

EL PLAN MINER COMO INSTRUMENTO DE REACTIVACIÓN SOCIOECONÓMICA DE LAS CUENCAS MINERAS DE LEÓN

Julio RODRÍGUEZ LAGO

Departamento de Dirección y Economía de la Empresa. Universidad de León

1. INTRODUCCIÓN.

La minería del carbón española es una actividad industrial que a lo largo de su dilatada historia ha presentado diferentes etapas de prosperidad y recesión, actuando siempre como factor condicionante de las distintas fases de auge y declive la coyuntura mundial experimentada por el conjunto de las materias primas energéticas que han sido consideradas sus más directos rivales, léase mineral extranjero, uranio, petróleo y gas natural.

Bajo este planteamiento inicial, y al margen de valoraciones sobre el actual diseño de la política energética que se aplica en España, cuya idoneidad no se prejuzga en este trabajo, el objetivo del presente artículo se centra en el estudio y análisis de las actuaciones institucionales programadas para combatir el grave daño socioeconómico que origina el cierre de las minas en las áreas productoras de carbón, máxime cuando es conocida la estrecha dependencia de estas zonas geográficas hacia este tipo de actividades empresariales. No en vano, es sintomática y sumamente aleccionadora la depresión y conciencia de crisis que se detecta en estos territorios cuando se clausura la actividad de las explotaciones mineras, pues en esta clase de negocios tienen su origen unos flujos salariales que, mediante un efecto multiplicador y en cascada, dinamizan el resto de sectores claves de la economía de las comarcas, caso del comercio, la banca, los transportes, la hostelería y la construcción.

Para consumir esta acción analítica se tomarán como marco de referencia dos elementos básicos. Por un lado, el Plan MINER 1998-2005, medida de choque recientemente aprobada por el gobierno español con el fin de resucitar las zonas que pierden la minería del carbón como sustento económico, y por otro, en un plano más territorial, las cuencas mineras de León, región española con gran tradición carbonífera cuya industria productora de mineral termoeléctrico atraviesa, desde 1990, por momentos muy difíciles al ser objeto de ajustes continuados sobre cifras de producción y nivel de empleo.

No obstante, y pese a los recortes ministeriales realizados en estos diez últimos años, es necesario constatar el protagonismo que la minería leonesa sigue acaparando dentro de una producción nacional de carbón que se reparte, aunque con muy distinto grado de intensidad, entre las ocho provincias mineras de España:

León, Asturias, La Coruña, Ciudad Real, Palencia, Teruel, Córdoba y Barcelona. No en vano, dentro de la modalidad de carbón CECA, aquella sujeta a subvenciones y consumos mínimos garantizados por parte de las centrales eléctricas, ocupa el primer puesto por su tonelaje de extracción anual, atesorando todavía su subsuelo ricos y abundantes yacimientos minerales de hulla y antracita.

2. CARACTERIZACION DE LAS CUENCAS MINERAS LEONESAS.

Múltiples han sido las investigaciones académicas que a lo largo de estas dos últimas décadas han centrado sus esfuerzos en delimitar las peculiaridades que identifican a las áreas productoras de carbón, y de manera más concreta los rasgos de las cuatro zonas mineras de León que todavía se mantienen operativas en el actual contexto de reconversión sectorial: Laciana, Fabero-Sil, El Bierzo Alto y Ciñera-Matallana o cuenca Norte de León. A esta relación de comarcas cabría añadir, por su condición de pionera, la extinta zona productora enclavada en el eje Sabero-Cistierna, cuenca que dejó de existir como área carbonífera el 13 de diciembre de 1991 al amparo de las disposiciones de reestructuración estipuladas en la Orden Ministerial de 30 de octubre de 1990. (CARBAJO 1991).

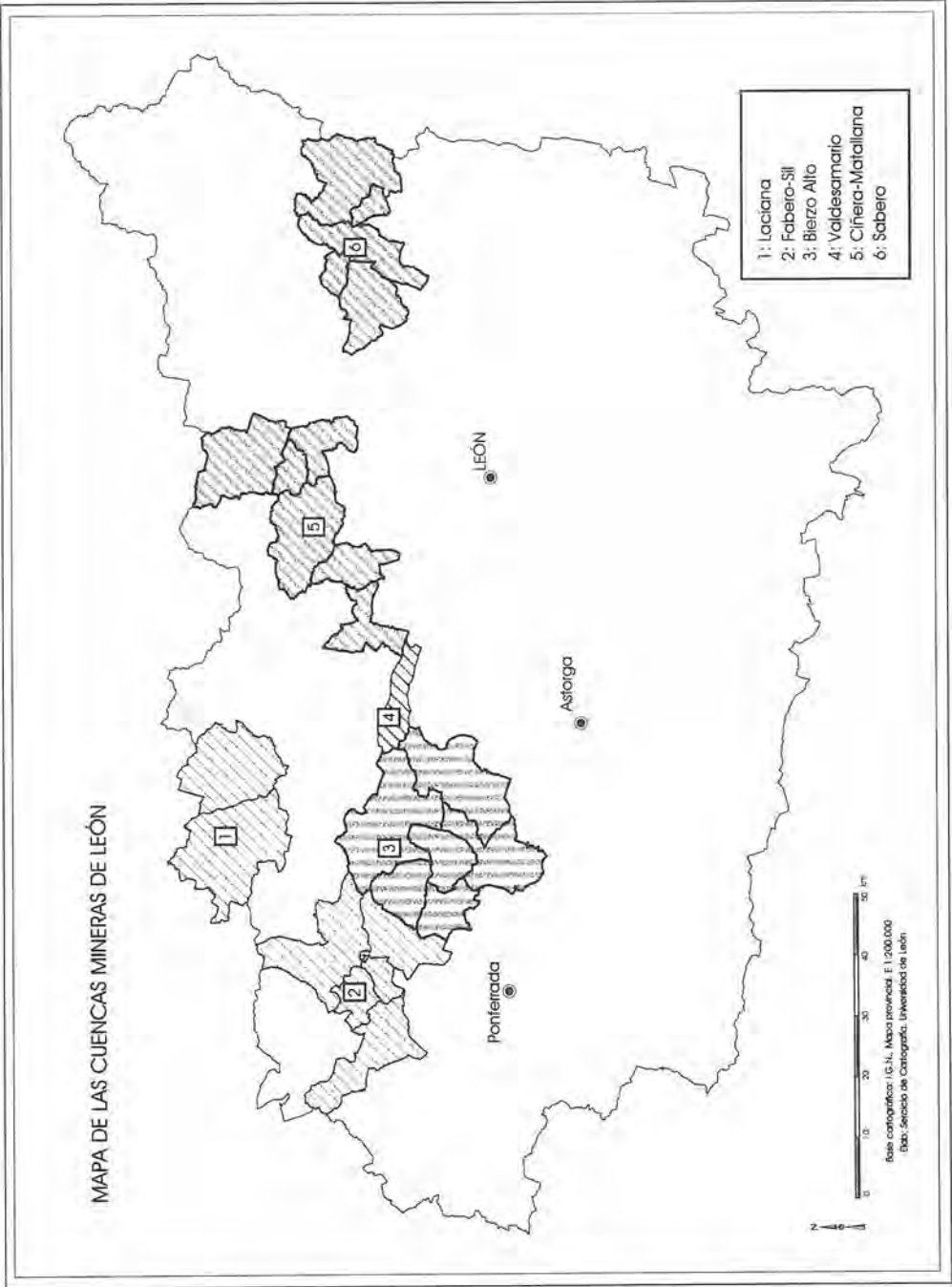
Prácticamente todos estos trabajos, entre los que sobresalen los de cuño universitario (ROIZ, 1973; CORTIZO, T., 1977; CORTIZO, J., 1981; MAURIN, 1987), coinciden en la enumeración de las principales características socioeconómicas de las cuencas, primando en las conclusiones finales de las mismas el estudio de indicadores y variables relacionados con la demografía, la configuración del territorio, las tasas de ocupación, el nivel general de la dotación de infraestructuras, el grado de formación profesional de sus habitantes y la existencia de una mínima estructura productiva desligada de la minería energética. Desde una perspectiva geográfica, las peculiaridades básicas de estas cuatro zonas mineras en cuanto a ubicación, tamaño, densidad, altitud y distancia a la capital de la provincia son las que se sintetizan en el mapa y CUADROS adjuntos (1 a 4).

