

*La Indemnización Compensatoria
de Montaña (ICM):
notas para su conocimiento como fuente
de información y como estrategia
de intervención territorial*

Dionisio DÍEZ MAYORAL

Esta nota pretende dar a conocer y efectuar una primera reflexión sobre las Indemnizaciones Compensatorias de Montaña (ICM), instrumento operativo de intervención política en el territorio de montaña que, si bien se contemplaba en la Ley de Agricultura de Montaña (LAM) de 1982, comienza su andadura en nuestro país en 1986, tras la entrada de España en la CEE.

Las ICM forman parte de una estrategia más amplia de intervención para estas zonas, es decir, de la Política de Agricultura de Montaña, que cuenta en la Comunidad con más de una década de aplicación dentro de la Política Agraria Común (PAC), y con un amplio marco normativo al que España ha tenido que ir adaptándose, constituyendo la Indemnización Compensatoria el primer instrumento y uno de los más representativos de los aplicados a nivel nacional por la citada política de montaña.

Para tratar de dar a conocer el papel de la ICM como medida o instrumento comunitario, presentaremos brevemente el marco jurídico europeo en sus aspectos clave. Posteriormente se hará lo mismo con el español, y hecho esto se pasarán a describir en otro apartado las peculiaridades y características específicas de la Indemnización en nuestro país.

En una segunda parte la nota se centrará, por un lado, en exponer las características y posibilidades de las ICM de cara a su utilización como *fuentes de información*, para el estudio y conocimiento de las áreas de montaña, a través de un análisis de los contenidos informativos que recogen las solicitudes. Por otro, reflexionar sobre sus concepciones, planteamientos, objetivos y posibilidades como *estrategia de intervención territorial* tomando como punto de referencia la experiencia de esta

estrategia en la CEE, y más en concreto en un país puntero en su desarrollo como es Francia.

1. LA ICM EN EL MARCO DE LAS POLÍTICAS DE AGRICULTURA DE MONTAÑA

La ICM es un instrumento de intervención directa en zonas delimitadas como de agricultura de montaña (ZAM), con el objetivo de compensar mediante una ayuda económica anual a las explotaciones agrarias de estas zonas por sus limitaciones naturales permanentes, y servir de complemento y sostén de rentas. Se inserta dentro de una línea de intervención comunitaria más amplia en ZAM y constituye una de sus piezas clave.

Pese a que en países como Francia comienza su puesta en práctica a comienzos de los setenta (Giroud, H., 1981), en la CEE no se establece hasta 1975 con la promulgación de la Directiva CEE 268/75 «Sobre Agricultura de Montaña y ciertas Zonas Desfavorecidas», que constituye la base de la política comunitaria en favor de las áreas de montaña dentro del marco de la PAC, significando un notable cambio en las estrategias de las políticas agrarias comunitarias, al contemplarse en ellas las áreas desfavorecidas y de montaña como realidad específica, tomando en consideración sus especiales condiciones y las desigualdades estructurales y naturales de las distintas regiones. Se pasa de medidas e instrumentos uniformes y horizontales a otros específicos para estos territorios, existiendo además una preocupación especial por el medio ambiente y su conservación (Gómez Benito y otros, 1987, pág. 39). Se reconoce además la función primordial que en el mantenimiento del medio natural juegan los agricultores de estas zonas, de lo que se beneficia toda la Comunidad, con lo que queda justificado el trasvase económico hacia esas áreas que será cofinanciado por el FEOGA, Sección Orientación, y los Estados miembros.

De esta forma se establece un régimen especial de ayudas para las áreas de montaña y las zonas desfavorecidas, entre las que destacan las ayudas a inversiones en explotaciones agrarias, y a inversiones colectivas para mejora de pastos y forrajes, junto a las ICM que quedan reguladas. La cuantía de las IC será fijada por los Estados miembros dentro de unos márgenes establecidos en la directiva, y se otorgará a los agricultores que cumplan unas determinadas condiciones en función de las superficies cultivadas y de las cabezas ganaderas que posean principalmente¹. Se insiste en la continuidad de las explotaciones durante cinco años como condición exigida a los beneficiarios.

¹ Directiva CEE 268/75. Títulos I y II.

En 1985, tras una década de experiencia, con la publicación del Reglamento CEE 797/85 «Sobre mejora de la eficacia de las estructuras agrarias», que sustituye a la directiva anterior, salvo en sus tres primeros artículos, se trata de reforzar la estrategia seguida desde 1975 en zonas o regiones de especiales problemas estructurales.

En su título III articula medidas específicas para las ZAM destacando la ICM que refuerza sus anteriores características al regularse ahora en un reglamento con una clara línea de continuidad. Además se incrementa la preocupación medioambiental al dictarse medidas regionales específicas de tipo estructural, junto a ayudas específicas a zonas sensibles en su medio ambiente. Se avanza además en el carácter integral, al contemplarse actividades como las turísticas y artesanales que pueden ir ligadas a las explotaciones agrarias y hacer viable su desarrollo ².

