

MODEST FLUVIÀ I FONT, XAVIER MATEU I LLEVADOT, MARIA TERESA SERRA I ALBERCH

Les comarques d'alta muntanya.

Evolució i perspectives de la política de muntanya a Catalunya

Dos anys després de l'aprovació pel Parlament de Catalunya de la Llei d'Alta Muntanya, és encara molt prematur de fer balanç definitiu del que aquesta llei pot significar. No és, en canvi, massa aviat per avançar uns elements de reflexió a la llum de les tendències que s'endevinen de les actuacions ja realitzades. El desplegament reglamentari de la Llei d'Alta Muntanya, l'aplicació d'aquestes normes per part de les institucions que hi tenen competència i l'adequació d'una cosa i l'altra a la realitat de les àrees de muntanya, tot plegat forneix prou elements per què qualsevol observador especialitzat pugui, si més no copsar uns indicis suficients per formular una opinió.

Les realitzacions més importants fins avui en matèria de política de muntanya es poden agrupar en dos nivells diferents: la delimitació de les àrees de muntanya —comarques i zones— i la creació de les institucions pròpies de la política de muntanya —Consells Comarcals de Muntanya i Consell General de Muntanya. El disseny i l'entrada en funcionament dels instruments de la política de muntanya— plans comarcals de muntanya— encara està en fase de projecte. De cada un d'aquests nivells ja comencem a tenir elements de referència que permeten d'encetar el debat.

L'ÀMBIT D'ALTA MUNTANYA A CATALUNYA. UN TERRITORI DESIGUAL

L'àmbit d'alta muntanya catalana a efectes de l'aplicació de la llei 2/1983, de 9 de març d'Alta Muntanya és definit per la mateixa llei, que hi destina dos articles. L'article 2n es refereix a les comarques de muntanya, que són definides com a territoris homogenis, amb unitat econòmica i social i que es caracteritzen per una altitud, un terreny pendent i un clima clarament limitador de les activitats econòmiques, perquè disposen de recursos naturals escassos en el conjunt del territori de Catalunya i perquè tenen una baixa densitat de població en relació amb el valor mitjà de Catalunya. Aquest mateix article 2n fa l'enumeració de les nou comarques de muntanya (vegeu el quadre 1). Amb motiu del desplegament de la llei es tor-

na a fer referència específica al tema de les comarques, a l'annex del Decret 297/1983, de 14 de juliol, on, a més d'enumerar les comarques, es fa una relació de cada un dels municipis que les constitueixen.

L'article 3r. de la llei tracta de les zones de muntanya, territoris que abasten un o diversos municipis no situats en comarques de muntanya i que reuneixen determinades condicions d'altitud i de pendent. La declaració de zona de muntanya és competència del Consell Executiu de la Generalitat, amb la prèvia sol·licitud dels municipis interessats i amb un informe preceptiu del Consell General de Muntanya. Mentre que la declaració de comarques de muntanya es remunta al moment d'aprovació de la llei, la delimitació de les zones de muntanya és posterior. La mateixa llei preveu que la intensitat de l'aplicació de la política de muntanya en

aquestes zones sigui menor: no exigirà la formació i aplicació de plans comarcals, sinó que es reduirà a establir criteris de preferència en ajudes i subvencions de caràcter sectorial a determinar pel Consell Executiu de la Generalitat de Catalunya en el marc de les seves competències. Les institucions objecte de reflexió en aquest article, però, no són tant les zones com les comarques de muntanya.

De la simple anàlisi de les dades demogràfiques bàsiques —l'indicador més primari dels que s'utilitzen en anàlisi territorial— es desprenen desigualtats importants entre les diverses comarques de muntanya, desigualtats que no afecten tan sols la magnitud, sinó també la dinàmica i l'estructura de la població i del poblament. Així, si tornem al quadre 1, podem observar com l'ordre de magnitud de la població de les comarques de muntanya s'estén, l'any 1981, dels prop de cinc mil habitants del Pallars Sobirà o de la Vall d'Aran als més de quaranta mil de la Garrotxa o el Ripollès; però, tal com indicàvem ara mateix, el que realment té significació són les dades complementàries a aquesta informació de base: la dinàmica de la població, l'estructura del poblament i l'estructura d'activitat de la població activa. En efecte, mentre unes comarques han guanyat població durant el període 1960-1981 (la Garrotxa, la Cerdanya), altres comarques han experimentat un decreixement anual acumulatiu de l'ordre del -3,30 % i del -1,37 % (Pallars Sobirà i Pallars Jussà), cosa que representa una pèrdua de població en vint anys de vora el 50 % i el 25 %, respectivament.

Pel que fa a l'estructura del poblament, es dibuixen tres tipus de comarques: aquelles que gaudeixen d'una estructura de nuclis de població jerarquizada, amb els estaments superiors de la jerarquia —caps de comarca i centres subcomarcals— d'entitat suficient per articular la prestació de serveis bàsics i mitjans a tota la comarca —el Berguedà, el Ripollès, la Garroxa i, en certa manera, l'Alt Urgell s'enquadrarien dins aquesta tipologia—; una altra tipologia la integren aquelles comarques on, tot i disposar d'una estructura interna de nuclis de població jerarquizada, els nivells superiors de la je-

rarquia són ciutats massa petites per poder furnir una oferta de serveis suficient en l'àmbit comarcal; és el cas de les comarques de la Vall d'Aran, els dos Pallars o la Cerdanya—; finalment, ens trobem amb el cas únic del Solsonès, on no existeix pràcticament cap tipus d'estructura jerarquizada, sinó que s'estableix una polarització entre la capital, que engloba el 54 % de la població de la comarca, i la resta de nuclis de poblament disseminat, sense cap nivell significatiu intermedi. Aquesta distribució dels nuclis de població, que és representada gràficament en el mapa 1, té també la seva transposició pel que fa

