



Vista al Parc Natural del Cadí-Moixeró. R. Vilalta

Lourdes Feixa i Lapedra

Instruments públics per a les polítiques de muntanya

Per les seves característiques físiques les àrees de muntanya presenten unes especificitats molt clares en relació amb altres territoris. A muntanya, el desenvolupament de l'activitat humana ha hagut de fer front a nombroses dificultats derivades de l'aïllament i de les condicions climàtiques i de relleu. A Europa, els darrers segles, els canvis generalitzats en la base econòmica van comportar la pèrdua de pes del sector agrari i una creixent industrialització, fet que sovint va deixar els territoris de muntanya al marge del desenvolupament assolit per la resta del territori. Per aquest motiu, les polítiques adreçades específicament a la muntanya han estat presents des de bon començament en els plantejaments dels diferents estats per fomentar un desenvolupament territorial més homogeni.

Tot i que, inicialment, la problemàtica de les àrees de muntanya es va tractar conjuntament amb la de les àrees rurals amb les quals compartien els problemes de subdesenvolupament econòmic i de déficits de serveis, aviat van aparèixer polítiques específiques adreçades a la superació dels condicionants físics, tret que les diferencia clarament de la resta del territori. En aquest context, les polítiques de muntanya pioneres estaven molt lligades al foment de l'activitat agrària. És el cas de França i del començament de la política regional comunitària.

Posteriorment, a mesura que s'ha avançat en l'aplicació de polítiques d'ordenació del territori s'ha anat evolucionant cap a mesures més integrals. D'altra banda, tant la pròpia situació de les àrees de muntanya com el context socioeconòmic global han variat notablement els darrers anys i estan apareixent nous instruments per a donar resposta a la situació actual.

La política de muntanya a Europa

A Europa, tot i que els alguns països han desenvolupat polítiques de muntanya prou diferenciades, cal referir-se en primer lloc al marc comunitari.

La política de la Unió Europea està continguda bàsicament a la Directriu 268/75, sobre agricultura de muntanya i altres zones desafavorides, en el reglament, 797/85 sobre millora de les estructures agràries, i en els seus desenvolupaments posteriors. La directriu esmentada defineix com a zones desafavorides de muntanya les que pateixen notables limitacions de les possibilitats agrícoles a causa dels condicionants de pendent o alçada, però, alhora, també defineix les zones desafavorides pel despoblament a partir del baix rendiment agrícola i d'altres zones equiparables. La delimitació definitiva d'aquestes àrees s'adapta als criteris dels diferents estats sobre el seu respectiu territori.

L'instrument encarregat d'establir un tracte diferencial en aquestes zones és el conjunt d'indemnitzacions compensatòries que, en el cas de les zones de muntanya, es denominen *Indemnitzacions Compensatòries de Muntanya* (ICM). Les ICM són ajudes a la producció que es donen directament als agricultors i que pretenen compensar els desavantatges comparatius de l'activitat agrària i ramadera en aquestes contrades.

No cal dir que les zones desafavorides de muntanya es poden acollir a les mesures socioestructurals de caràcter general de la política agrària comuna, de vegades en condicions preferents, i que aquesta possibilitat és utilitzada pels països membres en la vertebració de les seves respectives polítiques nacionals per a la muntanya.

El cas francès: un model força centralitzat

A França la política de muntanya va començar a agafar una certa autonomia dins del desenvolupament rural l'any 1973 quan es van definir les orientacions per a l'ordenació de l'espai de muntanya i posteriorment es va portar a terme un pla específic per al Massís Central. Posteriorment, en aplicació de les directives de la Comunitat Europea, es va instaurar un règim d'ajuts directes als agricultors per



Horts a la Poble de Lillet. R. Vilalta

Carretera de Tuixén a Gósol. R. Vilalta



compensar els desavantatges de producció causats pels handicaps naturals de l'entorn i també per modernitzar les explotacions. Alhora, aquests territoris es beneficiaven d'altres mesures més àmplies adreçades al món rural.