Parece obvio señalar que los Estados miembros han llevado a cabo una armonización de sus políticas con el marco comunitario para así tener acceso a la cofinanciación, pero estos Estados aún dentro de los márgenes de ese marco han actuado con discrecionalidad tratando en lo posible de adaptar las estrategias a sus realidades físicas y económicas, y en general han avanzado en la aplicación de instrumentos menos sectoriales y en la diferenciación de espacios y problemáticas de cara a no intervenir de forma uniforme en una realidad tan diversa y variada como la montaña. En este sentido, el caso de Francia puede resultar bastante clarificador (G. Bazin, J. Strohl, 1987; F. Pingaud, 1985; G. Cannata; S. Scarpetta, 1986).

En España, aunque se contaban algunos antecedentes ³, es la Constitución de 1978, la que en su artículo 130.2 exige a las Administraciones Públicas otorgar un tratamiento especial a las zonas de montaña. Derivada del mandato constitucional y del proceso de homologación de nuestra política agraria a la CEE, se aprueba en 1982 la Ley 25/1982, de Agricultura de Montaña (LAM), cuyos objetivos pueden resumirse en el establecimiento de un régimen jurídico especial para las ZAM y zonas equiparables, y posibilitar el desarrollo económico y la conservación del medio natural.

Se trata, como su denominación indica, de una ley sectorial agraria que pese a abordar la problemática de las ZAM desde una perspectiva global, ésta es más bien parcial en sus medidas e instrumentos concretos en consonancia con la legislación europea (C. Gómez Benito y

² Reglamento CEE 797/85, artículo 16.

³ Los antecedentes son: «La ordenación integral de comarcas forestales, 1930, y el programa de reestructuración de áreas de agricultura crítica y económica de montaña del III Plan de Desarrollo, 1972-1975» (en presentación de «Supervivencia de la Montaña», Actas del Coloquio Hispano-Francés sobre Areas de Montaña, 1981).

otros, 1987, pág. 13). La LAM establece así un sistema de ayudas y beneficios generales para las ZAM en las que aparte de establecer mejores condiciones para una serie de beneficios generales se promueven otras específicas para estas zonas, en línea con las comunitarias como son las Ayudas a Inversiones Colectivas y las ICM, constituyendo instrumentos hasta ahora inéditos en España de ayuda directa a la montaña y siendo los que primeramente se han aplicado ⁴.

Los Programas de Ordenación y Promoción de Areas de Montaña, PROPROM, son el instrumento principal de la aplicación de la ley, regulándose específicamente en medidas legislativas posteriores ⁵, se pretende que tengan un carácter integral profundizando y reforzando los planteamientos de la LAM, y se establece un marco de acción común para la participación coordinada de todas las administraciones.

Con la promulgación de esta ley ha quedado abierto en España un proceso de reflexión, debate e intervención sobre los espacios de montaña necesario y no carente de dificultades, el cual ha posibilitado con el gran esfuerzo de las Administraciones nuestra integración en las estrategias comunitarias a raíz de nuestra adhesión a la CEE. Dado el retraso de la puesta en práctica de los PROPROM la política de agricultura de montaña se está limitando en nuestro país en estos años, prácticamente a las ICM y a las inversiones colectivas.

2. CARACTERÍSTICAS Y PUESTA EN PRÁCTICA DE LAS ICM EN ESPAÑA

Con la adhesión de España a la CEE en 1986, la ICM y su normativa son homologadas por las instituciones comunitarias, por lo que a partir de aquí se inicia la gestión de su puesta en práctica, que se lleva a cabo como tarea compartida entre la Administración Central, IRYDA y la Autonómica.

Con anterioridad se había procedido a las dos primeras delimitaciones de las áreas susceptibles de ser declaradas ZAM, para posteriormente hacerse la tercera a los efectos de las concesiones de esta ayuda, y de las otorgadas a inversiones colectivas ⁶.

⁴ Se regulan primeramente en la LAM, art. 19, y posteriormente, en el R. D. 1684/1986 (por el que se regulan ayudas específicas a explotaciones agrarias ubicadas en ZAM), en el que se establecen por primera vez, de acuerdo con la LAM para ese mismo año 86.

⁵ Sobre todo, en el R. D. 2164/1984 (Capítulo II) (por el que se regula la acción común para el desarrollo integral de las ZAM y de otras zonas equiparables en desarrollo de la Ley 25/1982).

⁶ Orden de 6 de marzo de 1985, Primera Delimitación.

— Orden de 9 de junio de 1986, Segunda Delimitación.

— Orden de 21 de julio de 1987, Tercera Delimitación.

— Directiva CEE 466/86, de 14-7-1987 (relativa a la lista de zonas agrícolas desfavoreci-

La concesión de las IC responde básicamente a una serie de criterios como intensificar la ayuda en zonas con más dificultades, favorecer ciertas orientaciones productivas, y a las explotaciones de menor tamaño, el trato preferente a asociaciones, y compatibilizar la financiación del Estado y las Comunidades Autónomas estableciendo una IC base y otra complementaria, siendo ambas reembolsables por el FEOGA.

Es necesario reseñar que para tener acceso a la indemnización los titulares de explotación deberán cumplir las siguientes condiciones (reseñadas en la LAM, art. 19):

- Ser titular de explotación ubicada en ZAM residiendo en estas o en términos limítrofes.
- Tener la actividad agraria como actividad principal (50 % de ingresos provenientes de ella), y estar al día en el pago de la Seguridad Social Agraria.
- Dedicar a cultivos agrícolas o forestales no maderables al menos 2 Ha., o una explotación ganadera con dos UGM.
- No ser beneficiario de pensión de jubilación, o prestación de desempleo.
- Compromiso de mantener la actividad al menos durante cinco años.