Cuadro 1. Cuenca minera de Laciana

Municipios	Superficie (km ²)	Densidad (hab./ km ²)	Altitud (metros)	Dist. León (km.)
Villablino	228,2	68,4	1.020	95

Cuadro 2. Cuenca minera de Fabero-Sil

Municipios	Superficie (km ²)	Densidad (hab./ km ²)	Altitud (metros)	Dist. León (km.)
Berlanga	27,9	16,2	806	126
Fabero	46,9	134,0	690	138
Páramo del Sil	170,3	13,1	870	128
Toreno	109,0	45,4	600	108
Vega de Espinareda	132,0	24,7	600	133



Cuadro 3. *Cuenca minera del Bierzo Alto*

Municipios	Superficie (km ²)	Densidad (hab./ km ²)	Altitud (metros)	Dist. León (km.)
Bembibre	63,4	167,9	646	90
Folgosos de la Ribera	69,3	23,0	776	93
Igueña	206,2	11,9	919	108
Noceda	72,1	14,0	841	102
Torre del Bierzo	119,3	28,5	750	81
Valdesamario	61,7	5,9	1.027	44
Villagatón-Brañuelas	167,7	5,3	1.013	73

Cuadro 4. *Cuenca minera de Ciñera-Matallana*

Municipios	Superficie (km ²)	Densidad (hab./ km ²)	Altitud (metros)	Dist. León (km.)
Cármenes	154,2	3,6	1.180	45
Carrocera	66,0	10,3	1.055	31
Cuadros	110,0	15,27	900	15
La Robla	94	58,37	950	24
Matallana de Torío	65,0	30,8	986	28
La Pola de Gordón	157,6	36,2	1.020	33
Vegacervera	34,9	8,2	1.042	34
Villamanín	176	8,63	1.140	46

En la vertiente demográfica, y a modo de complemento de los anteriores datos, el comportamiento poblacional experimentado por las cuencas mineras de León en los últimos veinticinco años demuestra, como se deduce de la consulta del cuadro adjunto, una tendencia a la despoblación que se acentúa a partir de 1991, fecha que marca el inicio de la actual reconversión que sufre esta actividad económica. En valores absolutos, la caída registrada por el número de habitantes en esta última década ya supera las 6.500 personas (CUADRO 5).

Cuadro 5. *Evolución de la población en las cuencas mineras de León (1970-1996).*

Cuenca	1970	1981	1991	1996
Laciana	13.821	14.256	15.628	15.284
Fabero-Sil	22.221	19.105	17.193	16.142
Bierzo Alto	23.780	23.308	22.394	20.331
Ciñera-Matallana	23.444	20.268	17.863	16.975
Totales	63.266	76.937	73.078	68.732

FUENTE: *Censos de Población.*

Considerando la información global que suministran ambas series de cuadros, y siguiendo el enunciado de rasgos reconocidos por el propio Plan MINER (1998, pp. 32-34), el perfil que identifica la personalidad socioeconómica de las comarcas mineras responde, en apretada síntesis, a las nueve pautas que a continuación se detallan:

a) Existe un alto nivel de desempleo y una acusada dependencia en materia de rentas de la Seguridad Social.

b) Las comarcas mineras han estado históricamente dominadas por la industria del carbón y carecen de la necesaria diversificación económica, sobre todo en facetas relativas al sector servicios.

c) Estas comarcas suelen tener una población dispersa con numerosos núcleos pequeños y diseminados, ubicados a menudo en zonas aisladas, con malas comunicaciones y enlaces muy deficientes con la red nacional de transportes.

d) El medio ambiente se encuentra muy castigado por la proliferación de escombreras, cielos abiertos sin restaurar y restos de antiguas explotaciones mineras, soportando además una escasez de equipamiento colectivo en materia de sanidad, educación y cultura.

e) Las aptitudes profesionales requeridas por la minería no se adaptan fácilmente a otras industrias o actividades económicas. La juventud tiende a buscar empleo en otros lugares y las mujeres sufren grandes dificultades para incorporarse al mercado de trabajo.

f) El capital humano, dedicado en gran parte a las labores mineras, no es suficiente, ni cuantitativa ni cualitativamente, para satisfacer las necesidades de unos procesos productivos caracterizados por la innovación y el constante esfuerzo tecnológico.

g) La capacidad de inducción de otras actividades económicas por parte de la minería del carbón es limitada, pues alrededor de un 70% de su estructura de costes está constituida por el componente laboral.

h) A las comarcas mineras les falta tradición empresarial y la pequeña y mediana empresa no se ha desarrollado de manera suficiente. No cuentan con un ambiente proclive para el desarrollo de los negocios ni con servicios de apoyo que faciliten la operatividad que la empresa moderna precisa.

i) El suelo industrial escasea y la red viaria, en buena parte por razones orográficas, no favorece la circulación de factores y productos ni la conexión con los principales centros de consumo y abastecimiento. De manera adicional, existen importantes carencias en cuanto a lo que debe ser una ordenación que articule de manera adecuada y racional el medio físico.