Més recentment, la Llei de desenvolupament del 1985 establia els elements bàsics de la política de muntanya francesa actual. D'acord amb la Llei, les àrees de muntanya es delimiten a partir de criteris físics com l'alçària i el pendent, però també hi intervenen altres factors com la població, el grau d'urbanització i el rendiment de la producció agrícola. Atesa la gran diversitat de la muntanya francesa, finalment es defineixen set grans àrees o massissos, que es diferencien en dos grans grups, la muntanya mitjana: Massif Central, Vosges i Jura, i l'alta muntanya: Alpes du Nord, Alpes du Sud, Pyrénées i Corse. L'instrument bàsic d'aplicació de la Llei és el Contracte de Massis.

Es tracta d'una política força centralitzada, malgrat l'intent de concertació que s'aprecia a la Llei amb la creació del Comitè de Massis que reuneix les diferents administracions i agents socials implicats per cadascuna d'aquestes unitats territorials.

D'altra banda, cal valorar positivament l'existència d'institucions financeres que forneixen els recursos per a l'aplicació d'aquesta política. Es tracta del FIDAR (Fons Interministerial de Desenvolupament i Ordenació Rural) que ha finançat ajudes per al manteniment de l'ocupació, del FIAT (Fons Interministerial d'Ordenació del Territori) i, més específicament, del FIAM (Fons d'Intervenció per l'Autodesenvolupament de la Muntanya).

Pel que fa als objectius, progressivament s'ha anat superant l'enfocament sectorial del començament per abastar una perspectiva més àmplia de gestió global del desenvolupament i de protecció del medi natural. Un ràpid repàs a les principals línies d'actuació de la Llei vigent ho deixa ben palès:

- Instal·lació de joves i transmissió d'empreses i explotacions rurals.
- Adaptació i modernització dels serveis públics i privats.
- Vaporització "industrial" de les potencialitats turístiques.
- Recerca i desenvolupament de sistemes d'explotació agrícola, forestal, d'aqüicultura o cinegètica més diversificats, pluriactius i intensius, adaptats a les condicions locals i que assegurin una bona gestió del medi natural.
- Reducció de l'aïllament a partir de la millora de les carreteres i comunicacions en general.
- Protecció contra els riscos naturals.

Els darrers anys, els canvis en la política d'ordenació del territori han propiciat un reflexió entorn del paper de la muntanya i de les polítiques que hi cal aplicar, tot i que de moment no han significat modificacions legals notables. Les noves orientacions de les autoritats públiques apunten en el sentit de reconèixer l'interès patrimonial de la muntanya, reforçar



Accessos al Pirineu. R. Vilalta



Ramat de vedells a Bagà. R. Vilalta

l'atractiu d'aquestes contrades mitjançant la millora dels serveis i la seva integració territorial, reduir els desequilibris interns i fomentar les iniciatives locals i el desenvolupament sostenible. Alhora es planteja millorar el funcionament d'algunes de les institucions previstes per la Llei.

Itàlia: el paper de les agrupacions de municipis

També Itàlia té una llarga tradició en aquest àmbit, que es concreta legislativament per primer cop el 1952 amb l'aprovació d'una llei a favor dels territoris de muntanya, i posteriorment pren una orientació definitiva amb la Llei de muntanya del 1971. Més recentment, la Llei de muntanya aprovada el 1994 ha suposat l'ampliació dels camps d'actuació i la millora del finançament, però sense modificar-ne els aspectes més essencials.

En el seu moment, la Llei del 1971 va ser força innovadora en establir un enfocament clarament territorial tant pel que fa a l'àmbit de planificació com al contingut. En aquest sentit, els objectius de la Llei són amplis: eliminar els desequi-

bris socials i econòmics entre les zones de muntanya i la resta del territori, promoure la valoració de la muntanya i fomentar la participació de la població.

Els criteris emprats per a la delimitació de les àrees de muntanya en el conjunt del país incorporen tant dades físiques d'alçària, superfície i pendent, com també nivells de renda i altres barems discrecionals. Però el tret més rellevant és que determinen l'agrupació obligatòria d'aquests municipis en àrees homogènies d'àmbit relativament reduït anomenades *comunitats de muntanya* –“*comunità montana*”–, que són les àrees bàsiques de planificació.