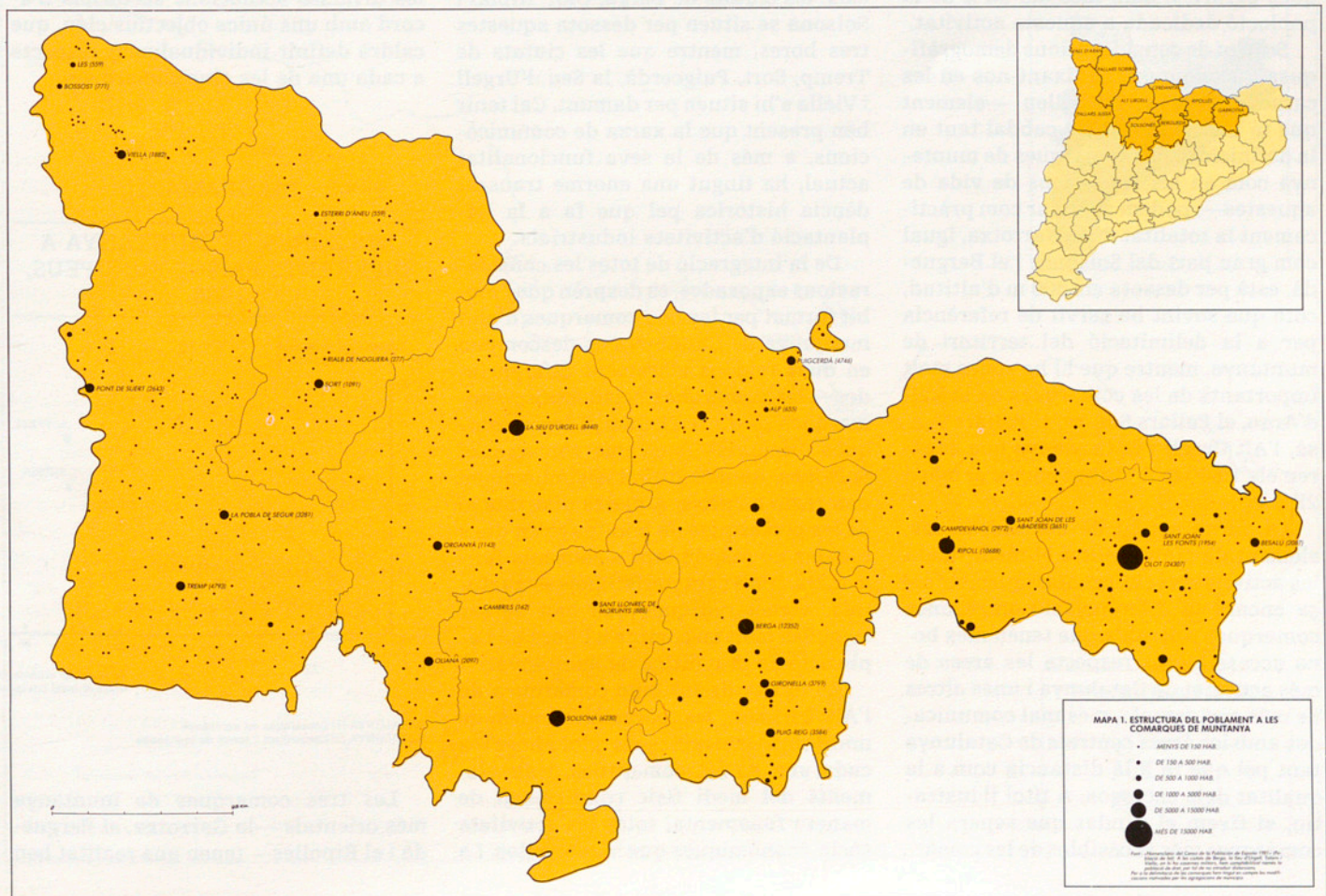
als municipis (vegeu el quadre 2).

L'element diferenciador més significatiu pel que fa a les dades bàsiques de població ens el dona, però, l'estructuració de la població activa segons el sector d'activitat. Deixant de banda la valoració de les magnituds absolutes, la distribució percentual de les activitats (vegeu el quadre 3) permet d'observar com tres de les comarques —la Garroxa, el Ripollès i el Berguedà— tenen més del 60 % d'ocupació en els sectors de la indústria i la construcció; tres comarques més —l'Alt Urgell, la Cerdanya i la Vall d'Aran— ocupen més del 36 % de la població activa en el sector

QUADRE 1

CARACTERÍSTIQUES BÀSIQUES DE POBLACIÓ A LES COMARQUES DE MUNTANYA. (POBLACIÓ DE FET, 1981)						
COMARCA	MUNICIPIS	POBLACIÓ 1960*	POBLACIÓ 1981*	% INCREMENT ANUAL ACUMULATIU** 1960-1981	POBLACIÓ CAP DE COMARCA, 1981*	PES DE LA CAPITAL S/TOTAL DE** LA COMARCA, 1981 (%)
Alt Urgell	19	20.844	19.828	50,25	8.440	42,57
Berguedà	30	47.953	42.152	50,63	13.062	30,99
Cerdanya	16	11.850	12.456	+0,25	4.746	38,10
Garroxa	21	41.098	44.929	+0,44	24.307	54,10
Pallars Sobirà	17	26.429	19.977	51,37	4.793	23,99
Pallars Jussà	15	10.344	5.247	53,30	1.091	20,79
Ripollès	24	34.468	32.958	50,22	10.522	31,93
Solsonès	14	12.116	10.711	50,61	6.230	58,16
Vall d'Aran	9	6.525	5.923	50,48	1.915	32,33
TOTAL COMARQUES DE MUNTANYA		211.627	194.181	50,42	5	5
TOTAL CATALUNYA		3.925.871	5.958.208	+2,08	5	5

Font: * Dades elaborades pel CIDC a partir del Censo de la població de España (v.e.) ** Elaboració pròpia.