Frente a esta crítica y desfavorable realidad, no es difícil otorgar a las cuencas mineras la condición de territorio hostil para el asentamiento y la aparición de nuevas actividades productivas, máxime cuando este cúmulo de carencias y desventajas comparativas antes apuntado obstaculiza de manera muy seria la instrumentación de un plan encaminado a promover un desarrollo económico alternativo que sea capaz de reemplazar la destrucción de empleo originada por la severa crisis que está experimentando la industria del carbón.

3. DIRECTRICES BÁSICAS DEL PLAN MINER.

Con fecha 15 de julio de 1997, se firma en Madrid por parte del Ministerio de Industria y Energía (MINER) y las Federaciones Mineras de los sindicatos Unión General de Trabajadores (FIA-UGT) y Comisiones Obreras (CCOO) el Plan 1998-2005 de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras que regulará, durante un plazo máximo de ocho años, el funcionamiento de la industria carbonífera española y las medidas a poner en práctica para atenuar los problemas sociales y regionales provocados por las reducciones totales o parciales de actividad extractiva en cada una de las diferentes áreas de producción.

De manera básica la redacción de este Plan, en la que de manera un tanto sorprendente no participó el estamento empresarial representado por la patronal minera Carbuniión, fija una serie de principios rectores de cuyo grado de observancia y cumplimiento dependerá en buena medida el éxito o fracaso que finalmente logre este programa institucional de reactivación socioeconómica. Tales fundamentos, recogidos con detalle en el mismo Plan MINER (p.36), recalcan y hacen sumo hincapié en la necesidad de:

a) Unificar e integrar todos los esfuerzos y actuaciones de las instituciones implicadas.

b) Agilizar al máximo la ejecución de los programas y sus correspondientes disponibilidades de fondos.

c) Fomentar la participación activa de todos los actores de la reactivación.

d) Aprovechar de forma integral los potenciales endógenos de las comarcas mineras en las facetas de capital humano y medios naturales.

e) Acumular los recursos destinados en el marco del Plan MINER a los de otras administraciones públicas con el fin de no desvirtuar un fondo que nace con la intención de afrontar las consecuencias negativas de la crisis minera (principio financiero de adicionalidad).

f) Coordinar las actuaciones con los planes de desarrollo elaborados a nivel europeo, nacional, autonómico y local.

g) Concentrar las iniciativas de inversión dentro de la geografía de los municipios mineros.

Bajo este contexto general de intenciones, el Plan MINER se marca como ambicioso objetivo mejorar los discretos e insuficientes resultados que alcanzaron tentativas previas de reindustrialización, caso del programa reactivador amparado en la Orden Ministerial de 16 de marzo de 1996, mediante el cual el Ministerio de Industria y Energía se comprometía a destinar durante dos años, el bienio 1996-97, un porcentaje de la facturación eléctrica nacional (0,5%) a financiar mejoras infraestructurales e iniciativas generadoras de empleo no minero en el entorno de las áreas productoras de carbón. Considérese, a este respecto, que la facturación anual promedio del sector eléctrico se viene situando en torno a los dos billones de pesetas, y que por tanto, el sistema previsto ya derogado para impulsar un desarrollo económico alternativo en las cuencas españolas alcanzaba un montante aproximado de diez mil millones de pesetas cada año.

Precisamente, y con el fin de perfeccionar el diseño y la eficacia de los nuevos proyectos de reactivación se amplían las líneas de acción y la cuantía disponible

de fondos, que en esta ocasión procederán íntegramente de los Presupuestos Generales del Estado. De hecho, las medidas incluidas dentro del nuevo enfoque se agrupan en tres categorías, siendo los frentes de actuación y sus correspondientes dotaciones presupuestarias parciales y totales las que figuran recogidas en el CUADRO adjunto.

Cuadro 6. *Plan MINER: compromisos inversores para la reactivación de las cuencas mineras (1998-2005).*

Actuaciones básicas	Dotación anual	Dotación global	%
Infraestructuras	50.000.000.000	400.000.000.000	76,9
Formación Profesional	5.000.000.000	40.000.000.000	7,69
Proyectos Empresariales	10.000.000.000	80.000.000.000	15,38
Totales	65.000.000.000	520.000.000.000	100

FUENTE: *Plan Miner 1998-2005.*

Desarrollo de infraestructuras.

Compromiso de aportación por parte del Ministerio de Industria y Energía de hasta 50.000 millones de pesetas anuales durante los ocho años de vigencia del Plan (400.000 millones de dotación global) para la financiación, hasta el 100% de su coste, de carreteras, suelo industrial, ordenación del territorio, recuperaciones del medioambiente, equipamientos sanitarios y educativos y otras infraestructuras socioeconómicas similares. En el caso de que estos proyectos descritos generen puestos de trabajo deberán ocuparse, si las cualificaciones lo permiten, por trabajadores procedentes de la minería. En esencia esta línea de actuaciones, que absorbe más del 75% de los recursos monetarios comprometidos, pretende corregir uno de los déficits que más obstaculiza el fomento y la aparición de una nueva cultura empresarial en el entorno de las cuencas mineras.

Enseñanza y formación profesional.