Como consecuencia de su carácter anual, los criterios y valores con que se concede son revisables, su cuantía es unitaria para todas las zonas en el caso de la básica, y discrecional en la complementaria no debiendo rebasar la suma de las dos los márgenes vigentes en la CEE ⁷. Los solicitantes que cumplieron las condiciones expuestas se beneficiaron en 1986 y 1987 de una ICM base de 6.000 pesetas por UGM o por hectárea de SAU, y de 7.000 en 1988. Pero estas cuantías se vieron alteradas de diferente manera cada año al aplicarse distintas primas y coeficientes reductores, que se emplean como herramientas para diferenciar cuantitativamente las indemnizaciones, favorecer determinadas orientaciones productivas tales como la ganadería cárnica o la repoblación forestal, así como no beneficiar a las grandes explotaciones frente

das con arreglo a la Directiva CEE 268/75). La CEE homologa las áreas de las dos primeras delimitaciones.

Las delimitaciones se realizan según los criterios establecidos y modificados de altitud, pendiente, o ambas combinadas. En el año 86 se hallan delimitados un total de 2.870 municipios, un 35,7 % de los españoles, con una superficie de 192.692 km², y en el año 87, este número se incrementa en 174, quedando así un total de 3.044 municipios, el 37,8 del total nacional, con una extensión aproximada de 204.374 km². La delimitación se ha efectuado a partir de unidades municipales en la inmensa mayoría de los casos, lo cual puede no ser acertado, dada la gran extensión de algunos términos y su posible diversidad geográfica.

⁷ Reglamento CEE 797/85, art. 15: «La indemnización no podrá ser inferior a 20,3 ecus por UGM o Ha. de SAU, ni inferior a 101 ecus por los mismos conceptos.

a las pequeñas para lo cual se emplean coeficientes reductores conforme aumenta la cabaña ganadera o las hectáreas de SAU de la explotación, el número máximo de UGM o hectárea por el que se podía recibir compensación fue en 1986 de 25, y en el 87 y 88, de 20 ⁸.

La ICM de 1988 establece además una prima del 10 % para compensar las explotaciones situadas en la zona de influencia de un Parque Nacional, y establecía unos coeficientes reductores nuevos de acuerdo con la orientación económica de la explotación.

Podemos afirmar, por tanto, que la ICM se concede más por la orientación productiva que por las dificultades y limitaciones específicas de cada explotación.

Según cálculos del año 1986, el número de explotaciones agrarias de montaña en España era de 749.085, de las cuales 734.192 pertenecían a personas físicas, y el resto a cualquier tipo de sociedad cooperativa. De el conjunto de explotaciones «de las personas físicas» sólo se administraban directamente 483.178, y de éstas dedicaban más del 50 % de su tiempo a la agricultura sus empresarios 251.373, es decir, el 53 % del total de empresarios personales (C. Gómez Benito y otros, 1987, págs. 23 y 24). Según datos del IRYDA en 1986 se pagaron un total de 109.749 explotaciones con un importe de 6.346,7 millones de pesetas, con una media de 57.829 pesetas de cuantía por IC, en 1987, fueron 113.943 las explotaciones por valor de 4.454,9 millones de pesetas, a una media de 39.097 pesetas IC ⁹.

3. LA ICM COMO FUENTE DE INFORMACIÓN SOBRE LAS ÁREAS DE MONTAÑA

Una vez analizado y comentado el marco jurídico básico que las regula, y expuestas las características principales de su reciente aplicación a España, nos encontramos en condiciones de presentar y analizar lo que a nuestro juicio supone una gran cualidad informativa de la ICM, como es la de poder constituir una nueva fuente de gran utilidad práctica para un más específico conocimiento de las áreas de montaña en España desde una gran variedad de disciplinas, perspectivas y enfoques.

La indemnización es otorgada a los titulares que cumplen una serie de requisitos a nivel personal y de explotación, y según las caracte-

⁸ R. D. 1684/1986, Orden de 9 de septiembre de 1986.

— R. D. 1030/1987, Orden de 26 de agosto de 1987.

— R. D. 462/1988, Orden de 19 de mayo de 1988.

Regulan y ponen en marcha cada año, respectivamente, la aplicación de las ICM, estableciendo características, criterios y cuantía básicamente.

⁹ Datos facilitados por la Dirección de Asistencia Técnica y Económica del IRYDA.

rísticas de esta última se calcula su cuantía; por tanto, el elemento clave del que nos va a informar la ICM será la explotación agraria. Dicho esto, podemos afirmar que la base de la nueva fuente informativa son las solicitudes de indemnización en las que se recogen los datos. De este modo realizamos un análisis de la solicitud (fig. 1), cuyo modelo presenta básicamente los mismos contenidos que la del 86, e introduce muy pocas variaciones respecto a la del 88 todavía en curso de tramitación.