LA DIVISIÓ TERRITORIAL DE CATALUNYA (I)

QUADRE 2

COMARCA	DISTRIBUCIÓ DELS MUNICIPIS I DE LA POBLACIÓ SEGONS LA GRANDÀRIA (1981)									
	DE 0 A 500 HABITANTS		DE 500 A 2.000 HABITANTS		DE 2.000 A 10.000 HABITANTS		MÉS DE 100.000 HABITANTS		% MUN.	% POB.
	% MUN.	% POB.	% MUN.	% POB.	% MUN.	% POB.	% MUN.	% POB.		
Alt Urgell	63,2	14,3	26,3	24,8	15,5	60,9	-	-	100,0	100,0
Berguedà	60,0	7,6	23,4	12,7	13,3	51,1	3,3	28,6	100,0	100,0
Cerdanya	68,7	18,8	25,0	33,4	6,3	47,8	-	-	100,0	100,0
Garrotxa	38,1	3,7	42,9	30,5	14,3	13,8	4,7	52,0	100,0	100,0
Pallars Jussà	52,9	10,6	29,4	28,5	17,7	60,9	-	-	100,0	100,0
Pallars Sobirà	86,7	49,1	13,3	50,9	-	-	-	-	100,0	100,0
Ripollès	62,5	12,6	12,5	6,5	20,8	45,8	4,2	35,1	100,0	100,0
Solsonès	85,8	33,3	7,1	12,7	7,1	54,0	-	-	100,0	100,0
Vall d'Aran	55,6	10,4	33,3	46,2	11,1	43,4	-	-	100,0	100,0

Font: C.D.I.C. Indicadors demogràfics de les comarques catalanes (1981)

QUADRE 3

COMARCA	DISTRIBUCIÓ DE LA POBLACIÓ ACTIVA, PER COMARQUES (1975)											
	AGRICULTURA		INDUSTRIA		CONSTRUCCIÓ		SERVEIS		SENSE ESPECIFICAR		TOTAL	
	ABS.	%	ABS.	%	ABS.	%	ABS.	%	ABS.	%	ABS.	%
Alt Urgell	2.152	29,9	1.769	24,6	652	9,1	2.592	35,9	36	0,5	8.201	100,0
Berguedà	2.148	11,7	10.474	57,3	1.551	8,5	3.906	21,3	220	1,2	18.299	100,0
Cerdanya	1.243	26,3	464	9,8	1.064	22,6	1.893	40,0	61	1,3	4.725	100,0
Garrotxa	2.801	13,8	10.189	50,0	2.336	11,5	4.882	24,0	143	0,7	20.351	100,0
Pallars Jussà	2.301	34,7	1.483	22,4	693	10,5	2.156	32,4	0	0,0	6.633	100,0
Pallars Sobirà	1.140	52,6	225	10,3	240	11,1	553	25,4	13	0,6	2.171	100,0
Ripollès	1.592	10,6	8.588	57,1	1.093	7,3	3.562	23,7	195	1,3	15.030	100,0
Solsonès	1.699	39,8	794	18,5	520	12,2	1.214	28,5	43	1,0	4.270	100,0
Vall d'Aran	460	22,0	300	14,5	335	16,0	991	47,3	4	0,2	2.090	100,0

Font: CIDC* Dades estadístiques del padró municipal d'habitants de 1975. Indicadors demogràfics de les comarques catalanes. Barcelona, desembre de 1983.

dels serveis, i les tres darreres comarques —Pallars Jussà, Pallars Sobirà i Solsonès— són fonamentalment comarques agràries, amb més del 35 % de la població dedicada a aquesta activitat.

Sortint de consideracions demogràfiques i econòmiques i fixant-nos en les característiques del relleu —element que té una importància cabdal tant en la definició de les comarques de muntanya com en les condicions de vida de aquestes—, podem apreciar com pràcticament la totalitat de la Garrotxa, igual com gran part del Solsonès i el Berguedà, està per dessota els 800 m d'altitud, cota que sovint ha servit de referència per a la delimitació del territori de muntanya, mentre que hi ha zones molt importants de les comarques de la Vall d'Aran, el Pallars Sobirà, el Pallars Jussà, l'Alt Urgell i la Cerdanya que superen els 1.600 m d'altitud (vegeu el mapa 2).

La xarxa actual de comunicacions, element de síntesi entre el medi físic i les activitats socio-econòmiques, reforça encara la diferenciació entre unes comarques orientals que tenen més bona accessibilitat respecte les àrees de més activitat de Catalunya i unes altres de més occidentals, més mal comunicades amb les àrees centrals de Catalunya tant pel que fa a la distància com a la qualitat dels accessos. A títol il·lustratiu, si fixem el llindar que separa les comarques més accessibles de les comarques

més poc accessibles en unes tres hores de viatge en automòbil entre Barcelona i les respectives capitals comarcals, les ciutats de Berga, Olot, Ripoll i Solsona se situen per dessota aquestes tres hores, mentre que les ciutats de Tremp, Sort, Puigcerdà, la Seu d'Urgell i Viella s'hi situen per damunt. Cal tenir ben present que la xarxa de comunicacions, a més de la seva funcionalitat actual, ha tingut una enorme transcendència històrica pel que fa a la implantació d'activitats industrials.

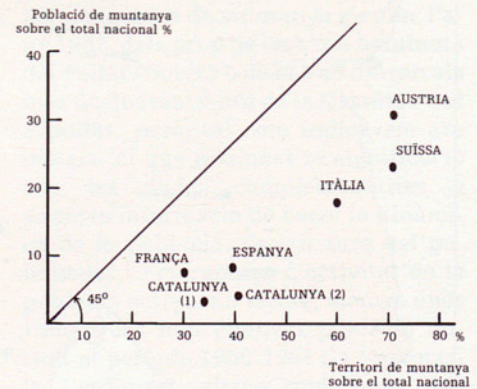
De la integració de totes les consideracions exposades, es desprèn que l'àmbit format per les nou comarques d'alta muntanya de Catalunya es descompon en dues regions clarament diferenciades —les comarques occidentals, o comarques de l'Alt Pirineu, i les comarques orientals— i en una comarca, el Solsonès, de més difícil assimilació en una regió o l'altra. Aquesta distribució de les comarques de muntanya en dues regions no respon tant a elements funcionals com a característiques estructurals, característiques que han de ser tingudes molt en compte a l'hora de l'aplicació de la política de muntanya.