Bajo este título se destinarán hasta 5.000 millones de pesetas anuales durante los ocho años de vigencia del Plan (40.000 millones de dotación global) a financiar un programa de becas válido para todo tipo de enseñanzas, ya sea secundaria, universitaria o postuniversitaria, costeándose así mismo con cargo a este fondo estatal cursos de formación profesional impartidos tanto por entidades públicas y privadas en municipios cuya población minera supere el 3% de la población activa total. En líneas generales, esta acción educativa propugna superar el mero aprendizaje del manejo de máquinas con el fin de potenciar un desarrollo integral de las destrezas y habilidades personales que, unido a una inculcación de la idea del trabajo en equipo, permita asentar las bases necesarias para el nacimiento y posterior impulso de un nuevo tejido económico en el seno de las comarcas productoras de carbón.

Proyectos empresariales.

En esta última faceta el Ministerio de Industria y Energía asume dedicar hasta 10.000 millones de pesetas anuales durante los ocho años de vigencia del Plan (80.000 millones de dotación global) a financiar propuestas creadoras de empleo

dentro del área de influencia de los municipios dependientes del carbón. Estos fondos disponibles para el programa de apoyo a las iniciativas industriales en las comarcas mineras se articularán a través de la utilización de alguno de los cuatro siguientes procedimientos: rebaja de intereses y acomodación en el pago de los créditos, prestación de garantías y avales para importes inferiores a los 500 millones de pesetas, toma de participación en el capital de la empresa en proyecto por medio de sociedades constituidas para este propósito y concesión de subvenciones a fondo perdido.

Llegados a este punto, la materialización y efectividad de estas actuaciones ministeriales aprobadas en el mes de julio de 1997 ha requerido desarrollar, mediante el rango jurídico correspondiente, el marco normativo que posibilite la ejecución de las mismas. A este propósito responde, entre otros, el Real Decreto 2020/1997, de 26 de diciembre, por el que se establece un régimen de ayudas para la minería del carbón y el desarrollo alternativo de las zonas mineras, la Orden Ministerial de 6 de marzo de 1998 por la que se determinan las bases reguladoras para la concesión de ayudas dirigidas a proyectos empresariales generadores de empleo desligado de la industria carbonífera en el perímetro de las cuencas y el Real Decreto 492/1998, de 27 de marzo, por el que se aprueba el Estatuto del Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras.

Dentro de este amplio cuerpo legal los aspectos que revisten un mayor interés harían referencia a los siguientes puntos. La provisión pública de equipamientos requerirá de la suscripción de convenios marco entre el Ministerio de Industria y Energía y las autoridades competentes de las Comunidades Autónomas, Diputaciones y Ayuntamientos afectados por el ajuste de la minería. El importe presupuestario asignado a cada uno de los proyectos infraestructurales se regirá por bienes, realizándose al final de este plazo de tiempo una evaluación del grado de cumplimiento de los objetivos previstos en cada territorio por parte del Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón.

Sobre los criterios que regularán la asignación de los fondos de ayudas para la promoción de alternativas laborales a la minería es destacable el cambio introducido con respecto a las medidas de reactivación aplicadas durante el bienio 1996-97, en el sentido de que pasará a ser mucho más selectiva y rigurosa la selección final de los proyectos. En este sentido, si en el anterior programa de reactivación ministerial se financiaban toda clase de propuestas que se localizaran dentro del espacio definido por las áreas carboníferas, con la excepción de los proyectos relativos a la extracción y tratamiento de carbones, en las nuevas disposiciones que desarrollan el vigente Plan MINER se modifica esta conducta, pues quedarán excluidas de apoyo monetario actividades que hasta hace poco más de un año disfrutaron de semejante respaldo financiero. De manera más concreta, la Orden Ministerial de 6 de marzo de 1998 establece que no tendrán cabida los proyectos encuadrados dentro del sector servicios, salvo propuestas integradas dentro de planes nacionales o europeos orientados a fomentar la economía turística de la zona. De hecho, pasan a estar descartadas actividades empresariales de naturaleza terciaria que se relacionan de manera directa con la apertura de bares, restaurantes, concesionarios de automóviles, comercios de venta al por menor, lavanderías,

peluquerías, tintorerías y despachos profesionales.

En cuanto a los colectivos beneficiarios, se dispone que podrán acogerse a las ayudas previstas las empresas públicas y privadas, los trabajadores autónomos, las cooperativas y cualquier otra forma de asociación laboral. Punto de muy notable interés en este apartado es el que hace referencia a las cantidades mínimas a invertir en los casos de personas físicas y jurídicas. Para la primera de las posibilidades se ha fijado un umbral de 25 millones de pesetas, mientras que en la segunda de las opciones se ha duplicado esta cifra, es decir, se requiere una inversión no inferior a 50 millones de pesetas. No obstante, y previendo posibles dificultades para cumplimentar este requisito, la normativa admite una relajación de estos mandatos siempre que en una cuenca minera no se disponga de suficiente número de planes dirigidos a crear empresas. De concurrir esta posibilidad, se podrían considerar proyectos con un desembolso previsto más bajo.

Por lo que respecta a la vertiente del empleo, todas las iniciativas subvencionables deberán generar y mantener al menos tres puestos de trabajo durante un período mínimo de tres años, siendo válidas o admisibles cualquiera de las distintas formas de contratación contempladas por la legislación laboral. En lo que concierne a la modulación de ayudas y prioridad de los proyectos, la Orden Ministerial regula que se tendrán en cuenta las siguientes bases y criterios:

a) Localización de la inversión: se asignará una mayor puntuación a las iniciativas que se localicen en pequeños municipios muy dependientes de la minería del carbón.

b) Pérdida histórica y prevista de empleo minero: tendrán ventaja las áreas geográficas que, tanto en términos absolutos como en términos relativos, hayan sufrido una mayor destrucción de puestos de trabajo relacionados directamente con la minería.

c) Capacidad de los proyectos para originar empleo estable: dispondrán de preferencia las inversiones empresariales que ofrezcan mayores garantías de consolidación laboral, es decir, menos carácter efímero en las ocupaciones conseguidas.

d) Posibilidad de inducir actividades auxiliares: dentro de las oportunidades de negocio que se propongan, primarán aquellas con alta capacidad de arrastre o efecto multiplicador sobre el resto de las actividades económicas.

e) Contribución a la calidad y mejora tecnológica: la selección final de proyectos considerará las propuestas que supongan aportes relevantes de investigación más desarrollo (I+D), es decir, avances y progresos en materia de innovación técnica.

f) Aprovechamiento de los recursos endógenos: el análisis de ideas promovidas por los emprendedores valorará las iniciativas que apuesten por una explotación racional del potencial de desarrollo que pudiera disfrutar la zona objeto de reactivación.

