



La legislació de muntanya i la seva aplicació

XAVIER MATEU I LLEVADOT

Els redactors de la Constitució Espanyola de 1978, quan establien en l'article 130.2 que "amb la mateixa finalitat (la d'equiparar el nivell de vida de tots els espanyols) es donarà un tractament especial a les zones de muntanya", estaven recollint una inquietud que s'expressava a l'estat espanyol des de feia molt pocs anys i amb una feblesa remarcable: la necessitat d'una atenció específica als habitants de les àrees de muntanya, atès el fet diferencial —materialitzat en relleu accidentat i clima extremat— que grava les seves activitats i, en contrapartida, atesa també la funció social que exercien

els muntanyencs en mantenir habitada i productiva una àmplia superfície de sòl de la península. A Catalunya, però, aquest sentiment era més generalitzat —sempre dins ambients reduïts, que sovint no arribaven als mateixos muntanyencs— i no ha d'estranyar que l'addició de l'apartat 2. a l'article 130, que d'antuvi feia referència només a la modernització i al desenvolupament genèric de tots els sectors productius, fos feta a proposta de la coalició de l'Entesa dels Catalans.

Costa de dir fins a quin punt els legisladors en conjunt coneixien l'abast real d'aquesta disposició i el que significava en la seva aplicació pràctica. Més fàcil és de veure que responia a la voluntat dels redactors del text constitucional d'homologar el nou estat democràtic que s'estava creant amb la resta d'es-

tats de l'Europa occidental, especialment els de l'arc albi, que gaudien ja d'una àmplia tradició en el tractament dels problemes socials derivats de l'existència de les àrees muntanyoses.

L'Estatut de Catalunya de 1979 recull també referències específiques al tractament de la muntanya, per bé que, paradoxalment, ho fa d'una manera més ambigua. En efecte, a diferència de la Constitució Espanyola, que inclou el tema de la muntanya en el seu títol VII (economia i finances), l'Estatut de Catalunya ho fa en l'article 9.10 i ho vincula al medi natural i no pas al medi humà, quan diu que la Generalitat de Catalunya té competència exclusiva sobre les matèries següents: "... Monts, aprofitaments i serveis forestals, vies pecuàries i pastures, espais naturals protegits i

tractament especial de zones de muntanya...".

Això no ha obstat, però, perquè el desenvolupament legislatiu d'aquest projecte estatutari hagi pres una orientació més àmplia, que fa referència essencialment al medi humà.

Així com són dues les lleis orgàniques que fan referència al tractament especial de les àrees de muntanya, dues són també les lleis ordinàries que les desenvolupen i que afecten Catalunya: la *Ley 25/1982, de 30 de junio, de Agricultura de Montaña*, aprovada per les Corts espanyoles, i la *Llei 2/1983, de 9 de març, d'Alta Muntanya*, aprovada pel Parlament de Catalunya.

«La Ley 25/1982 de 30 de junio de Agricultura de Montaña»

El desenvolupament del precepte constitucional 130.2, que com hem comentat era ampli i de contingut clarament globalitzador, ha tingut lloc sota la forma específica d'una llei sectorial. Els primers esborranys de la llei sorgiren de l'Icna i tenien un contingut marcadament forestal, que s'anà perdent a mesura que els textos inicials avançaven vers el projecte presentat al Parlament. Durant el procés d'aprovació de la llei, que durà dos anys llargs i que s'inclou en la segona legislatura d'UCD, els grups de l'oposició, especialment socia-

listes i comunistes, reclamaren amb insistència una Llei General de Muntanya, alhora que volien reduir l'abast sectorial de la Ley de Agricultura de Montaña, per bé que, davant les dificultats de procedir a aquest canvi, optaren per intentar convertir la llei sectorial en una llei general, que fes referència als aspectes d'infraestructura i de qualitat de vida.