En el cas de les cinc comarques de l'Alt Pirineu, les característiques de muntanya són presents globalment a cada una de les comarques, i els elements del medi físic condicionen de manera fonamentalment totes les activitats socio-econòmiques que hi tenen lloc. La

política de muntanya en aquestes comarques ha de partir de plantejaments de globalitat comarcal i ha d'integrar les diverses actuacions sectorials d'acord amb uns únics objectius clau, que caldrà definir individualment respecte a cada una de les cinc comarques.

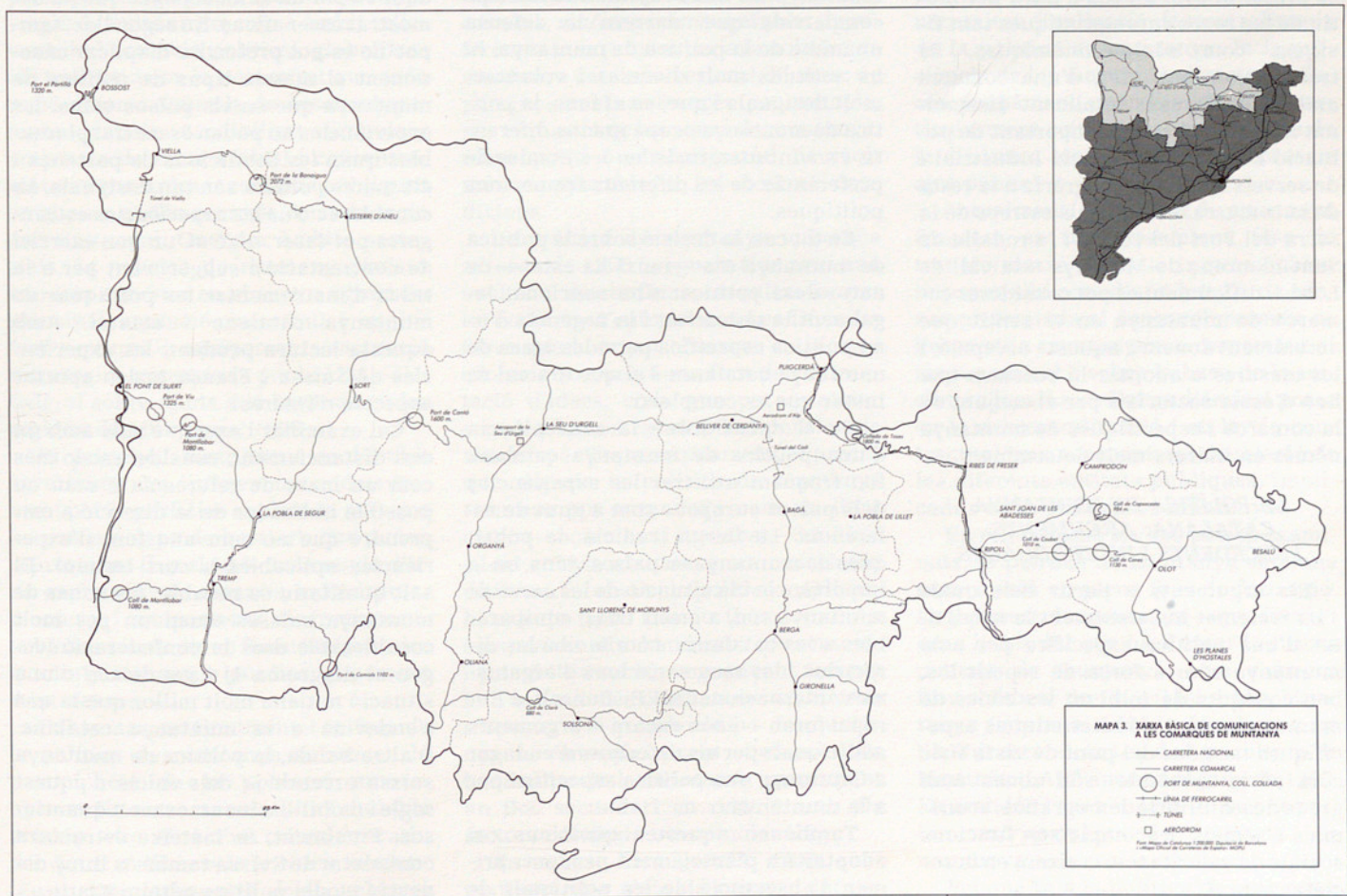
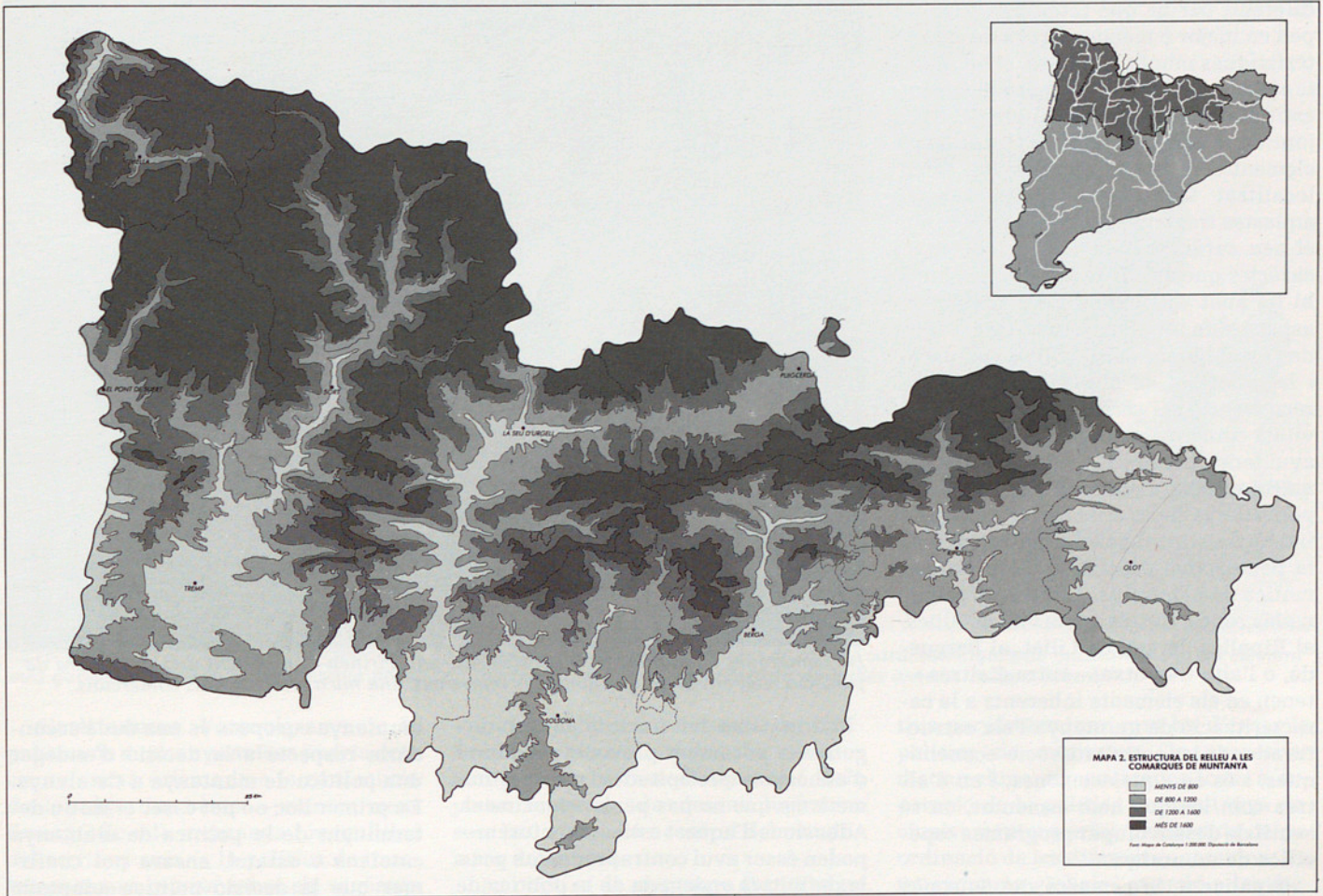
DIAGRAMA. 1

