osca n'és un paradigma summament característic.

El turisme rural —i la política franca de suport al sector per part de l'Administra-

1. Em permeto aquí remetre a la meua memòria de doctorat *El régimen jurídico de las zonas de montaña*, Ed. Civitas, Madrid, 1994.

2. Es pot consultar l'Ordre del Departament d'Ordenació Territorial, Obres Públiques i Transports, de 16 d'abril de 1993 (BOA de 3 de maig), per la qual es disposa la publicació de l'acord d'iniciació dels tràmits d'aprovació del Pla especial de protecció del Pirineu. L'Ordre del Departament d'Ordenació Territorial, Obres Públiques i Transports, de 14 de juliol de 1993 (BOA de 20 d'agost), complementa la primera Ordre amb una sèrie de normes referents al procés de constitució del Consell de Coordinació del Pirineu.

3. El debat va ser ric en idees, aportació de dades i suggerències *pro futuro*. Així, a tall d'exemple, Feixa va parlar de l'experiència dels plans comarcals de muntanya, Oramendi va presentar la problemàtica derivada del frustrat Parc Natural del Pirineu Navarrès i els representants de les administracions aragoneses (Martín Retortillo, per la Diputació General d'Aragó, i el vice-president de la Diputació Provincial d'Osca) van sintetitzar les accions dutes a terme a favor dels Pirineus.

ció— va ser, també, objecte de disputes polèmiques ja que un empresari turístic va acusar aquesta activitat de competència deslleial. Bermejo Vera va intervenir en el debat adduint la legitimació possible d'un tracte favorable mitjançant la previsió constitucional ja comentada en relació amb les àrees de muntanya.

El quart dia de la trobada, l'economista M. del Mar Isla va oferir una visió d'un cas de desenvolupament d'una comarca de muntanya catalana mitjançant actuacions microeconòmiques. Va reflectir els importants dèficits d'aquest tipus de zones, especialment la manca de formació dels quadres dinamitzadors, si bé l'escassa població permet una certa repercussió positiva en el supòsit de relançament d'activitats.

A l'explicació econòmica va seguir una lliçó naturalista magnífica d'Enrique Balcells, de l'Institut Pirinenc d'Ecologia, que va aprofundir especialment en les particularitats del medi natural d'Ordesa. Nombrosos gràfics i diapositives van complementar la interessantíssima aportació de Balcells.

El mateix matí, Javier Callizo, professor de geografia de la Universitat de Saragossa, va comentar els aspectes més rellevants del fenomen turístic. Callizo va fer un recorregut per l'evolució turística del massís i va plantejar hipòtesis de futur. De bell nou, el turisme va ser motiu de preguntes i d'interpel·lacions. És particularment remarcable l'intercanvi d'impressions que es va produir sobre l'examen de les possibilitats de l'«hidroturisme», practicat a pantans. En aquest punt, Bartolomé, assessor jurídic de corporacions pirinenques aragoneses, va protestar de manera vehement a causa de les decisions de la Junta de Pantans —on són representats els muntanyencs—, que no sempre permeten la realització d'activitats d'aquesta mena i deixa inservibles les costoses infraestructures esportives finançades per municipis i mancomunitats afectades per pantans.

Al turisme també es van dedicar dues comunicacions addicionals que van tractar tant del vessant pirinenc francès (G. dalla Rosa, «Noves formes de turisme i desenvolupament local al Pirineu francès») com de l'espanyol (A. Cuenca i M. Gadea, «La contribució del turisme a l'economia pirinenca»).

La jornada va acabar amb la participació de Ramon Barberan Ortí i Carmen López Pueyo en relació amb els «Efectes econòmics de la celebració d'uns jocs olímpics d'hivern al Pirineu (les previsions de Jaca 1998 i 2002)». Les conclusions emeses per aquests experts són summament reveladores, sobretot per matisar, sens perjudici de la seva importància relativa, els efectes positius sobre la creació de llocs de treball derivats d'un d'aquests esdeveniments.