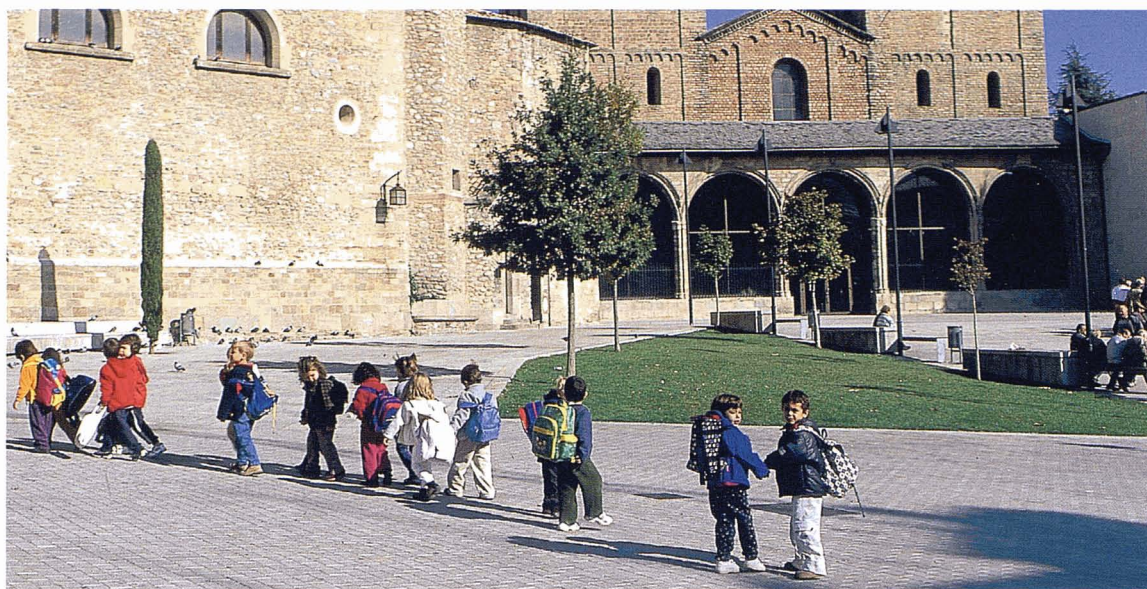
Les comunitats de muntanya es constitueixen a partir de lleis regionals i tenen una doble funció de programació i de gestió. La comunitat és la unitat mínima de programació i elabora els plans de desenvolupament; a més a més és l'ens intermedi d'aplicació d'aquesta programació mitjançant les competències pròpies o delegades pels municipis o les regions. Això fa que, si més no en teoria, el model sigui molt participatiu i amb una implicació molt directa de les institucions locals.



R. Vilalta

Quadre 1. Instruments de planificació de la política de muntanya		
País	Unitat territorial	Instruments
França	• Massís • “Bassin de vie” (Àmbit de vida)	• Contracte de massís • Contracte de país
Itàlia	• Comunitats de muntanya (“Comunità montana”)	• Pla zonal de desenvolupament
Espanya	• ZAM (Zonas de Agricultura de Montaña)	• PROPROM (Programes d'ordenació i promoció)
Catalunya	• Comarques de muntanya • Zones de muntanya	• Plans comarcals de muntanya • Programes zonals

Font: Elaboració pròpia



En qualsevol cas, cal considerar que tant l'Estat com les regions tenen competències legislatives i financeres en política de muntanya que condicionen el camp d'actuació de les comunitats de muntanya. Finalment, l'operativitat d'aquests organismes està subjecte a les decisions politicoadministratives de la regió i també dels municipis que el componen, fet que fa que a la pràctica es produeixin situacions molt diverses.

D'acord amb el paper atorgat per la Llei a les comunitats de muntanya, el Pla zonal de desenvolupament socioeconòmic és l'altra peça clau de la política de muntanya italiana. El Pla, que parteix d'una anàlisi aprofundida de la realitat de la zona, ha de preveure les possibilitats de desenvolupament dels diferents sectors econòmics i socials i dels serveis, indicant la tipologia, localització i cost de les inversions previstes per a redreçar la zona. El Pla, l'elabora la comunitat de muntanya en un procés força participatiu, però, a la fi, el finançament i el control d'execució depenen de la regió que controla el repartiment dels recursos financers.

