

---

## **Debat 2017. La política forestal en els boscos municipals declarats d'utilitat pública**

---

### **Primera part. Introducció general al tema**

#### Evolució històrica

- Formació de la propietat municipal
- La terra amortitzada de les mans mortes
- De l'organització estamental a l'organització en classes
- Inici de la desamortització a les Espanyes
- Les desamortitzacions de Mendizábal i de Pascual Madoz
- El catàleg de boscos d'utilitat pública
- L'Estat desplaça els ajuntaments i veïns de la gestió dels boscos d'utilitat pública
- Defensa i intents de recuperació dels béns comunals desamortitzats
- El franquisme, enardiment del centralisme

#### La situació actual a Catalunya

- La Generalitat es fa càrrec dels boscos
- Es manté el model centralitzat de gestió dels boscos de propietat municipal declarats d'utilitat pública
- La lluita de l'Administració forestal contra altres opcions de gestió. El cas de la Poble de Lillet
- Breu balanç de la gestió autonòmica actual
- Avantatges i inconvenients del sistema actual de gestió dels boscos públics municipals
- Síntesi d'arguments a favor d'una gestió centralitzada i d'una gestió municipal dels boscos públics propietat de les entitats locals

### **Segona part. Alternatives a la gestió actual dels boscos municipals declarats d'utilitat pública**

- Cal canviar realment la manera de gestionar avui els boscos públics de propietat municipal?
- Objectius d'un canvi
- Gestió individual o associada?
- Pas previ: estructuració de la propietat
- Disseny d'un model
  - Planejament
  - Gestió
- Resum final

---

## Primera part. Introducció general al tema

---

### Evolució històrica

---

#### Formació de la propietat municipal

A tota la península Ibèrica, durant el procés de feudalització, el terreny conquerit als sarraïns es repartia entre els participants en la conquesta: el rei, la noblesa i l'Església secular i regular.

Després de l'ocupació de Mallorca (1229), per exemple, el rei Jaume I es va quedar la meitat de l'illa i la resta la va repartir entre els caps nobiliaris que aportaren la seva milícia a la conquesta (Nuno Sanç, comte del Rosselló; el vescomte de Bearn; el comte d'Empúries, i el bisbe de Barcelona). Aquestes grans superfícies de la primera partició es varen distribuir a continuació, totalment o parcial, entre cavallers i peons dels senyors participants, i, finalment, moltes d'aquestes terres van ser fraccionades en parcel·les, per a ser conreades per agricultors/repobladors, o bé en règim d'emfiteusi, o bé en arrendament.

Per afavorir l'arribada dels nous pobladors, el rei o els senyors atorgaren moltes vegades cartes de poblament o llibres d'ordinacions, de franqueses o de privilegis. Aquestes cartes i llibres establien relacions contractuals entre els propietaris directes de la terra i la població que havia d'ocupar-la, i expressaven, en general, els deures i drets mutus, juntament amb normes de caràcter polític, religiós, econòmic, militar i administratiu. Creaven, doncs, el marc de relacions que calia seguir en la comunitat que s'estava formant.

Moltes d'aquestes instruccions determinaven els terrenys que gestionaria el que ara entenem com a municipi (propietat municipal), per poder pagar les despeses dels serveis públics que prestava. D'altres determinaven els terrenys que pertanyerien a la col·lectivitat dels veïns (propietat col·lectiva), fossin terres, prats o boscos, i que serien destinats a un ús general conjunt o a un ús repartit periòdicament per sort o torn.

De vegades, regulaven l'ús comú que podia fer la població d'alguns boscos, aigües o pastures del senyor, de manera gratuïta o amb el pagament d'algun cànon, per a la satisfacció de les necessitats pròpies dels veïns, de la seva llar i dels seus ramats, però no com a explotació lucrativa o comercial, ni amb el caràcter de propietat comunal. Aquests darrers terrenys es coneixen a Catalunya amb el nom d'*emprius*. De vegades aquests drets d'ús o drets d'empriu eren de caràcter individual.

Un percentatge important de l'articulat d'aquestes eines legislava sobre l'obtenció de diferents productes forestals, com la fusta, la llenya, el carbó vegetal, la calç, la pega o la resina. Com que la dependència de les comunitats d'aquestes matèries primeres forestals era quasi absoluta, les reglamentacions reguladores eren molt precises i es poden considerar les bases d'una política forestal adreçada a conservar la productivitat i la qualitat dels boscos.

La necessitat de llicència per a tallar, l'obligació de declarar la fusta extreta, la fixació d'un diàmetre mínim per a tallar els arbres de llavor i els de rebrot, la recomanació de

les tallades selectives, les multes i les seves quantitats, i la figura del vigilant o *vedaler* configuraven clarament una política de defensa i conservació d'un bé d'interès col·lectiu que la població necessitava per a sobreviure.