LES ZONES DE MUNTANYA A DIFERENTS PAÏSOS EUROPEUS, 1980



CATALUNYA (1) Comarques de muntanya
 CATALUNYA (2) Comarques i zones de muntanya

Les tres comarques de muntanya més orientals —la Garrotxa, el Berguedà i el Ripollès— tenen una realitat ben



diferent; per bé que totes tres participen en major o menor mesura de característiques muntanyenques, el fet muntanyenc no és de cap manera l'element estructurador de les activitats del conjunt de la comarca, sinó que esdevé un element complementari i, sovint, força localitzat territorialment. En efecte, aquestes tres comarques tenen en comú el seu caràcter industrial tradicional, caràcter que des de fa més de cent anys hi ha anat estructurant els principals aspectes de les activitats humanes, des de l'establiment dels nuclis de població i la dinàmica de migracions fins a la reconversió del sector agrari i les activitats comercials. La problemàtica que avui tenen plantejada aquestes tres comarques s'ha d'abordar més des de la perspectiva de la crisi de les activitats industrials tradicionals que no des de la perspectiva específica de la problemàtica de muntanya. Tan sols determinades zones, com és ara la vall de Ribes, al Ripollès, la vall de Lilet, al Berguedà, o l'alta Garrotxa —entre d'altres—, tenen en els elements inherents a la caracterització de muntanya l'eix estructurador de les activitats socio-econòmiques, i és en aquestes zones, i en d'altres com les que hem esmentat, on té sentit de desenvolupar programes específics de muntanya.

Finalment, la comarca del Solsonès es presenta com un cas a part, per motiu de les seves característiques tant físiques com socio-econòmiques. Es tracta, com hem vist, d'una comarca amb el poblament totalment disseminat amb un sol centre important de població i amb una població industrial i de serveis a Solsona, i agrària a la resta de la comarca. Excepte als estreps de la serra del Port del comte i la rodalia de Sant Llonrenç de Morunys —la vall de Lord— difícilment es pot considerar comarca de muntanya en el sentit que actualment donem a aquesta accepció, i les mesures a adoptar-hi entenem que han d'ésser sectorials per al conjunt de la comarca i específiques de muntanya només en indrets molt determinats.

LA POLÍTICA DE MUNTANYA CATALANA: ARGUMENTS, PRECEDENTS I INTERROGANTS

Els arguments a partir dels quals s'ha reclamat insistentment la necessitat d'una política específica per a la muntanya són, a força de repetir-los, ben coneguts de tothom: les zones de muntanya tenen característiques específiques tant des del punt de vista físic com socio-econòmic; són zones amb greus desequilibris demogràfics, econòmics i socials, i compleixen funcions socials de valorització creixent en la societat actual.



Les comarques de muntanya més orientals —Alt Pirineu— presenten una estructura de població molt envellida que només es rejuveneix una mica a les capitals comercials.