El caràcter integral de Pla es palesa en l'àmplia tipologia de les actuacions, que abasten des d'accions de conservació del medi natural fins les intervencions per al foment de les activitats productives o les inversions per a la millora de la xarxa viària i la dotació d'equipaments docents o assistencials. Així mateix, cal esmentar que la comunitat de muntanya també pot redactar plans urbanístics al seu àmbit, fet que permet integrar els plans de desenvolupament amb la necessària organització del territori i en facilita notablement l'execució. Això ha fet que, malgrat el caràcter opcional intrínsec, sovint la planificació urbanística supramunicipal s'ha plantejat conjuntament a l'aprovació del Pla.

La política de muntanya es forneix de fonts diverses, estatals i comunitàries. La més específica és el Fons Nacional per a la Muntanya que assigna l'Estat a través de les regions segons criteris físics i socials (superfície, població, nivell de renda, dotació de servei, etc.).

En el cas d'Itàlia, al marge dels organismes institucionals, cal fer referència al paper rellevant desenvolupat per la UNCEM (Unió Nacional de Comunitats i Municipis de Muntanya) en la definició i esperonament continuat de la política de muntanya. L'existència d'un organisme polític unitari, d'àmplia representació i amb gran tradició històrica, és una de les raons fonamentals de l'actualitat dels problemes de la muntanya i de la seva presència permanent en la vida política italiana.

Ara mateix, s'està plantejant una nova modificació de la Llei de muntanya en el sentit d'adaptar les polítiques a la realitat d'aquests territoris. Així, es procura prioritzar les mesures adreçades a superar les dificultats intrínseques a la muntanya més enllà de les del foment del desenvolupament, a reconèixer el servei que desenvolupen els habitants de la muntanya en el manteniment d'un patrimoni col·lectiu,...

L'escàs desenvolupament de la legislació de muntanya a l'Estat espanyol

El tractament diferenciat de les zones de muntanya es va iniciar amb la Llei 25/1982, d'agricultura de muntanya, que establia els criteris de delimitació d'aquestes àrees i els instruments d'ajuda. Com palesa el nom, es tracta d'una llei molt orientada al sector agrari i al seu entorn rural.

Els criteris de delimitació són exclusivament físics –de pendent i alçària, tot i que s'admeten altres zones equiparables a causa de les dificultats del desenvolupament de l'activitat agrícola. La delimitació resultant també és la que s'aplica actualment per a les mesures derivades de la política europea a les zones desfavorides i de muntanya.

L'instrument bàsic previst per la Llei és el PROPROM (Programa d'Orientació i Promoció) que es planteja uns objectius molt ambiciosos d'ordenació integral de cada zona i també de participació de les administracions territorials.



Mirador d'Albert Arilla del Parc Natural del Cadí-Moixeró.
R. Vilalta

D'acord amb la Llei, el PROPROM pot preveure diferents tipus de mesures d'ordenació, de recuperació, d'ús i de defensa adreçades a la promoció del sector agrari i a la conservació del medi en sentit ampli, i també de promoció i protecció, que poden abastar actuacions molt diverses de foment del turisme rural, millora d'equipaments o conservació del patrimoni.

L'àmbit d'aplicació del PROPROM és una zona d'àmbit relativament reduït, la ZAM (Zona d'Agricultura de Muntanya), que es regeix per un Comitè de Coordinació de Zona en què estan representats d'una manera paritària l'administració de l'Estat, les comunitats autònomes i les corporacions locals de cada àrea i que preveu a més la participació de la població a través de les associacions de muntanya.

A la pràctica, la Llei ha tingut un desenvolupament relativament baix. Així, tot i que es va engegar l'elaboració de diversos PROPOM, l'entrada l'any 1986 a la Unió Europea va fer que es traspassés tot el protagonisme als instruments comunitaris, centrats bàsicament en les indemnitzacions compensatòries de muntanya (ICM) i els derivats de la política agrària comuna (PAC).