La solicitud puede dividirse en los siguientes bloques informativos:

1. *Identificación*: Recoge información sobre la localización de las explotaciones a nivel de provincia, comarca, utilizándose las comarcas agrarias, y municipio; además de los datos personales del titular y su cónyuge, si está casado, nombre, apellidos, domicilio, número de cuenta bancaria y sucursal para ingresar el importe de la indemnización, y datos sobre si el solicitante es miembro de una explotación asociada como actividad principal.

La información de este apartado, nos permite estudiar las características de la población activa agraria, su edad, estado civil, incluso a nivel municipal. Por otra parte, la información sobre la entidad bancaria utilizada podría aplicarse como indicador, entre otros, de cuál es la cabecera de comarca o el núcleo de servicios con mayor atracción en el área. Asimismo los datos referentes a las explotaciones asociadas nos permitirán cuantificar éstas y estudiar sus características en relación con el resto de explotaciones de la zona.

2. *Características de la Explotación*: Se subdivide en los subbloques; a) Fincas Rústicas y Régimen de Tenencia, b) Cultivos y aprovechamientos, c) Ganadería. Estos, desglosados según una serie de conceptos, reflejarán las cantidades en base a las cuales se realizará el cálculo específico de la cuantía de la ICM.

2.a. *Fincas Rústicas y Régimen de Tenencia*: Ofrece información sobre la superficie utilizada, clasificada según el régimen de propiedad o tenencia; propiedad, arrendamiento o aparcería, y Equivalente Individual en Aprovechamientos Comunes y Explotaciones Asociadas ¹⁰.

¹⁰ *Equivalente Individual en Aprovechamientos Comunes*: Refleja cuántas hectáreas de los comunales utiliza el solicitante, o de cuántas se beneficia. A efectos de la solicitud se calcula partiendo de hallar en primer lugar la Carga Total Ganadera Municipal en superficies de utilización Comunal (ya sean Montes Comunes, o Montes de Utilidad Pública, o Propios de Ayuntamientos, y privados que permitan pastar, rastrojeras, barbechos, etc.) que es el cociente entre la superficie de aprovechamiento comunal total del municipio y el total de UGM que pastan en esas superficies (de este cálculo se dispone previamente al ser efectuado por los servicios técnicos de la Administración para cada término).

Una vez hallada la carga municipal, el Equivalente es el producto de multiplicar dicha carga por el número de UGM pastantes que posea el solicitante.

Equivalente Individual en Explotaciones Asociadas: Refleja la superficie que le corresponde

 MINISTERIO DE AGRICULTURA PESCA Y FOMENTO INSTITUTO NACIONAL DE REFORMA Y DESARROLLO AGRARIO		EXPEDIENTE N°		
SOLICITUD DE INDEMNIZACION COMPENSATORIA DE MONTAÑA		Situación de la explotación Línea Año Provincia Comarca Municipio 4 6 8 7		
Tipo de explotacion 0 1 D N I 1° apellido Nombre N° Seg Soc Agraria		Registro de entrada (A rellenar por la Administración)		
con domicilio en Año de nacimiento Profesion Estado civil		C Postal		
D N I 1° apellido Nombre 2° apellido		CONYUGE		
Entidad bancaria Solicito se ingrese la ICM que proceda en la siguiente Entidad		Código Bancario Banco N° de cuenta		
Si es socio de una explotación asociativa indíquese SAT COOPERATIVA Cuota de participación %				
Denominación de la Asociación N I F				
FINCAS RUSTICAS Y REGIMEN DE TENENCIA		SUPERFICIE Has. a. ca.	PROVINCIA	MUNICIPIO
Propiedad				
Arrendamiento ajeno				
Equivalente individual en aprovechamientos comunales				
Equivalente individual en explotaciones asociadas				
TOTAL				
CULTIVOS Y APROVECHAMIENTOS		SUPERFICIE Has. a. ca.		
Superficie forrajera				
(1) Pastos unitarios de 6 meses (2) Pastos unitarios de 2 a 6 meses (3) Barbecho, en la pastos				
Otras superficies dedicadas al feno y ensilaje de ganado				
Superficie del cultivo de: Duro Blanco				
Superficie dedicada a girasol, almizcle y meloncheros (2)				
Superficie dedicada a cultivos extensivos (2)				
Superficie dedicada a cultivos extensivos de secano incluidos el maíz y frutos secos (2)				
Superficie dedicada a cultivos y plantas ornamentales excepto plantas ornamentales y plantas no maderables (2)				
Superficie dedicada a plantaciones forestales y otras plantas no maderables (2)				
Total superficie agrícola utilizada				
Superficie explotada en feno				
GANADERIA		N° DE CABEZAS		
Vacuno { De aptitud cárnica Ocas				
Toros y toros bravos, de matadero (2)				
Bovinos de finca a 2 años				
Eques de matadero finca				
Ovejas				
Cabras				
TOTAL				
Excmo Sr. Consejero de Ilmo. Sr. Presidente del Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario MADRID				TIPO DE LA EXPLOTACION

ORIGINAL. Firmado por el solicitante y el representante de la Entidad. PRIMERA. Cosa de bienes muebles inscrita en el Registro de la Propiedad. SEGUNDA. Cosa de bienes inmuebles inscrita en el Registro de la Propiedad. TERCERA. Cosa de bienes muebles inscrita en el Registro de la Propiedad. CUARTA. Cosa de bienes inmuebles inscrita en el Registro de la Propiedad. QUINTA. Cosa de bienes muebles inscrita en el Registro de la Propiedad. SEXTA. Cosa de bienes inmuebles inscrita en el Registro de la Propiedad. SEPTIMA. Cosa de bienes muebles inscrita en el Registro de la Propiedad. OCTAVA. Cosa de bienes inmuebles inscrita en el Registro de la Propiedad. NOVENA. Cosa de bienes muebles inscrita en el Registro de la Propiedad. DECIMA. Cosa de bienes inmuebles inscrita en el Registro de la Propiedad.