En la faceta puramente operativa, el Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras tendrá a su cargo la siguiente relación básica de tareas:

a) Gestionar el pago de las ayudas a la minería del carbón.

b) Verificar las producciones de las empresas mineras.

c) Comprobar los orígenes de los carbones suministrados a las centrales térmicas.

cas.

d) Gestionar las ayudas a la reestructuración y racionalización de las explotaciones carboníferas.

e) Gestionar las ayudas a la reestructuración laboral.

f) Informar y asesorar sobre el desarrollo de la reactivación de las cuencas mineras, coordinando los esfuerzos de captación de emprendedores y proyectos empresariales.

g) Asignar los fondos ministeriales de la reactivación mediante la aprobación de los convenios bianuales con las administraciones autonómicas pertinentes.

El buen logro de este objetivo será responsabilidad de un Consejo Rector, órgano colegiado del Instituto cuya composición estará integrada por un presidente (Secretario de Estado de Energía y Recursos Minerales), un Director General (Director General de Minas), un Secretario General y un amplio espectro de vocales constituido por seis representantes del Ministerio de Industria y Energía, tres representantes del Ministerio de Economía y Hacienda, dos representantes del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, un representante del Ministerio de Fomento, un representante del Ministerio de Medio Ambiente, tres representantes de las organizaciones empresariales, seis representantes de las organizaciones sindicales, tres representantes de los ayuntamientos mineros y un representante de cada una de las Comunidades Autónomas productoras de carbón. En total, 35 componentes. Todo este colectivo de partes implicadas en la reactivación se reunirá, al menos, una vez cada tres meses. No obstante, y con el propósito de imprimir un mayor dinamismo a su funcionamiento, se contempla crear un Comité Permanente que reduce de manera considerable el número de personas integrantes y fija encuentros periódicos de temporalidad mensual.

4. ACCIÓN DEL PLAN MINER EN LAS COMARCAS MINERAS DE LEÓN.

Una vez que se han descrito las coordenadas maestras del programa ministerial diseñado para combatir los efectos negativos que origina la crisis del carbón en el entorno de las cuencas mineras se está en condiciones de abordar su grado de incidencia cuando ya ha transcurrido su primer año de vida. Mediante este balance de actuaciones, que supone contrastar intenciones previstas con hechos consumados, se podrá evaluar el grado de cumplimiento del tenor literal del Plan, a la vez que se faculta la disposición de datos para conocer y evaluar el destino de los recursos públicos aplicados a cada uno de los tres pilares de actuación en los que se asienta el necesario resurgir económico de las cuencas mineras. Atendiendo a la estructura del propio Plan MINER, la aplicación de los fondos estatales en las cuencas de León se ajusta a los siguientes términos.

a) *Desarrollo de infraestructuras:* en lo que concierne a mejora y construcción de carreteras, se proyecta financiar con cargo al Plan Miner un primer catálogo de trece recorridos que erradique la imagen de tradicional aislamiento que desde antiguo ha caracterizado el ámbito territorial de las cuencas mineras. De esta relación de actuaciones viarias, cuya ejecución corresponde realizar a la administración autonómica con los fondos transferidos para este fin por parte del Ministerio de

Industria y Energía, cifrados en un importe superior a los 7.000 millones de pesetas, nueve apuestan, según detalle del cuadro adjunto, por llevar a la práctica la mejora del trazado conocido como Eje Subcantábrico, corredor natural terrestre que discurre pegado a la cara sur de la Cordillera Cantábrica que enlaza, a su paso, importantes núcleos de población adscritos a las áreas carboníferas de Fabero-Sil, Laciana, Ciñera-Matallana y Sabero-Cistierna. Respecto a las otras cuatro vías de comunicación, dos responden al deseo de conectar enclaves mineros con nudos neurálgicos y carreteras nacionales que se transformarán en breve plazo en autovías, caso de las actuaciones previstas entre León y Matallana de Torío y el ramal Tremor-Torre del Bierzo con su enlace a la Autovía A-6, y otras dos orientadas a favorecer la vertebración intercomarcal, caso de los trayectos que discurren entre las localidades de La Magdalena (Omaña) y Rioscuro (Laciana), y Tremor (Bierzo Alto) y La Garandilla (Omaña).

Cuadro 7. Plan MINER: proyectos de infraestructuras de transporte previstos en las cuencas mineras leonesas.

Descripción de proyectos	Cuenca minera
Ctra. Cubillos-Toreno C-631 (*)	Fabero-Sil
Ctra. Toreno-Villablino C-631 (*)	Fabero-Sil / Laciana
Ctra. Puente Casado-Puente Orugo C-623 (*)	Laciana
Ctra. La Robla-Robles de la Valcueva C-626 (*)	Ciñera-Matallana
Ctra. Cistierna-Puente Almuhey C-626 (*)	Sabero-Cistierna
Ctra. Ponferrada-Molinaseca LE-142	El Bierzo
Ctra. León-Matallana de Torío	Ciñera-Matallana
Ctra. La Pola de Gordón-Aralla LE-232 (*)	Ciñera-Matallana
Ctra. Almanza-Puente Almuhey (*)	Sabero-Cistierna
Ctra. Boñar-Cistierna C-626 (*)	Sabero-Cistierna
Ctra. Tremor-Torre-Acceso Autovía A-6	Bierzo Alto
Ctra. La Magdalena-Rioscuro	Laciana
Ctra. Tremor-La Garandilla (*)	Bierzo Alto

FUENTE: Plan MINER. (*) Tramos del Eje Subcantábrico.

Este programa de actuación viaria se complementa con otros nueve proyectos de inversión en carreteras que afrontará de manera directa con fondos MINER la Diputación de León al ser de su competencia los tramos susceptibles de acondicionamiento. Básicamente esta actuación, que requiere de un desembolso superior a los 6.500 millones de pesetas, pretende agilizar la conexión a la red viaria principal de enclaves mineros asentados en vías de comunicación de carácter secundario con el fin de corregir una de las carencias más seculares de la geografía minera.