El desenvolupament de la Llei d'alta muntanya a Catalunya

La legislació catalana en matèria de muntanya, com la del conjunt de l'Estat, és relativament tardana en comparació amb la de la resta d'Europa, però cal considerar que la situació política del país fins als anys setanta no era gens favorable. Tanmateix, la preocupació per la situació de la muntanya estava ja molt present i, de fet, tant la Constitució espanyola com l'Estatut en fan una referència directa als respectius articulats.

En el cas de Catalunya, aquesta voluntat d'incidir sobre la problemàtica muntanyenca té una ràpida concreció legislati-

va: la Llei 2/1983, d'alta muntanya, aprovada pel Parlament. Fins ara, és la única legislació pròpia d'aquesta mena que han elaborat les comunitats autònomes de l'estat espanyol.

La Llei catalana recull bona part de l'experiència assolida pels països europeus en el desenvolupament de polítiques de muntanya, i és especialment palesa la influència de la legislació italiana. Posteriorment, amb la incorporació a la Unió Europea, també s'han anat aplicant mesures derivades de la política comunitària, fet que un cop més ens aproxima a la resta de països europeus.

Des del preàmbul mateix de la Llei, es fa un enfocament integral de la problemàtica de la muntanya que es concreta clarament en els objectius següents:

- Igualar el nivell de vida de les àrees de muntanya a la resta de ciutadans de Catalunya mitjançant l'aprofitament i el desenvolupament integral dels recursos.
- Garantir que el nivell dels serveis oferts als habitants d'aquestes àrees sigui igual que el de la resta del territori.
- Aturar la regressió demogràfica, procurant un desenvolupament harmònic del territori.
- Fer compatible el desenvolupament turístic, d'oci i econòmic amb la preservació del patrimoni natural, cultural i històric.
- Compensar els desavantatges físics i socioeconòmics derivats dels handicaps naturals, valorant les funcions que la muntanya compleix en benefici de la resta del territori.

Malgrat que les condicions de la muntanya han canviat molt al llarg d'aquests anys i alguns dels objectius plantejats per la Llei han quedat superats, cal reconèixer-ne la modernitat en aspectes com la valoració del paper desenvolupat pels habi-



Eix del Llobregat. R. Vilalta



tants de la muntanya en la conservació d'un patrimoni comú o la necessitat de procurar un desenvolupament sostenible.

L'àmbit d'aplicació de la Llei són les comarques i les zones de muntanya, que tenen un tractament diferenciat. En el primer cas es tracta de territoris homogenis, amb un ens local representatiu, mentre que les zones es determinen per agregació de municipis limítrofs que compleixen unes determinades condicions de cota i pendent. La Llei nomena explícitament les deu comarques de muntanya i descriu detalladament l'instrument de planificació que s'hi aplicarà, els plans comarcals de muntanya, mentre que preveu unes mesures més toves en el cas de les zones.

Cada pla comarcal de muntanya (PCM) ha d'incloure un estudi socioeconòmic de la comarca que en determini les possibilitats de desenvolupament i l'estratègia d'actuació més adient, uns programes d'actuació detallats emmarcats en un pla financer i unes directrius territorials i urbanístiques. La metodologia d'elaboració del pla és força participativa: hi intervenen les diverses administracions actuant del territori, les institucions locals, especialment el Consell Comarcal, i també està prevista la participació de la població; però la

redacció i l'aprovació definitiva corresponen al govern de la Generalitat que, a la pràctica, lidera tot el procés i també hi aporta el finançament.

El Pla és bàsicament un programa de desenvolupament integral en un àmbit territorial reduït, la comarca, per un període de cinc anys. Els programes d'actuació continguts al Pla són necessàriament molt amplis, ja que així ho determina la Llei, i abasten temes de defensa, conservació i restauració del medi físic i del patrimoni històric i artístic, protecció i foment de les activitats agràries, promoció i foment de la indústria, el turisme i l'artesania, habitatge, construcció i millora d'infraestructures, i equipament sanitari, docent, esportiu i cultural. Això fa que, tot i que el Pla és redactat des del Departament de Política Territorial i Obres Públiques, requereix la implicació de tots els organismes actuant que a la pràctica són els diferents departaments de l'administració de la Generalitat. En aquest sentit, el Pla ha estat un instrument de coordinació administrativa.