Divendres, últim dia del seminari, es va tractar de la qüestió del patrimoni natural i el turisme. López Ramón, catedràtic de dret administratiu de la Universitat de Saragossa i autor d'una monografia sobre els espais protegits,⁴ va parlar sobre això. López Ramón va traçar la història de la política d'espais naturals a Espanya, molt vinculada de vegades a legislacions sectorials com el patrimoni històric-artístic o forestal. Van ser temes importants de la ponència la Llei de conservació dels espais naturals i de la flora i fauna silvestres i la regulació de desenvolupament autonòmic. D'entre els instruments previstos en la Llei citada cal destacar els plans d'ordenació

4. *La conservación de la naturaleza: los espacios protegidos*, Reial Col·legi d'Espanya, Bolonya-Saragossa, 1980.

dels recursos naturals i els plans rectors d'ús i gestió. Finalment, López Ramón va sospesar les interrelacions entre la legislació d'ordenament del territori i la legislació protectora de la naturalesa.

Després de la ponència es va fer una taula rodona a la qual van assistir M. Bouvier (director del Parc Nacional dels Pirineus), D. Gómez García (representant de la Coordinadora Ecologista d'Aragó al Patronat del Parc Nacional d'Ordesa i Mont Perdut), A. Escalona Estévez (alcalde de Bielsa i membre del Patronat citat), A. Gómez Sáiz (director de l'Institut Pirinenc d'Ecologia), J. M. Lasa Dohagaray (director de l'Institut del Medi Ambient Aragonès) i S. Marraco Solana (ex-director d'ICONA). Un dels assumptes més recurrents durant el debat va ser la situació de la població afectada per les declaracions d'espais protegits, ja que Escalona va considerar de manera absolutament negativa que el seu terme municipal estigués comprès dins del Parc Nacional d'Ordesa i Mont Perdut. Una prova eloqüent de les dificultats d'entesa de l'ICONA amb els habitants de les valls pirinenques, la constitueix la manca d'aprovació —anunciada fa uns quants anys— del Pla rector d'ús i gestió del Parc.

La clausura del seminari va ser el punt final d'uns dies —amb un horari atapeït— d'estudi i debat sobre el Pirineu. Des d'aquestes línies no es pot evitar de felicitar públicament els organitzadors —Emilio Huerta, catedràtic d'economia aplicada de la Universitat de Navarra, i Ramón Barberán, professor titular de la mateixa assignatura a la Facultat de Ciències Econòmiques i Empresariales de Saragossa— per l'encertada elecció dels participants i per l'esplendor amb què es van portar els fructífers debats que va propiciar la trobada. El Pirineu representa un signe d'identitat que supera amb escreix els seus límits físics estrictes —altrament, discutits—, i es converteix en un dels símbols emblemàtics de les comunitats polítiques, les capitalitats de les quals estan assentades a la plana. El seminari ha servit de punt de reunió dels pirinencs de naixement o d'adopció implicats en els problemes del massís i ha reprès unes relacions entre els dos costats de la frontera que els «estats liberals» van tallar.⁵

I és que es pot concloure perfectament amb l'afirmació que la revitalització dels Pirineus passa, sens perjudici d'altres factors exògens, per l'esforç de les poblacions locals, que, si bé han patit un procés d'erosió terrible, compten amb una tradició d'adaptació al medi absolutament singular.

5. És molt gràfic el paràgraf que inicia el llibre d'Henri Cavailles (publicat inicialment en forma d'article al 1910), reeditat en la publicació *Lies et Passaries dans les Pyrénées*, Tarbes, 1986: «Entre el Regne de França i el Regne d'Espanya, ha existit durant els tres segles de l'antic règim una federació pirinenca. Va ser un Estat singular que no tenia ni capital, ni govern, ni exèrcit, però que posseïa unes fronteres, un dret públic, una política i uns adversaris. Es basava sobre tot un conjunt d'acords permanents conclosos entre valls franceses i espanyoles, que van anomenar *lies et passerier*, tractats d'aliança i pau».