En la vertiente de *suelo industrial*, destacan las dotaciones programadas en los municipios de la Robla y La Pola de Gordón, situados ambos en la cuenca Ciñera-Matallana, y más concretamente en el recorrido que discurre a lo largo de la carretera nacional 630. Complementa esta actuación en materia de infraestructuras de transportes el capítulo de la reactivación dirigido a mejorar, mediante una inver-

sión superior a los 6.500 millones de pesetas, las dos comunicaciones ferroviarias de vía estrecha que articulan de manera interna y externa las cuencas mineras de León. Por un lado, el proyecto intercomarcal de mejora de línea y material móvil entre Villablino y Cubillos del Sil, trayecto utilizado actualmente por la empresa Minero Siderúrgica de Ponferrada (MSP) para el transporte de carbón, y por otro, la modernización de un tramo de la antigua línea León-Bilbao, recorrido histórico que se verá mejorado en su trayecto León, Cistierna, Guardo (Palencia) y Arija (Burgos).

Respecto a *equipamientos sanitarios y educativos*, los proyectos más relevantes que se sufragarán con cargo a los fondos MINER hacen referencia a la construcción de un centro sanitario social en Villablino, presupuestado en 1.922 millones de pesetas, y a la ampliación de centros e instalaciones universitarias en el campus de Ponferrada, acción institucional cifrada en 6.000 millones de pesetas que responde a la pretensión de consolidar la extensión que desde el curso académico 1996-97 viene realizando la Universidad de León en la comarca del Bierzo. Cierra esta relación de inversiones infraestructurales las que tienen por objeto mejorar el hábitat de los municipios mineros en la doble vertiente de la restauración de los daños ocasionados por la actividad extractiva al medio ambiente (2.830 millones) y de la ejecución de obras relacionadas con el abastecimiento y saneamiento urbano (1.412 millones). En una visión sintética, si se suman todas estas cantidades parciales el montante global de inversión comprometido con cargo a los fondos del bienio 1998-99 supera los 20.000 millones de pesetas, constituyendo, sin lugar a dudas, la parte más prolífica del Plan.

b) Enseñanza y formación profesional: la puesta en marcha de esta faceta corresponde ejecutarla a la Fundación para el Desarrollo de la Formación en las Zonas Mineras del Carbón, organismo constituido para este fin el 31 de julio de 1998. Su labor, en el primer aniversario de vigencia del Plan, no ha pasado de convocar en la última semana del año 1998 el primer programa anual de ayudas y becas, conducta que impedirá a los residentes de las cuencas beneficiarse de los 5.000 millones que se destinaban a este importante cometido en los primeros doce meses de vida del Plan.

c) Proyectos empresariales: la adopción de este acuerdo se rige por la presentación de expedientes de creación de nuevas actividades productivas en zonas afectadas por la reconversión imparable de la minería energética. Actúa como elemento de juicio básico para la selección de proyectos el factor rentabilidad, pues se concibe como la mejor garantía de estabilidad del empleo que se tiene previsto generar. Un breve análisis de los proyectos presentados para acogerse a los 10.000 millones anuales reservados por el Plan MINER para esta faceta, que aún son provisionales por tardanzas imputables al Ministerio de Industria y Energía en su trabajo de estudio y aprobación definitiva de expedientes, revela el predominio de una apertura de negocios amparados en la figura de pequeñas y medianas empresas (pymes) promovidas, en su mayor parte, por personas e instituciones vinculadas a las zonas afectadas por el declive de la industria carbonífera, siendo característica de las iniciativas presentadas su concentración en los sectores agroalimentario, turístico, forestal y manufacturero. Este inicio de las propuestas elegidas se alienta con la entrega de subvenciones que vienen determinadas por las peculiari-

dades de cada proyecto, si bien la banda de ayudas barajada para atraer el capital privado hacia las cuencas oscila entre un 25-40% de la inversión total.

Sobre el papel, y en líneas generales, las medidas atenuadoras que se han descrito para combatir los impactos desfavorables provocados por el cierre de las minas pueden considerarse adecuadas, pues apuestan por mejorar las infraestructuras, por elevar el nivel intelectual de los recursos humanos y por diversificar la base productiva de las comarcas mineras, es decir, en la configuración de actuaciones no se omite ninguno de los peldaños necesarios para alcanzar el objetivo final de la reactivación. En suma, el diseño de las terapias establecidas se presenta idóneo de cara a combatir el peligro de despoblación que desde el comienzo de la actual reconversión minera planea sobre el futuro más inmediato de las cuencas, aun cuando son zonas de León que disfrutaban de los índices de envejecimiento más bajos de la provincia (PRIETO, 1996, pp.141). Sin embargo, y aunque pueda resultar elemental y obvia esta reflexión, el éxito de este paquete de medidas pasa por acatar en su justo término los principios rectores del Plan MINER relacionados de manera muy directa con la coordinación y agilidad administrativa en la disposición total de los fondos comprometidos. Este recordatorio obedece a la pobre impresión que trasmite la andadura más reciente del programa reactivador promovido por el Ministerio de Industria y Energía. Cuando se ha cumplido su primer año de vida, el rasgo más sobresaliente del mismo ha sido la falta de diligencia, cuando no la falta de voluntad política, para implementar, con la celeridad que requiere una grave situación de crisis, los contrapesos que mitiguen el empobrecimiento y las duras convulsiones socioeconómicas ocasionadas por la inexorable desaparición de la actividad extractiva. De hecho, 1998 ha pasado en blanco en la historia de la reindustrialización minera, pues ninguno de los ambiciosos proyectos anunciados ha comenzado mínimamente su ejecución.