Des de l'aprovació de la Llei el 1983 s'han portat a terme dues generacions de plans comarcals i ara està vigent la tercera que estén la seva validesa al llarg del període

Quadre 2. Resum de la despesa dedicada als plans comarcals de muntanya, per sectors

Comarca	1r PCM	2n PCM	2001
Alt Urgell	82,74	58,67	10,85
Alta Ribagorça	34,19	16,56	6,17
Berguedà	105,37	111,38	22,19
Cerdanya	67,43	65,87	7,99
Garrotxa	111,39	93,96	18,92
Pallars Jussà	92,06	50,48	12,23
Pallars Sobirà	43,85	54,99	10,16
Ripollès	147,30	91,43	12,38
Solsonès	54,82	74,56	14,28
Val d'Aran	37,31	33,31	7,40
Total	776,45	651,22	122,57

Font: Elaboració pròpia



Cal Suser de Saldes. R. Vialta

2001-2005. Aquesta planificació s'ha desenvolupat en el territori pirinenc on se situen les deu comarques de muntanya –l'Alt Urgell, l'Alta Ribagorça, el Berguedà, la Cerdanya, la Garrotxa, el Pallars Jussà, el Pallars Sobirà, el Solsonès i la Val d'Aran–, mentre que les zones de muntanya es beneficien de línies d'ajut específiques.

Pel que fa estrictament als plans comarcals de muntanya, han suposat una despesa realitzada global de 1.550,24 MEUR per part de la Generalitat, en el període comprès entre els anys noranta, quan es van engegar els primers plans, i el 2001, l'últim any sobre el qual es disposen dades de seguiment. Als quadres 2 i 3 s'ofereix un resum d'aquestes dades sobre els preus constants, classificades d'acord amb la distribució territorial i la dels principals sectors d'activitat.

La situació de les comarques de muntanya en el moment de redactar els primers plans comarcals era de precarietat en moltes infraestructures bàsiques, entre les quals hi havia una xarxa de comunicacions deficient i escassetat de serveis públics per a la població. Aquest fet agreujava encara més el difícil procés de canvi en l'estructura socioeconòmica i impossibilitava l'aparició de noves oportunitats de desenvolupament. Per aquest motiu, la programació d'aquests

plans, tot i dedicar recursos a la promoció dels sectors productius, es va centrar fonamentalment en la resolució dels déficits infraestructurals. L'estructura sectorial de la despesa realitzada (quadre 3) en aquest període és un clar reflex d'aquest fet; així, el volum superior de despesa correspon a l'apartat d'infraestructures, que aplega el 48,46% de la despesa, seguit dels recursos productius (24,73%) i dels equípaments.

En canvi, la distribució de la despesa en la segona generació de plans mostra una situació més equilibrada. Així, tot i que les infraestructures encara presenten un domini quantitatiu de la despesa, percentualment han reduït el pes (37,80%) a favor d'una atenció més gran als sectors productius, que passen a representar un valor similar, el 34,68 %. I aquesta tendència continua en la tercera generació de plans, tal com palesen les xifres de despesa de l'any 2001.

Finalment, cal esmentar que en aquest darrer període també s'ha redactat un pla estratègic de les comarques de muntanya que pretén superar l'òptica estrictament comarcal dels plans amb un enfocament més horitzontal de la problemàtica pirinenca. El pla estratègic no es planteja concretar les actuacions que s'han de portar a terme, que finalment es faran per mitjà dels plans comarcals o d'altres mesures, sinó



Torrent de Fontalba (Querolps). M. Segarra



Tuixén. R. Vialta

determinar les orientacions generals que cal seguir per a la muntanya tot emmarcant-les en un context més global. Aquest pla, que es va elaborar seguint un mandat parlamentari i que fins ara no ha tingut un reflex legislatiu, marca la línia de futur en la planificació de muntanya, en el sentit d'una planificació més flexible però amb més implicació per part dels sectors socioeconòmics locals i amb un acord institucional per a la seva execució.