La mateixa reiteració d'aquests arguments pot haver provocat un cúmul d'adhesions precipitades: més per mimetisme que no pas per convenciment. Adhesions d'aquest estil —aventurem— poden ésser avui contraproductives per a la definitiva endegada de la política de muntanya. És una sospita cada dia més compartida que, darrera la defensa unànime de la política de muntanya, hi ha actituds molt diverses i voluntats molt desiguals i que, en el fons, la política de muntanya ocupa graons diferents, i sovint marginals, en les escales de preferència de les diferents formacions polítiques.

En tot cas, la decisió sobre la política de muntanya era —i així ha estat— de naturalesa política: s'ha sancionat legalment la necessitat i la urgència d'una política específica per a les àrees de muntanya catalanes i el que ara cal és instar que es compleixi.

En el debat sobre la conveniència d'una política de muntanya catalana fou freqüent utilitzar les experiències dels països europeus com a punt de referència. La llarga tradició de polítiques de muntanya en països veïns, on la importància i la situació de les àrees de muntanya són, a grans trets, equiparables a les catalanes, com també les directrius i les recomanacions d'organismes internacional (CEE, Consell d'Europa) foren —i són encara— arguments addicionals per als defensors d'endagar a Catalunya una política específica per a la muntanya.

També en aquestes qüestions cal adoptar un plantejament prudent: primer, l'observació de les polítiques de

muntanya europees és una dada secundària respecte a la decisió d'endegar una política de muntanya a Catalunya. En primer lloc no pot ésser el motiu determinant de la política de muntanya catalana o estatal, encara pot confirmar que la decisió política adoptada aquí va per un camí conegut que ha demostrat ésser eficaç. En segon lloc, tampoc no es pot pretendre d'aplicar exactament el mateix tipus de política de muntanya que en els països veïns: les experiències no poden ésser trasplantables quan les condicions de partença i els marcs polítics són tan desiguals. La consideració de les experiències estrangeres pot ésser, això sí, un bon exercici de contrastació i suggeriment per a la tasca d'instrumentar les polítiques de muntanya catalana i estatal. Amb aquesta lectura prudent, les experiències de Suïssa i França poden aportar aspectes d'interès.

Cal examinar l'exemple suís amb un cert distanciament, considerant-lo més com un marc de referència o com un possible indicador de la direcció a emprendre que no com una font d'experiències aplicables a curt termini. El salt qualitatiu és notable; les zones de muntanya suïsses tenen un pes molt considerable dins la confederació (vegeu el diagrama 1) i gaudeixen d'una situació mitjana molt millor que la que s'endevina a la muntanya catalana. D'altra banda, la política de muntanya suïssa arrenca ja dels inicis d'aquest segle i mobilitza recursos molt quantiosos. Finalment, la mateixa estructura confederal de Suïssa també és lluny del nostre model político-administratiu.



La recuperació i el manteniment espontanis de determinades activitats socials i de relació característiques de muntanya són un element més que posa de relleu la progressiva presa de consciència muntanyenca (Partida de bitlles a Areu, Pallars Sobirà).

Sintèticament, l'organigrama de la política de muntanya suïssa podria descriure's així: orientada a la consecució de dos objectius bàsics —manteniment demogràfic a la muntanya i reequilibri del territori suís—, la política de muntanya suïssa reposa sobre els següents principis estratègics: regionalització (la «regió de muntanya» com a àmbit rellevant de l'actuació política), globalització (reflectida en la necessitat que cada regió disposi d'un pla de desenvolupament global), rendibilitat (impulsar activitats de futur viable) i concentració (concentrar les inversions públiques en alguns nuclis centrals de cada regió de muntanya). Quant a àmbits sectorials, la política de muntanya suïssa incideix sobretot en el sector agrari (la principal actuació sectorial) i en infraestructures i equipaments (actuació estratègica potenciada per la LIM —lle federal sobre Ajuda a la Inversió en les regions de Muntanya, 1975—).

El principal instrument en l'àmbit agrari són les *subvencions* (darrerament per superfícies explotada més que no pas per caps de bestiar), que poden representar fins el 50 % de la renda d'una explotació de muntanya. En infraestructures i equipaments, els instruments bàsics són de tipus financer (préstecs avantatjosos, avals públics, pagament d'interessos, ...).

Cal remarcar finalment l'èmfasi de la política de muntanya suïssa en la participació de la població muntanyenca. No es tracta sols d'un saludable principi ètic, sinó d'un criteri operatiu per dotar d'eficàcia la política de muntanya. La participació de la població

—fomentada per una exhaustiva política d'informació i animació social— abraça tant la fase d'elaboració dels plans regionals de desenvolupament com la d'aplicació i control del compliment dels plans.

La política de muntanya francesa no representa un horitzó tan llunyà com el cas suís, sinó segurament el punt de referència més pròxim per a la política de muntanya catalana i estatal. El marc de partença en el cas francès (per exemple, pes i situació de les zones de muntanya, marc político-administratiu) és molt més equiparable a les nostres condicions.

La política de muntanya a França arrenca de 1960 i segueix fins avui una evolució discontinua, esquitxada per tot de canvis d'enfocament. Les diferents fases que hom pot observar en la seva evolució són una bona font de contrastació d'idees, cosa que pot estalviar errors a la nostra incipient política de muntanya. Esquemàticament, el procés que segueix la política de muntanya francesa pot entendre's com un llarg camí —encara avui inacabat— en l'inici del qual la muntanya era concebuda de forma fatalista i la política a aplicar-hi era de tipus passiu (hom tendia a *compensar* els handicaps de muntanya), si bé avui hi va guanyant terreny una actitud més combativa i ambiciosa respecte a la problemàtica de muntanya i, conseqüentment, l'atenció als handicaps de la muntanya va ocupant un lloc secundari en relació amb els factors culturals i institucionals.

En aquest llarg procés, s'han anat perfilant una sèrie de criteris norma-

tius per determinar com ha d'ésser la política de muntanya: la necessitat d'actuacions diversificades (com a superació de la política de muntanya exclusivament agrària), l'exigència de coordinació de les diferents actuacions en un esquema global; l'atenció a les disparitats entre zones de muntanya i la necessitat d'aplicació descentralitzada de la política de muntanya; la insuficiència de les mesures indirectes o d'acompanyament, quan la situació és particularment crítica, i la importància de la dinàmica local (a part del necessari ajut públic).