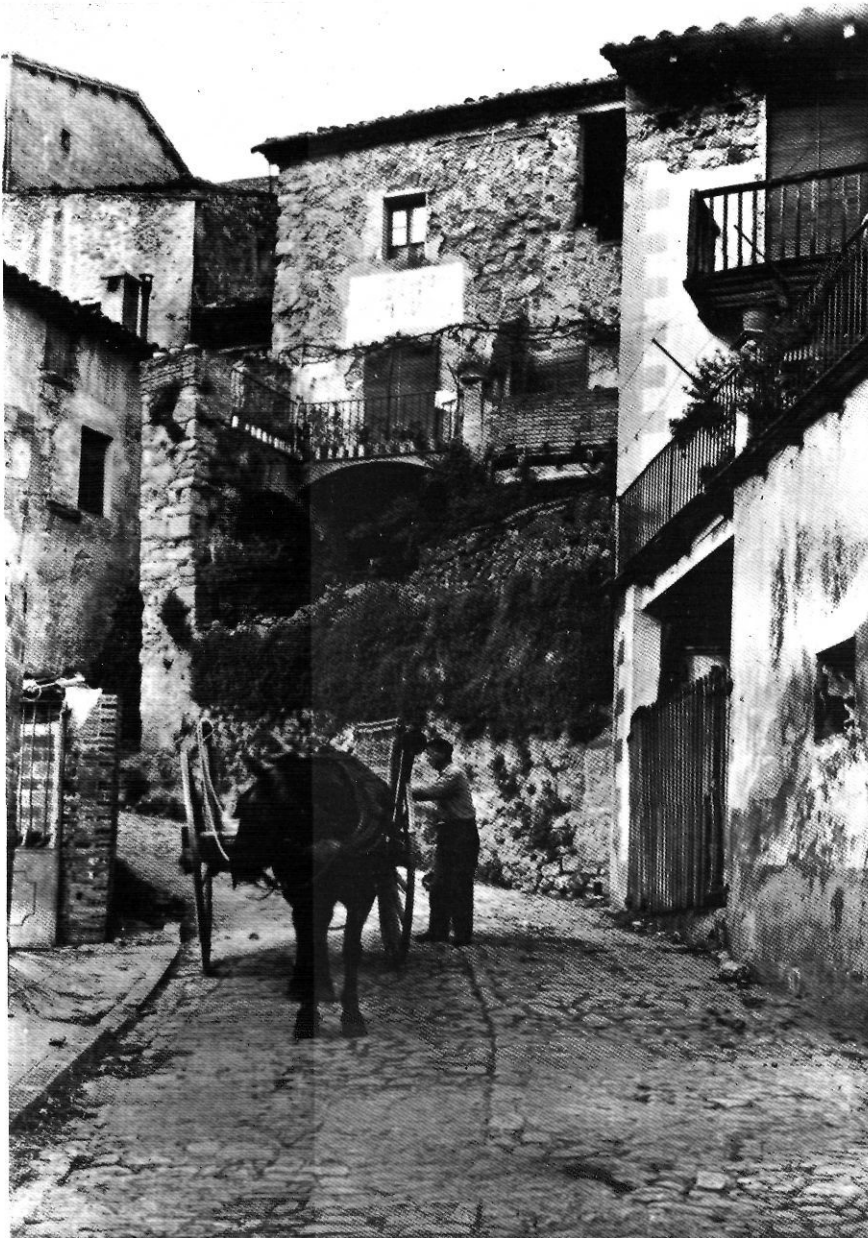
El principal instrument de què es dotava la llei són els programes d'ordenació i promoció de recursos agraris de muntanya i d'ella s'ha de destacar també l'especial atenció que es dona a les Associacions de Muntanya, a les quals es reconeix àmplia capacitat d'actuació, juntament amb les Entitats Territorials.

El desenvolupament de la Ley de Agricultura de Montaña s'inicià amb la creació de la Comissió en el si del Ministeri d'Agricultura (R.D. 2.717/83, de 5 d'octubre), però el primer reglament important el constitueix el Reial Decret 2164/84 de 31 d'octubre que regula l'acció comuna per al desenvolupament integral de les zones d'agricultura de muntanya, reglament que parteix, d'una banda, de l'articulació en les àrees de muntanya des d'una perspectiva àmplia i, de l'altra, de la prospecció conjunta i complementària de les diferents normes i dels instruments de què disposen les distintes Administracions Públiques.