NO RELLENAR LOS ESPACIOS EN GRIS

(1) Finca o fincas comunales perteneciente a este apartado e inscripción individual de aprovechamiento.
 (2) Finca o fincas de uso de cultivo en parcelas.
 SE DEBE PRESENTAR D.N.I. Y AJUNTAR FOTOCOPIA DEL MISMO

APROVECHAMIENTO DE PASTOS COMUNALES		
a) Datos de los comunales:		
Identificación y localización	Tipo de aprovechamiento	Hectáreas
.....		
.....		
.....		
.....		
b) Datos particulares del ganadero:		
Ganado	Nº de cabezas	Nº de días
Bovino de más de 2 años		
Bovino de 6 meses a 2 años		
Equino de más de 6 meses		
Ovino adulto		
Caprino adulto		
(De los datos reflejados en los dos apartados anteriores se deduce el número de Has. de aprovechamiento individual que se incluyen en el anverso de esta solicitud en la superficie forrajera total)		
INFORMACION COMPLEMENTARIA		
Indemnizaciones Compensatorias recibidas hasta la fecha. N° []	Declaro bajo mi responsabilidad que NO recibo pensión de jubilación, ni cualquier otra prestación análoga, que más del 50% de mi renta procede de la explotación agraria y que más del 50% de mi tiempo está dedicado a ella, que todos los datos que anteceden son ciertos. Me comprometo a mantener mi actividad en la explotación, al menos durante los próximos años. Solicito la máxima indemnización compensatoria. a de de 1987. El peticionario,	
Clasificación de las explotaciones basada en la orientación técnico-económica (Decisión de la Comisión 85/377 CEE de 7-6-85)		
Claves a utilizar		
Orientación principal		Clave
Explotaciones especializadas en grandes cultivos		1
Explotaciones hortícolas		2
Explotaciones con predominio de cultivos permanentes		3
Explotaciones ganaderas especializadas		4
Explotaciones con varios cultivos		5
Explotaciones con ganado de diferentes especies		6
Explotaciones mixtas agrícola-ganadera		7
Otras explotaciones no clasificadas en los puntos anteriores		8
(Se indicará con una cruz el apartado en que se clasifica la explotación y la clave numérica correspondiente se traslada al anverso de la solicitud, en el punto señalado como tipo de explotación).		

Figura 1.

También se hace constar la localización de las distintas superficies, provincia, municipio, dado que pueden existir fincas en diferentes términos, e incluso provincias y regiones como sería el caso de las explotaciones con movilidad estacional del ganado, transhumancia o transterminancia. La suma de todas las superficies refleja la superficie utilizada y el tamaño de la explotación incluyendo el equivalente comunal o asociado.

Para justificar la titularidad del derecho a la explotación del solicitante, éste deberá presentar título de propiedad, recibo de contribución, contrato de arrendamiento o cualquier certificado o prueba fehaciente normalmente utilizada, como puede ser el expedido por el Ayuntamiento.

Esta información puede sernos de gran utilidad en estudios sobre la propiedad teniendo en cuenta su actualización, también nos ofrece datos sobre la vigencia de los aprovechamientos comunales, y sobre las actividades ganaderas transhumantes o de otro tipo.

2.b. *Cultivos y aprovechamientos*: Ofrece información sobre la dedicación de la superficie agraria, diferenciada en distintos conceptos y grupos de éstos ¹¹. El primer grupo, *Superficie Forrajera Total*; se desglosa en los conceptos:

— Superficie Forrajera (F), cuantificará únicamente las extensiones de praderas y cultivos forrajeros (otros tipos de pastos, pastizales, comunales, arrendados, estacionales, barbechos, ciales, y montes pastables, se incluirán en los otros tres apartados de este primer grupo).

— Pastos utilizados más de seis meses (G), y de dos a seis (H), se cuantifican los equivalentes individuales en comunales o asociados y los de otros regímenes, pastizales, montes pastables, etcétera.

— Barbecho y erial (I).

El segundo grupo tiene un sólo concepto, otras Superficies de Alimentación del Ganado (J), recoge la superficie utilizada para alimentar el ganado de la propia explotación, por ejemplo, si se tienen 10 Ha. de cebada y se utilizan para el ganado lo que producen 3 Ha. se computarán 3 Ha. en este concepto y las restantes en (N) cultivos extensivos de secano, cebada ¹².

al solicitante del total de la explotación asociada, se calcula según la cuota de participación que tenga en la misma.