Alguns elements de reflexió

Un element comú a molts dels instruments de planificació analitzats és l'enfocament integral en la manera d'abordar els problemes de la muntanya. Aquesta orientació cal entendre-la en un doble sentit: internament, per tal d'acostar-se a la complexitat de la problemàtica de cada àrea i a les interaccions entre recursos, activitat econòmica i nivell d'infraestructures i serveis, i també externament, en el sentit de considerar la influència del context socioeconòmic global sobre la situació i les perspectives de les àrees de muntanya.

L'escala regional i local semblen les millors posicions per fer front a la problemàtica de la muntanya, potser perquè permeten encarar de manera particularitzada la diversitat de situacions que hi ha en aquests territoris. Cal tenir en compte que la complexa orografia dels territoris muntanyencs determina l'existència d'àrees naturals molt diferenciades i relativament aïllades que potencien vocacions socioeconòmiques diferents. Així mateix, aquesta escala permet una major implicació de la població local i fomenta l'autodesenvolupament.

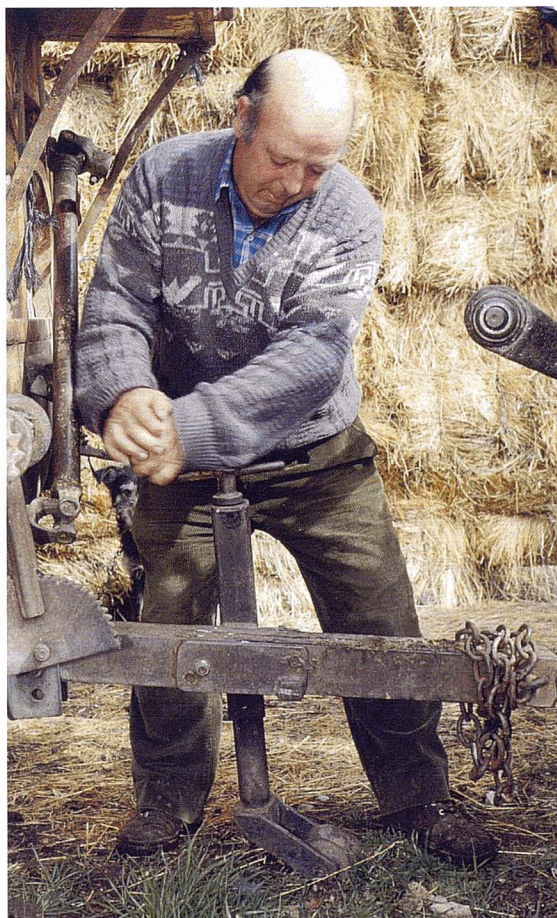
El desenvolupament d'una política específica depèn tant d'uns instruments i unes institucions eficaços i adaptats, com d'un finançament suficient per portar a terme les actuacions amb prou autonomia. En aquest sentit, en alguns països s'han formalitzat fons específics que recullen aportacions dels diferents nivells de l'administració nacional i també fons procedents de la política regional comunitària,

per aplicar-los als programes derivats de la política de muntanya.

La muntanya s'enfronta a reptes derivats dels nous usos atribuïts al territori, especialment els turístics, a reptes derivats de la valoració creixent dels recursos que ofereix i de la integració en un context internacional cada cop més globalitzat i competitiu. Un cop superats en bona part els dèficits més greus quant a infraestructures i qualitat de vida, els muntanyencs volen trobar respostes a temes com l'aposta per la qualitat en la producció agrària, la consolidació d'un turisme sostenible o el reconeixement de la seva tasca com a conservadors d'un patrimoni col·lectiu. En resum, cal tornar a definir el paper de la muntanya i construir entre tots unes perspectives de futur.

Lourdes Feixa i Lapedra

cap del Servei d'Acció Comarcal del Departament de Política Territorial i Obres Públiques



Eines agrícoles a Gósol. R. Vialta