Actualment, la política de muntanya francesa es troba en plena fase de transformació. Els criteris que semblen imposar-s'hi són, d'una banda, de «donar preferència al desenvolupament de l'economia muntanyenca respectant el medi ambient i sobre la base de la iniciativa local» i, de l'altra, l'èmfasi posat en la descentralització i en la via contractual com a mecanisme de relació de les diferents entitats públiques, implicades en la política de muntanya.

En relació amb els dos països examinats, la política de muntanya catalana encara està en plena fase de formació. La llei marc de muntanya —que fixa les gran línies del que ha d'ésser la futura política de muntanya— no s'aprova fins el febrer de 1983 (Llei d'Alta Muntanya Catalana, LAMC). Igualment, en l'àmbit estatal, la Ley de Agricultura de Montaña (LAM) apareix el juny de 1982. En ambdós casos encara no es pot parlar estrictament de política de muntanya.

Pel que fa a la política de muntanya



La ramaderia de muntanya i el turisme, dues maneres diferents —de vegades antagòniques, de vegades complementàries— d'explotació dels recursos específics de les àrees de muntanya. (vacada de Son i de Jou (Pallars Sobirà) al port de la Bonaigua).

catalana, els avenços principals fins avui han estat, sobretot, la definició dels objectius i principis orientadors de l'actuació pública a muntanya i, més en segon terme, la concreció d'alguns criteris d'instrumentació de la política de muntanya. Resta, de primer, acabar de desenvolupar la llei marc, això és, concretar i instrumentar la política de muntanya i, finalment, iniciar-ne l'aplicació.

No és sobrer insitir en la magnitud i la importància de la tasca que resta: cal superar una certa complaença en el que ja s'ha fet, tot observant que, això tot sol de moment no ha resolt res. De fet, els interrogants que encara avui es plantegen sobre la política de muntanya catalana són nombrosos. Tals interrogants provenen, d'una banda, de la inserció de la legislació i la política de muntanya en el context polític-administratiu general i, de l'altra, del mateix desenrotllament intern de la política de muntanya.

En relació amb el primer grup, encara avui hi ha algunes preguntes sense resposta, per exemple:

1) La interrelació entre la legislació marc estatal i la catalana, o entre els «plans comarcals de muntanya» que preveu la llei catalana i els *programa de ordenación y promoción de recursos agrarios de montaña* de la llei estatal. Aquest punt afecta la qüestió de la competència sobre les previsible sobvençions, ajudes i indemnitzacions que puguin arbitrar-se, i si tals mesures han d'ésser necessàriament homogènies a totes les zones de muntanya de l'Estat.

2) La connexió entre els plans comarcals de muntanya i els altres plantejaments sectorials amb incidència sobre les comarques de muntanya, i, més globalment, la mesura en què el pla comarcal podrà desenvolupar el seu esperit de globalitzar i donar coherència a les diferents actuacions públiques a les co-

marques de muntanya.

3) La integració de la política de muntanya dins la política territorial catalana i la relació entre els plans comarcals de muntanya i els plans territorials parcials.

A cap observador no li passarà per alt la importància d'aquest interrogants de cara a l'efectivitat de la futura política de muntanya. En certa manera, es poden entendre com condicionants externs de la política de muntanya, en la mesura que afecten qüestions político-administratives generals. Amb independència d'aquestes qüestions, hi ha altres d'interne dins la mateixa política de muntanya que mereixen ara la nostra atenció.

VALORACIÓ I PERSPECTIVES DE LA POLÍTICA CATALANA DE MUNTANYA

El primer element de reflexió es desprèn linealment d'observar les fondes desigualtats existents entre les nou comarques de muntanya. Es fa difícil pensar que un mateix instrument —el pla comarcal de muntanya— pugui ésser igualment eficaç per enfrontar-se a realitats tan diferents. Això és que una política de muntanya que es fonamenta bàsicament en el pla comarcal pugui recollir la necessària diversitat entre aquelles comarques on la muntanya és la característica bàsica i aquelles en les quals la muntanya és un fet accessori i localitzat. És evident que la naturalesa del pla comarcal ha d'ésser diferent en els dos tipus de comarques. El distintiu de pla comarcal «de muntanya» només es pot aplicar en puritat al primer tipus de comarques. Respecte al segon, l'aplicació de la política de muntanya a la totalitat de la comarca només té sentit en la mesura que la comarca esdevingui una unitat funcional sòlidament establerta. Però, fins i tot en aquest cas, cal

que el pla comarcal reculli especialment les necessitats de les zones de muntanya de cada una d'aquestes comarques, i que les accions previstes del pla en la resta del territori comarcal estiguin supeditades a aquelles necessitats que, donada la unitat funcional de la comarca, només tenen solució en el marc comarcal. D'altra banda, la política de muntanya pot incorporar altres instruments i mesures al marge del pla comarcal (per exemple, subvencions, ajudes creditícies, etc.). És també dubtosa la conveniència d'aplicar aquesta mena d'accions a la globalitat de les comarques no totalment muntanyenques.

De moment, les accions preparatòries de la política de muntanya s'han centrat gairebé exclusivament en els plans comarcals de muntanya, la qual cosa també suscita una reflexió crítica. En efecte, reduir la política de muntanya a l'aplicació dels nous plans comarcals sembla inadequat des de dos punts de vista: en primer lloc, si s'ha cregut necessari crear una legislació i una política específiques per a la muntanya és perquè s'ha acceptat que les zones de muntanya tenen, d'un cantó, característiques comunes i homogènies entre elles i, de l'altre, trets diferencials prou definidors respecte a la resta del territori. Reduir la política de muntanya a l'aplicació de nous plans comarcals —necessàriament heterogenis, perquè és heterogènia la realitat de les nou comarques, és il·lògic amb l'acceptació inicial d'unes característiques homogènies de totes les àrees muntanyenques. En segon lloc, el paquet instrumental que preveu la LAMC no es limita als plans comarcals, sinó que obre la possibilitat d'instrumentar altres tipus de mesures (per exemple, subvencions a les actuacions a muntanya, creació d'organismes per fomentar el desenvolupament socio-econòmic —arts. 10 i 11 de la LAMC).