¹¹ Hay que hacer notar de cara a la fiabilidad de los datos de este bloque, que estos provienen de la estimación directa del solicitante, con algunas posibilidades de error, normalmente por su desconfianza, o bien por que sus cálculos los realizan frecuentemente en medidas tradicionales, fanegas, obradas, etc. Pero dada la variabilidad y los cambios interanuales de dedicación de la tierra, creemos que no se dispone de una información más actualizada que la comentada, teniendo en cuenta que suele contar con el visto bueno del agente del Servicio de Extensión Agraria de la zona, en general profundo conocedor de las explotaciones, e incluso de sus titulares.

¹² Para el cálculo de las superficies dedicadas a alimentación del ganado se establecen unos

Los siguientes conceptos (K, L, M, N, O, P) reflejarán, respectivamente, las superficies dedicadas a los cultivos que en ellas aparecen ¹³. La superficie total agrícola utilizada (Q) es la suma de los conceptos anteriores, a efectos de liquidación, y lógicamente será igual o menor al número de hectáreas que el de Fincas Rústicas y Régimen de Tenencia (E).

Estos contenidos nos dan a conocer, además de las características de la explotación, los componentes principales del paisaje rural en estas áreas y su configuración y organización.

2.c. *Ganadería*: Ofrece datos sobre la composición de la cabaña ganadera de la explotación, en él aparecen los siguientes conceptos:

— Vacas (S) que se desdobra en dos, por el especial tratamiento que tendrá el vacuno de carne: S₁, de aptitud cárnica, en el que se capitalizarán sólo las vacas madres de esta aptitud, prescindiendo de toros, ganado de cebo, terneros, etc., y S₂, otras, se recogerán sólo las vacas madres lecheras, es decir, de raza frisona o producción similar. Los conceptos de la (T) a la (Z) cuantificarán las cabezas de otros tipos de ganado. Las cabezas ganaderas se transformarán en UGM a efectos de liquidación para el pago de la IC a partir de una serie de equivalencias establecidas en la legislación ¹⁴.

Puede observarse que no se contabilizan y, por tanto, no se paga indemnización por ellas, especies ganaderas de gran importancia en las ZAM españolas y gran tradición, como la avicultura o el porcino.

La información se recoge directamente de la cartilla ganadera puesta al día y actualizada en cuestiones sanitarias.

Como puede apreciarse, una vez analizado el modelo de solicitud, la ICM puede utilizarse en múltiples aspectos para el estudio de nuestras zonas de montaña, actividades económicas, agricultura, ganadería, usos del suelo, organización del espacio rural y el paisaje, entre otras muchas, presentando grandes cualidades para estudiar las explotacio-

haremos medios convencionales en cada comunidad autónoma, región o comarca. Por ejemplo, se estimó que en 1987 en Castilla-León cada hectárea de cebada produjo 2.500 kg. de media y que cada UGM consumía una media de 500 kg. anuales. Por tanto, una explotación con 5 UGM dedicará a la alimentación del ganado el producto de 1 Ha. de cebada.

¹³ La superficie (L) *perales, manzanos y melocotoneros*, sólo será incluida cuando sea inferior a 0,5 Ha. La superficie (M) *dedicada a regadío*, no incluirá las forrajeras ya consignadas, y se especifica el tipo de cultivo, tabaco, huerta, algodón. La (N) *cultivos extensivos de secano*, incluirá vid, olivar, y frutos secos, dentro de frutos secos se contabilizarán pino piñonero, nogal, castaño, etc. En la superficie (O) se pueden incluir alcornoques y pino resinero si no se han computado en otros conceptos. En (P) se incluirá la superficie repoblada el último año, indicando especie, pino, chopo.

¹⁴ Las equivalencias que actualmente se hallan en vigor son las siguientes: toros, vacas y otros animales de la especie bovina de más de dos años, y équidos de más de seis meses, 1 UGM; animales de la especie bovina de seis meses a dos años, 0,60 UGM; ovejas y cabras, 0,15 UGM. R. D. 1684/1986, arts. 4-5, y Reglamento CEE 797/85, Anexo.

nes, clasificarlas, establecer tipologías, aproximarse a su problemática, etc. Uno de sus mayores atractivos es que al efectuarse todos los años la recogida de datos, la fuente se mantendrá permanentemente actualizada y será posible el estudio con un enfoque dinámico de todos los temas indicados, al informarnos de las transformaciones acaecidas. Además al hallarse informatizada, el acceso a la información será menos laborioso y más fácil su tratamiento, constituyendo la ICM una verdadera base de datos sobre las áreas de montaña españolas.

Pero, por otra parte, no debemos olvidar sus carencias y limitaciones como puede ser las siguientes:

— No recogen información de todas las explotaciones agrarias al no tener acceso a la ICM las menores de 2 Ha. o UGM, los titulares que no residan en ZAM, o municipios limítrofes, y los que no tengan la agraria como actividad principal, se prescinde, por lo tanto, de las actividades agrarias a tiempo parcial a veces muy importantes en la montaña.

— Existe la posibilidad, sobre todo en estos primeros años, de que algunos titulares no hayan accedido a solicitar la ICM por varias razones entre otras porque para tener acceso a ella tienen que llevar a cabo una normalización a nivel administrativo, fiscal, etc., que no siempre es fácil que se produzca en estas áreas. Además hay que tener en cuenta el desconocimiento y la desinformación, pese a que hemos de valorar muy positivamente el esfuerzo divulgador e informativo de la Administración.