A l'empara d'aquest Reial Decret s'establí una primera delimitació de les zones d'agricultura de muntanya (1985) i, recentment, s'ha promulgat el Reial Decret 1684/86 de 13 de juliol pel qual es regulen determinades ajudes específiques a explotacions agràries situades en zones d'Agricultura de Muntanya i, principalment, la indemnització compensatòria de muntanya, en compliment del reglament 797/85 de 12 de març i de la Directiva 268/75, de 25 d'abril, de la Normativa Comunitària sobre Agricultura de Muntanya.

La Llei 2/1983 de 9 de març d'Alta Muntanya

Al seu torn, l'article 9.10 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya és desenvolupat mitjançant la Llei 2/1983 d'Alta Muntanya. Malgrat les remarques que fèiem al text estatutari, aquesta vegada la llei té un caràcter general i no pas sectorial. És, en aquest cas, una llei globalitzadora que té com a principals ob-



Sant Esteve d'En Bas, en una imatge antiga.



Voltants de la Font Moixina d'Olot.

jectius el manteniment demogràfic de la població, el desenvolupament econòmic, la realització sòcio-cultural i la preservació ecològica a les àrees de muntanya. El seu àmbit d'aplicació són les nou comarques de muntanya definides a la mateixa llei i un nombre no determinat de zones de muntanya per definir posteriorment.

La Llei d'Alta Muntanya preveu uns instruments i unes institucions per a aplicar la política de muntanya. El principal instrument de la Llei és el Pla Comarcal de Muntanya, que consisteix en un document operatiu, elaborat sobre la base de les aspiracions de la població muntanyenca, de l'estudi sòcio-econòmic i físic de la comarca i de les directrius de la Generalitat, i que conté una avaluació de les possibilitats de desenvolupament a la comarca, uns programes d'actuació, un pla d'inversions i unes directrius de planificació física de l'espai comarcal.

El Consell Comarcal de Muntanya és la institució que ha de tenir més protagonisme en l'aplicació de la Llei de Muntanya. Els Consells Comarcals són institucions representatives, formades per representants dels ajuntaments de la comarca, que tenen com a principals funcions les de representar la comarca i defensar els seus interessos, sol·licitar l'elaboració del Pla Comarcal, informar-lo i aprovar-lo inicial-

ment. Cal remarcar que la Llei de Muntanya estableix la figura de la comarca en un moment en què la nova divisió territorial de Catalunya encara no està formulada.

El desenvolupament reglamentari de la llei és, a hores d'ara, força avançat i hi hem de destacar els decrets que posen en funcionament els Consells Comarcals de Muntanya, el Decret 84/1984, de 16 de març, sobre desplegament de la llei, que fixa les bases per a la formació del Consell General de Muntanya i per a la redacció i aprovació dels Plans Comarcals de Muntanya, els decrets de declaració de Zona de Muntanya i, finalment, el recent Decret legislatiu 3/1986, de 4 d'agost, d'adaptació de la Llei d'Alta Muntanya a la normativa comunitària sobre agricultura de muntanya.

L'aplicació de la legislació de Muntanya

El nivell d'aplicació a Catalunya de les dues lleis que fan referència a l'Alta Muntanya és força desigual. D'una banda, la *Ley de Agricultura de Montaña* es troba en un estadi molt incipient d'aplicació —constituïció de la Comissió d'Agricultura de Muntanya i delimitació perimetral de les zones d'Agricultura de Muntanya, tot i que durant aquest estiu l'adaptació a la normativa co-

munitària i l'interès per a aprofitar les subvencions de la CEE han motivat l'aparició del Reial Decret 1684/1986, de 13 de juliol, pel qual es regulen determinats ajuts específics a les explotacions agràries emplaçades en Zones d'Agricultura de Muntanya, entre les quals hi ha la indemnització compensatòria de muntanya, d'immèdiata aplicació.