Es cierto que los trámites burocráticos requieren de unos plazos oficiales ineludibles, pero no es menos cierto que el Plan MINER fue objeto de aprobación, como ya nos hicimos eco, el 15 de julio de 1997, y que hasta su entrada en vigor el 1 de enero de 1998, se dispusieron de casi seis meses para actuaciones preparatorias de carácter previo que bien pudieran haber evitado el desánimo y la imagen negativa atribuible a tener que realizar un balance anual sin inicio perceptible de obras, sin disfrute de actuaciones educativas y sin avances notorios en la gestación de nuevas empresas. Prueba inequívoca de la demora administrativa advertida es que un protagonista estelar de la reactivación como es el Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón se ha constituido, para comenzar a funcionar, en noviembre de 1998, once meses después de la entrada en vigor del Plan. Incluso esta lentitud y falta de previsión es difícilmente excusable cuando la cercana experiencia en resucitar otras cuencas, caso de Sabero, era, y es, un espejo idóneo de la dificultad que entraña el reto de transformar la estructura productiva de unos espacios territoriales muy dependientes de la riqueza generada por la existencia de las minas. Téngase en cuenta que después de transcurrir más de siete años de reactivación, el área Sabero-Cistierna ha recuperado de manera estable un escaso 10% de los puestos de trabajo destruidos por el ocaso de la minería, pues eran en torno a mil los empleos atribuibles de forma directa e indirecta a la industria del carbón. En la actualidad no llegan a cien las ocupaciones conseguidas por la

puesta en marcha de proyectos empresariales alternativos, siendo notable el daño psicológico que entre la población de este valle, y en otros de las cuencas mineras de León, caso de Fabero, han causado las promesas incumplidas (NOVO, 1993; GUERRERO, 1993; RODRÍGUEZ LAGO y MARTÍNEZ VILLAR, 1998; FRESNO, 1998; CASTRO, 1998).

Por otra parte, es sumamente aleccionador comprobar que la zona Sabero-Cistierna encuentre todavía aliento en los sueldos del carbón, y concretamente en un colectivo promedio de más de cien exmineros que a diario o por semanas se desplazan a trabajar por muy deficientes carreteras hasta las vecinas cuencas de Laciana y Ciñera-Matallana, ya que para ellos la ansiada reactivación todavía no ha conseguido recolocarles. No es ajeno a esta incómoda situación, en la que se llegan a realizar cada día desplazamientos de ida y vuelta superiores a los cien kilómetros, lo poco fácil que resulta readaptar al trabajador procedente de esta clase de industria a otro tipo de actividades profesionales, pues la personalidad y el perfil psicológico que inculca la minería en aspectos relacionados con el grado de reivindicación, corporativismo, poder adquisitivo y cultura de gasto son factores que no facilitan el reciclaje a otras ocupaciones, máxime cuando desde hace un siglo la única fuente de empleo existente en las cuencas ha sido la mina. Del mismo modo, la conciencia de gasto propia de este colectivo laboral viene justificada por el riesgo de su trabajo, ya que siempre existe el temor de no concluir la jornada diaria. A estos hechos se une que los habitantes de estas zonas han tenido mentalidad de asalariados y no de emprendedores, pues desde décadas la población dependió exclusivamente de las nóminas derivadas de su ocupación. En definitiva, la realidad descrita es lo más opuesto al arquetipo de un emprendedor que necesita ahorrar para poder hacer frente a planes de inversión enfocados hacia el autoempleo, siendo este dato un aspecto a tener muy en cuenta por los responsables de la faceta educativa del Plan.

A este cúmulo de inconvenientes se añade también la preocupante multiplicidad de organismos partícipes en el objetivo reindustrializador. La de por sí ya larga duración de los procedimientos de oficio se está viendo perjudicada por la extensa lista de administraciones implicadas en la gestión de los fondos mineros. La duplicidad de funciones, la falta de coordinación institucional y la dispersión de apoyos que fue característica de programas reactivadores precedentes corre el peligro de volverse a repetir, penalizándose de manera no desdeñable por este motivo la eficacia y operatividad del Plan. A modo de referencia, considérese que para fines similares cohabitan el Ministerio de Industria y Energía a través del Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón, la Junta de Castilla y León a través de la Agencia de Desarrollo Económico (ADE), la Diputación Provincial de León a través del Instituto para la Promoción Económica de León, S.A. (IPELSA), la Asociación de Municipios Mineros de León (ALMI) y los propios servicios de información y asesoramiento que llegan a dispensar los distintos ayuntamientos carboníferos afectados.

Adicionalmente, y como otro punto débil que amenaza la efectividad del Plan MINER, figura la falta de rigor que, salvo cambio final de postura, deja traslucir el comportamiento de la Junta de Castilla y León en el uso y destino de los fondos que el Ministerio de Industria y Energía le transfiere para contrarrestar el duro

declive de las cuencas. El avance de actuaciones que se pretende ejecutar con estos recursos de procedencia ministerial evidencia, sino se rectifica, un claro solapamiento de iniciativas administrativas al sufragarse con cargo a esta clase de fondos obras de infraestructura, caso del eje subcantábrico, que en buena medida ya figuraban como compromisos a financiar en años anteriores por parte de los propios presupuestos autonómicos. No cabe duda que semejante proceder supone un claro incumplimiento del Plan de reactivación al vulnerarse el principio financiero de adicionalidad recogido en el mencionado documento, pues se desvirtúa el carácter singular de los fondos ministeriales transferidos a las Comunidades Autónomas para afrontar una crisis industrial específica como es la minera.

En visión sumaria, la valía y confianza que ofrece el Plan MINER como instrumento de reactivación económica descansa en la seriedad y rigor que impregne la conducta de los poderes públicos, pues no reside en la arquitectura del Plan la débil imagen de logros alcanzados a lo largo de 1998, sino más bien en la actitud pausada que se detecta en los responsables más directos de su puesta en práctica. Como telón de fondo, de 1999, segundo año del Plan MINER, se espera realidades y hechos consumados capaces de convencer sobre la veracidad de unas dosis de inversión que se tienen previsto inyectar en las frágiles economías de las cuencas mineras al ritmo de 65.000 millones de pesetas por año, sin temor a que los retrasos acumulados hasta la fecha priven a estas comarcas de tan necesaria cantidad de recursos.

Cabe esperar que en el examen de años venideros hayan desaparecido los comportamientos que alimentan la duda y que en poco están favoreciendo el crédito y la solvencia a dispensar a los programas oficiales de reindustrialización. Sólo con premura y celeridad en las actuaciones administrativas se podrá combatir el desigual ritmo que hoy existe entre la aparición del daño socioeconómico que provoca la crisis minera y la aplicación del remedio que auguran las medidas articuladas por el Ministerio de Industria y Energía. La persistencia de los fallos e incumplimientos advertidos evidenciará un maligno divorcio entre teoría y praxis con fatales consecuencias para el pulso y bienestar de unas zonas que han contribuido a generar ingentes cantidades de riqueza, y que ahora, en el umbral de un nuevo milenio, podrían ser objeto de un injusto olvido y marginación.