4. LA ICM COMO ESTRATEGIA DE INTERVENCIÓN

Como se ha reseñado, la política de agricultura de montaña aplicada en España desde 1986 se lleva a cabo en la CEE desde hace más de una década, contando ya con experiencia y cierto desarrollo en algunos estados miembros. Tomando como referencia su evolución en la CEE y su desarrollo en un país pionero como es Francia y una vez presentadas las características de su aplicación en España pensamos que podemos iniciar aquí una primera reflexión que dé a conocer los principales aspectos de la IC como estrategia de intervención en áreas de montaña. En este sentido nos parece adecuado insistir una vez más en el carácter sectorial agrario de este instrumento y de toda la política de montaña comunitaria cuestionada por su insuficiencia y superada ya discrecionalmente en algunos países miembros, como Francia ¹⁵.

¹⁵ La Ley francesa n.º 85-30, de 9 de enero de 1985, relativa al desarrollo y a la protección de la montaña; es la ley actualmente en vigor en ese país, y afecta a numerosos sectores de la vida económica y social, propone un desarrollo sobre la valorización de los recursos y potencialidades locales y llevado a cabo por las poblaciones montañosas.

La estrategia que lleva implícita la ICM es la de ser un instrumento operativo en el mantenimiento de una población y unas actividades que protejan contra la erosión y salvaguarden la naturaleza, manteniendo unos servicios mínimos en el territorio, lo cual denota una visión estrecha y parcial de la montaña como área subsidiaria de las urbanas y como lugar presente o futuro de expansión o servicio de éstas. Idea que se halla muy conectada con considerar a los agricultores «jardineros de la naturaleza», o «guardabosques» (Molinerio Hernando, 1987; Gago Dávila y otros, 1987) muy extendida en toda Europa.

Esta estrategia entraña el concepto de «asistencia», pudiendo considerarse a la ICM como una ayuda asistencial, que conlleva una visión unívoca del desarrollo por la cual se considera a la montaña como área desfavorecida que necesita «auxilio» de la comunidad, partiendo del supuesto de que esta ayuda es necesaria para superar su déficit productivo y de rentas, ante su incapacidad de igualar a la llanura en estos aspectos debido a sus especiales condicionantes que se lo impiden. Las ideas de zona desfavorecida y asistencia, implican políticas de transferencia de rentas, lo que supone reconocer la «inferioridad» de la montaña y establecer un régimen de protección social. Esto comporta en cierto modo no tener en cuenta la diversidad, calidad, potencialidad de recursos de estas áreas, deprimidas en buena parte, y menospreciar la peculiaridad y especificidad de su producción minando las posibilidades de revalorización de los productos específicos de la montaña.

Respecto a la transferencia de rentas, es importante constatar cómo un minucioso estudio para la montaña francesa constataba paradójicamente que la agricultura de montaña se beneficia de un sostenimiento público menor que la de llanura, sin haber realizado el estudio pensamos que en nuestro país los resultados serían similares (G. Cannata, S. Scarpetta, 1986).

Por otra parte, las ICM pretenden garantizar el mantenimiento de las actividades agrarias cara a la conservación natural, pero se encuentran distantes de tratar de desarrollar esas actividades. En cuanto al mantenimiento de la población en estas áreas las indemnizaciones y toda la política de montaña comunitaria se presentan en una clara contradicción con otras estrategias de la misma PAC que estimulan las jubilaciones anticipadas en las áreas rurales para reducir excedentes, lo que se agrava si tenemos en cuenta el notable porcentaje de activos agrarios de avanzada edad en las áreas de montaña y el alto nivel de envejecimiento de la población en general, lo que, junto a los tradicionales condicionamientos sociojurídicos para el acceso de los jóvenes a la titularidad, puede limitar en buena medida el número de explotaciones actuales.

Otra carencia importante de las ICM en España puede ser el hecho de que su cuantía no es proporcional a los reales condicionamientos

naturales de cada explotación, al aplicarse un fijo uniformemente en todo el Estado, lo cual está en clara discordancia con sus propios planteamientos de partida, dado que si se acepta que las explotaciones más ricas y grandes se ubican en espacios con menos hándicaps, podemos deducir que se está favoreciendo a las que menos condicionantes presentan al recibir todas la misma cuantía. Los coeficientes reductores y las bonificaciones que tratan de corregir este problema se aplican más con criterios de orientación productiva o de paliar diferencias de tamaño de explotaciones que con criterios que puedan valorar las específicas condiciones naturales y estructurales de cada área, comarca, macizo, etc. En Francia en 1978 se intentó resolver la contradicción en todos los macizos delimitando en cada uno de ellos distintas zonas a efectos de diferenciar la ICM, cuya cuantía sería directamente proporcional en cada caso a los condicionantes naturales. Se diferenciaron cuatro zonas en función de altura y pendiente básicamente, que son alta montaña, montaña, piedemonte y otras zonas desfavorecidas. La indemnización es por supuesto más elevada en las zonas de alta montaña, disminuyendo progresivamente, esta medida permite, por otra parte, establecer orientaciones productivas diferenciadas y específicas (H. Giroud, 1981, pág. 105). Esta carencia debería ser especialmente tenida en cuenta en España dada su enorme diversidad geográfica y de espacios de montaña, puesto que «no todos los territorios montañosos pueden requerir tratamiento promotor similar, ya que presentan distintos recursos de partida y atraviesan distintas circunstancias...» (S. Anglada, E. Balcells y otros, 1980, pág. 79).