Tota una altra cosa s'esdevé amb la Llei d'Alta Muntanya, que està en un estadi més avançat d'aplicació. Les institucions bàsiques que preveu la llei —Consell General de Muntanya i Consells Comarcals de Muntanya— ja fa temps que estan en funcionament, i alguns plans comarcals de muntanya ja estan en fase avançada d'elaboració. Pel que fa a les comarques de muntanya de la província de Girona, el Projecte de Pla Comarcal de Muntanya de la Garrotxa fou lliurat el juliol de 1986 al Consell Comarcal per a la seva aprovació inicial, mentre que per a la comarca del Ripollès es va realitzar l'enquesta pública prèvia i la diagnosi comarcal i les directrius de realització del Pla ja han estat lliurades al Consell Comarcal i discutides amb ell. El projecte de Pla Comarcal del Ripollès es preveu que estigui elaborat el mes de desembre de 1986.

Per a la comarca de la Cerdanya, partida administrativament entre les províncies de Lleida i de Girona, els treballs de realització



La política de muntanya a Catalunya es presenta encara plena d'interrogants.

del Pla Comarcal estan més endarrerits, ja que el que hi ha previst és lliurar al Consell Comarcal la Diagnosi i Directrius d'elaboració al final de setembre de 1986 per tal que el projecte de Pla pugui estar elaborat per a l'abril de 1987.

Algunes consideracions finals

En l'aplicació de la política de muntanya a Catalunya es presenten, encara avui, determinats interrogants que qüestionen aspectes fonamentals per a la correcta atenció dels problemes específics de les àrees de muntanya. Aquests interrogants provenen, d'una banda, de la inserció de la legislació i la política de muntanya en el context polític-administratiu general —al qual no són aliens els aspectes de gènesi que comentàvem al començament d'aquest article— i, de l'altra, el mateix desenrotllament intern de la política de muntanya.

A nivell més concret, encara no està resolta la interrelació entre la

legislació estatal i la catalana o entre els "plans comarcals de muntanya" i els *programas de adecuación y promoción de recursos agrarios de montaña*. D'altra banda, tampoc no es pot garantir a nivell executiu la connexió entre els plans comarcals de muntanya i els altres plantejaments sectorials amb incidència sobre les comarques de muntanya i, més específicament, la mesura en què l'aplicació del pla comarcal podrà desenvolupar el seu esperit de globalitzar i donar coherència a les diferents actuacions públiques a les comarques de muntanya. Finalment, la inexistència del Pla Territorial General de Catalunya deixa pendent la integració en aquest de la política de muntanya, i igual incertesa es produeix en la relació entre els plans comarcals de muntanya i els plans territorials parcials que s'hagin de redactar.

Però, i tornem a adreçar-nos al començament de l'article, el veritable interrogant de la viabilitat de la política de muntanya a Catalunya —i també a l'estat espanyol—, el

constitueix fins a quin punt és autèntica la voluntat de les diferents formacions polítiques d'afrontar els problemes presents i d'aplicar la política de muntanya. En el cas de Catalunya, la creació d'una Direcció General de Muntanya vinculada al Departament de Presidència, a més de constituir una mostra de la voluntat política d'aplicar la política de muntanya, proporcionaria als tècnics que ara treballen en el tema de la política de muntanya dins la Generalitat de Catalunya un marc de treball més idoni, alhora que aquesta esdevindria un òrgan més capaç d'imposar accions a la resta d'organismes i de reconduir l'actuació de tots ells cap a uns objectius comuns.

Xavier Mateu és geògraf del Servei de Cooperació Municipal de la Diputació de Barcelona.

Les fotos de les planes 34, 40, 43, 44, 49, 51, 52, 56, 57, 58 i 62 són originals de Raimon Camprubí i pertanyen a l'obra "El Ter", de Joaquim de Camps i Arboix, Edicions Destino, Barcelona.