5. CONCLUSIONES.

La actual política energética seguida por España reduce la participación del carbón nacional en la generación eléctrica, alterando semejante decisión de gobierno la salud económica de las cuencas mineras del país, unos espacios territoriales cuyo bienestar se encuentra muy supeditado a los avatares que experimenta esta clase de actividad productiva.

Conscientes de esta realidad, la Administración Central, representada por el Ministerio de Industria y Energía, ha puesto en marcha un plan de actuaciones con el fin de evitar que estas zonas se terminen convirtiendo en áreas territoriales deprimidas. Iniciativas programadas en materia de infraestructuras, formación de los recursos humanos y apoyos a proyectos empresariales desligados de la minería que se encuentran amparados en unos compromisos de inversión cifrados en 65.000

millones de pesetas anuales actuarán como medidas atenuantes del declive asociado a la desaparición de las minas. En conjunto, 520.000 millones de pesetas a lo largo del horizonte temporal 1998-2005.

No obstante, si se evalúa el primer año de vida del Plan MINER en el entorno de las cuencas mineras de León, los resultados no invitan en exceso al optimismo, pues mínima, cuando no inexistente, ha sido la materialización del presupuesto en los tres frentes de actuación citados. Burocracia y falta de voluntad política mantienen, hasta el momento, en suspenso la capacidad de las medidas estipuladas para combatir los graves daños socioeconómicos que origina este tipo de crisis industrial en unas áreas territoriales cuyo bienestar centenario ha dependido estrechamente de las nóminas generadas por la minería del carbón.

Cuadro resumen. Características básicas del plan MINER para la reactivación de las cuencas mineras españolas.

<i>Ministerio responsable</i>	Ministerio de Industria y Energía (MINER)
<i>Organismo gestor</i>	Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras
<i>Financiación de la reactivación minera</i>	Presupuestos Generales del Estado
<i>Delimitación geográfica</i>	León, Asturias, La Coruña, Ciudad Real, Palencia, Teruel, Córdoba y Barcelona
<i>Horizonte temporal</i>	1998-2005
<i>Dotación anualizada para infraestructuras</i>	50.000 millones de pesetas
<i>Dotación anualizada para proyectos empresariales</i>	10.000 millones de pesetas
<i>Dotación anualizada para formación profesional</i>	5.000 millones de pesetas
<i>Dotación anualizada total</i>	65.000 millones de pesetas
<i>Dotación plurianual para infraestructuras</i>	400.000 millones de pesetas
<i>Dotación plurianual para formación profesional</i>	40.000 millones de pesetas
<i>Dotación plurianual para proyectos empresariales</i>	80.000 millones de pesetas
<i>Dotación plurianual total</i>	520.000 millones de pesetas

6. BIBLIOGRAFIA.

CARBAJO JOSA, A. (1991): «Un año clave para la reordenación del sector carbón». *Economistas*, nº47, pp.258-263.

CASTRO MARTÍNEZ, J.M. (1998): «Reflexiones sobre el cierre de una mina». *Rodezno*, nº11, pp.28-30.

CORTIZO ALVAREZ, J. (1981): «Actividad económica y estructuras demográficas en la cuenca minera de Toreno (León)». Universidad de Oviedo.

CORTIZO ALVAREZ, T. (1977): «Las Cuencas mineras leonesas. Aproximación a su estudio geográfico». Institución Fray Bernardino de Sahagún. León.

FRESNO GONZÁLEZ, M. (1998): «Consecuencias de un cierre minero». *Rodez-*

no, nº11, pp.42-46.

GUERRERO GARCÍA, R. (1993): «Reconversión y reindustrialización de las cuencas mineras: La experiencia de Fabero», en RODRÍGUEZ LAGO, J. (Coord): "Presente y futuro de la minería leonesa del carbón". II Curso de Economía Leonesa. Secretariado de Publicaciones de la Universidad de León, pp.97-114.

MAURÍN ALVAREZ, M. (1987): «Introducción al estudio geográfico de las cuencas mineras españolas». *Eria*, nº12, pp.5-24.

NOVO GARCÍA, J.M. (1993): «Reconversión y reindustrialización de las cuencas mineras. La experiencia de Sabero», en RODRÍGUEZ LAGO, J. (Coord): "Presente y futuro de la minería leonesa del carbón". II Curso de Economía Leonesa. Secretariado de Publicaciones de la Universidad de León, pp.83-96.

PLAN MINER 1998-2005 (1997): "Plan de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras". Ministerio de Industria y Energía, Madrid.

PRIETO SARRO, I. (1991): *Despoblación y despoblamiento en la provincia de León: 1950-1991*. Secretariado de Publicaciones de la Universidad de León. Serie Conocer León, nº16, pp. 1-158.

RODRÍGUEZ LAGO, J. y MARTÍNEZ VILLAR, P. (1998): «Reflexiones sobre la situación socioeconómica y la reindustrialización de la cuenca minera de Sabero». *Rodezno*, nº11, pp.33-37.

ROIZ, M. (1973): «Urbanismo y hábitat en la zona minera de León». *Ciudad y Territorio*, nº2, pp.49-66.

RESUMEN: El presente artículo analiza las líneas maestras y la efectividad del reciente plan diseñado por el Ministerio de Industria y Energía para combatir los efectos negativos que la desaparición de la industria carbonífera origina en el entorno de las cuencas mineras españolas, actuando como marco geográfico de referencia para acometer esta acción analítica las comarcas mineras de León.

PALABRAS CLAVE: Crisis de la industria del carbón. Declive de las cuencas mineras. Reactivación de las comarcas carboníferas de León.

SUMMARY: This article analyses the main points and effectiveness of the recent plan designed by the Industry and Energy Department so as to fight the negative effects caused by the disappearance of the coal industry in Spanish coalfields. The mining regions of León are taken as the geographical frame of reference in order to undertake this analytic action.

KEY WORDS: Crisis of coal industry. Decline of coalfields. Revival of the coal regions of León.

RÉSUMÉ: Cet article analyse les lignes maîtresses et le caractère effectif du nouveau plan élaboré par le Ministère de l'Industrie et de l'Énergie pour lutter contre les effets négatifs provoqués par la disparition de l'industrie carbonifère autour du bassin minier espagnol, en utilisant les régions minières de León comme point de référence pour entreprendre cette action analytique.

MOTS CLÉS : Crise de l'industrie du charbon. Déclin des bassins miniers. Relance des régions carbonifères de León.