Octubre de 1988.

LEGISLACION

- Directiva CEE 268/75, sobre Agricultura de Montaña y ciertas Zonas Desfavorecidas. Consejo de 28-4-1975 (*Diario Oficial de las Comunidades Europeas* n.º L 128, de 19-5-1975)
- Reglamento CEE 797/85, sobre mejora de la eficacia de las estructuras agrarias, del Consejo de 12-3-1985 (*Diario Oficial de las Comunidades Europeas* n.º L 93, de 30-3-1985).
- Directiva CEE 466/86, relativa a la lista comunitaria de zonas agrícolas desfavorecidas con arreglo a la Directiva CEE 268/75 (*Diario Oficial de las Comunidades Europeas* n.º 273, de 24-9-1986).
- Ley francesa 85-30, de 9 de enero de 1985, «relativa al desarrollo y a la protección de la montaña».
- Ley 25/1982, de 30 de junio, de Agricultura de Montaña (*BOE* n.º 164, de 10-7-1982).
- R. D. 2164/1984, de 31 de octubre, por el que se regula la acción común para el desarrollo integral de las Zonas de Agricultura de Montaña, y de otras zonas equiparables en desarrollo de la Ley 25/1982 (*BOE* de 6-12-1984).
- Orden de 6 de marzo de 1985, por la que se establece la primera delimitación perimetral de las superficies susceptibles de ser declaradas Zonas de Agricultura de Montaña (*BOE* de 8-6-1985).
- R. D. 1083/1986, de 30 de mayo, por el que se modifica el apartado 2 del artículo 2.º del R. D. 2164/1984, de 31 de octubre (*BOE* de 9-6-1986).
- Orden de 9 de junio de 1986, por la que se establece la segunda delimitación perimetral de las superficies susceptibles de ser declaradas Zonas de Agricultura de Montaña (*BOE* de 13-6-1986).
- R. D. 1684/1986, de 13 de julio, por el que se regulan determinadas ayudas específicas a explotaciones agrarias ubicadas en Zonas de Agricultura de Montaña (*BOE* de 9-8-1986).
- Orden de 21 de julio de 1987, por la que se establece la tercera delimitación perimetral de las superficies susceptibles de ser declaradas Zonas de Agricultura de Montaña (*BOE* de 31-7-1987).
- R. D. 1030/1987, de 31 de julio, por el que se regula la indemnización compensatoria en Zonas de Agricultura de Montaña (*BOE* de 14-9-1987).
- R. D. 462/1988, de 13 de mayo, por el que se regula la ICM en Zonas de Agricultura de Montaña para el año 1988 (*BOE* de 18-5-1988).

BIBLIOGRAFIA

- Anglada, S.; Balcells, E, y otros (1980): *La Vida Rural en la Montaña Española (Orientaciones para su promoción)*. Monografías del Instituto de Estudios Pirenaicos, n.º 107. CSIC y Universidad de Zaragoza.
- Anónimo (1981): «Presentación» del libro *Supervivencia de la Montaña*. Actas del Coloquio Hispano-Francés sobre Areas de Montaña. Madrid, MAPA (págs. 7-17).
- Bazin, G., y Strohl, J. (1987): «Vers une differentiation de la Politique de la Montagne en France. Le cas des zones seches» (Document de Travail). Semin. de Recherche INRA, IAM, CEMAGREF. «L'Impact de l'elargissement de la CEE sur l'economía rurale et le developpement des regions montagneuses et defavorisees de L'Europe Mediterranee». París, juin 1987 (Mimeografiado 46 págs.).
- Cannata, G., y Scarpetta, S. (1986): *Sistemi Agricoli Marginali ed Intervento Pubblico per la montagna francese*. Monog. n.º 12. Roma, IPRA, 1986, CNR-IPRA.
- Gago Davila y otros (1987): *¿Qué hacer en la Sierra Norte?* Comunidad de Madrid, COTMAV, 1987.
- Giroud, H. (1981): «La Politique Montagnarde en France». *Supervivencia de la Montaña*, Actas del Coloquio Hispano Francés sobre Areas de Montaña. Madrid, MAPA, págs. 101-112.
- Gómez Benito, C., y otros (1987): *La Política Socioestructural en Zonas de Agricultura de Montaña en España y en la CEE*. Madrid, MAPA, Sec. Gral. Técnica, 1987.
- Molinero Hernando, F. (1987): «Situación y perspectivas del Campo Castellano-Leonés», en *Geografía de Castilla y León*, tomo IV, La Actividad Agraria. Valladolid, Ed. Ambito, 1987.
- Pingaud, F. (1985): «L'enjeu fondamental de la Politique de la montagne, la différenciation territoriale de l'action de l'état». *Economie Rurale*, n.º 166 mars.-avril, 1985.