La substància de la política de muntanya ha d'ésser un enfocament comú; un criteri específic que presideixi l'actuació de l'administració als territoris de muntanya, i mai no poden reduir-se i desintegrar-se d'entrada aquests criteris concrets d'abast sectorial per aplicar específicament a muntanya i, després, concretar i aplicar aquestes mesures a les diferents comarques de muntanya segons les directrius que estableixin els plans comarcals.

La tercera reflexió és sobre la naturalesa real dels futurs plans comarcals. Cal assumir amb realisme que els plans comarcals seran, de fet, el resultat de la simple addició de les actuacions previstes per cada un dels diferents organismes de l'administració autonòmica. És difícil pensar que l'organisme encarregat d'elaborar els plans pugui imposar les actuacions necessàries als altres organismes, sovint de superior escala jeràrquica. Acceptat així, les idees motrius del pla comarcal —globalitzar les actuacions públiques, fer-les coherents entre si i compatibles en la consecució d'uns objectius comarcals clarament definits— resten imprecises, Hom no dubta de la globalitat del pla, però serà una globalitat a posteriori, per simple addició de projectes preexistents. La coherència interna sembla, així, impensable, i la compatibilitat, fortuïta.

La possible sortida sembla anar per la via d'encomanar la política de muntanya a una direcció general de Muntanya dependent del departament de Presidència: un òrgan capaç d'imposar accions a la resta d'organismes i de reconduir l'actuació de tots ells cap a uns objectius comarcals comuns.

En quart lloc, cal parar esment sobre el que s'ha d'entendre per política de muntanya. Per dir-ho amb brevetat: no totes les actuacions públiques fetes a muntanya encaixen en el que es pot anomenar política de muntanya. I la raó també és simple: si es reclama i s'accepta la necessitat d'una política específica de muntanya, s'està reconeixent implícitament que no totes les actuacions fetes a muntanya són política de muntanya (d'altra manera, una tal política hauria existit de sempre i seria absurd el procés actual).

Algunes actuacions recents il·lustren perfectament aquest aspecte. Per exemple, el túnel del Cadí: iniciativa privada amb suport públic: la seva construcció forma part d'un projecte ambiciós de comunicació entre Barcelona i París. No respon, com és obvi, a les necessitats de comunicació de les dues comarques de muntanya directament afectades —la Cerdanya i el Berguedà. El seu enclavament físic en territori muntanyenc és una contingència accessòria a



Boca sud del túnel de Viella, a la primavera. No entrà en servei fins l'any 1948.



L'aspiració a una legislació específica per la muntanya té una tradició ja notable, especialment a les comarques més orientals del Pirineu. Portada del dossier «Per una llei de muntanya», juny de 1979.



En el procés d'arrelament de la consciència muntanyenca hi participen els més diversos sectors, des dels partits polítics a les institucions culturals. (Rialb de Noguera, Pallars Sobirà).



Mentre que les comarques més orientals del Pirineu (Berguedà, Garrotxa, Ripollès) són essencialment industrials, a les comarques occidentals pràcticament no hi ha cap activitat industrial significativa al marge del sector hidroelèctric. (Fàbrica de llet SALI a Puigcerdà, Cerdanya.)

la finalitat que persegueix. Per tant, no es pot entendre ni catalogar d'actuació de política de muntanya, i les possibles crítiques, igual com els defectes d'aquest projecte, no poden tampoc imputar-se al passiu de la política de muntanya. Altrament, és notori que la inversió que ha comportat hauria tingut des d'un prisma de política de muntanya una distribució molt diferent i, afortunadament, uns resultats globals segurament molt superiors als que es poden esperar d'aquesta realització.

La declaració de zona d'ordenació d'explotacions de què han estat objecte les comarques del Pallars Jussà i el Pallars Sobirà tampoc no es pot considerar una actuació en el marc de la política de muntanya. Malgrat les possibilitats que permet aquesta figura d'intervenció, en res significatiu no es diferencia la seva aplicació a la muntanya del que havia estat a les comarques de les Garrigues o de la Segarra. I això malgrat que en el moment de la seva aprovació la problemàtica de les àrees de muntanya com a plantejament global era de plena actualitat.

El mateix podríem dir de les actuacions dels diversos departaments que apliquen a les comarques de muntanya la política sectorial vigent per a la resta del territori de Catalunya, sense adequar-la a les especificitats pròpies d'aquest medi. La proposta d'instal·lació de plantes de tractament de residus com a primera mesura material oficialment considerada dins l'aplicació de la política de muntanya fou especialment desencertada com a mesura inicial, ja que incideix sobre un aspecte que ocupa un lloc molt desplaçat en l'ordre de problemes i prioritats que afecten a aquestes comarques.

A l'hora de tancar aquestes reflexions, no podem sinó donar mostra d'un cert pessimisme. Pessimisme derivat no tant del nombre elevat d'interrogants que ens planteegen els esdeveniments presents, ni de la seva importància relativa, sinó, més aviat, de l'autèntica voluntat de les diferents formacions polítiques d'afrontar aquests problemes i engegar la política de muntanya. El nucli de la qüestió és, també ara, polític, com política ha estat la decisió de portar el procés fins al punt en què es troba avui. La resposta als punts plantejats pot donar una guia sobre la voluntat real de tirar endavant la política de muntanya.

MODEST FLUVIA. Economista.

XAVIER MATEU. Geògraf.

Cartografia: MARIA TERESA SERRA. Geògrafa.