Moltes d'aquestes normes varen evolucionar al llarg dels anys fins a arribar ben vives al segle XIX, quan es va començar a parlar d'una política forestal moderna a les Espanyes i, com veurem, es van centralitzar les decisions.

Així, doncs, quasi la totalitat de boscos catalans propietat dels municipis tenen l'origen en els processos expansius dels primers comtats carolingis i en el sistema feudal que imperava.

### **La terra amortitzada de les mans mortes**

L'ordre feudal va patir una greu crisi durant el segle XIV, a causa del descens demogràfic provocat per les males collites, les guerres i la pesta negra. Moltes terres quedaren sense conrear i el poder dels senyors s'afeblí a causa de les dificultats que tenien per a cobrar les rendes als pagesos i poder mantenir armats els estols que garantien la retenció dels serfs a les seves terres.

Al llarg dels segles XVI, XVII i XVIII el poder polític dels reis es va enfortir, afavorit, també, per la idea de l'origen diví de la seva autoritat, que avalava l'Església contrareformista. En moltes regions europees es van constituir noves monarquies en les quals s'identificaven l'interès de l'estat, el del poble i el del rei. Es va iniciar la construcció d'un mercat de dimensions estatals, es va organitzar una recaptació d'impostos centralitzada, es va crear una administració pública i es va formar un exèrcit, també centralitzat.

Les monarquies absolutes, que van reduir el poder dels senyors feudals, hi van pactar el manteniment de molts dels seus privilegis, com, per exemple, el de l'exempció d'impostos. Va continuar, per tant, la divisió entre propietat real i propietat útil, i els pagesos varen seguir pagant censos, arrendaments, delmes i el que va convenir.

El règim absolutista es caracteritzava per una organització estamental de la societat en què cada un dels estaments (clero, noblesa i estat pla o tercer estat) formava agrupacions socials hermètiques, amb funcions polítiques específicament reservades dins de la col·lectivitat i que eren regides per un ordenament jurídic particular. Era norma que determinades entitats disposessin d'una massa de béns que no podien alienar, és a dir, vendre, donar, permutar o repartir, sinó que havien de trametre en la mateixa forma en què els havien rebut, amb l'objecte que servissin de base econòmica permanent per al desenvolupament de les seves funcions.

Part de la noblesa, per exemple, tenia vinculats els seus béns econòmics i no podia repartir la terra entre els fills, sinó que l'havia de lliurar íntegra al primogènit.

L'Església tenia vinculats, igualment, un gran nombre de béns que servien per a mantenir el clero i els edificis religiosos, i passava el mateix amb alguns béns de molts municipis, com les pastures d'aprofitament comú i els boscos, que, com s'ha dit, provenien de l'època feudal.

Tots aquests béns vinculats i legalment inalienables se solen denominar *béns de mà morta* o *béns amortitzats*, que vol dir que aquests béns estan fora del mercat lliure.

## **De l'organització estamental a l'organització en classes**

A mesura que es desenvolupava un sistema econòmic capitalista i naixia una classe burgesa cada vegada més preparada per a substituir els dirigents de les velles monarquies absolutistes, es qüestionava intensament l'abundància de béns amortitzats, que, com s'ha dit, estaven fora del mercat i no pagaven tributs i, per tant, ocasionaven perjudicis a les finances públiques i a l'economia en general.

Aquest estat d'opinió revolucionari va desembocar, a poc a poc, en un conjunt de mesures pràctiques de caràcter liberal: d'una banda, les que intentaven desposseir les mans mortes del domini de béns acumulats, procés que acostumem a denominar *desamortització* i que no és més que la nacionalització i venda d'aquests béns eclesiàstics o civils en subhasta pública al millor postor, i, de l'altra, les que redimien o reduïen els censos i delmes o aixecaven les prohibicions de venda, és a dir, les vinculacions.

La desamortització, que va afectar béns dels ordes religiosos, dels pobles i d'algunes corporacions civils, no va ser un camí fàcil, perquè costava i costa trobar algú que sigui indiferent a la pèrdua de béns, drets i privilegis.

A més, aquest procés va tenir una gran transcendència. Des d'un punt de vista social, va privar els antics estaments de les Espanyes, clero i pobles, ja que la noblesa en va quedar al marge, de la força econòmica i política que els donava bona part de les seves terres i, en última instància, va suposar la preparació del terreny per a la substitució definitiva o parcial de la vella societat estamental per la nova societat classista. En aquesta, en teoria, les agrupacions socials són obertes, no tenen cap estatut jurídic privilegiat i estan definides per la possessió o no d'uns béns econòmics que són lliurement alienables.

A les Espanyes la transformació va afectar poc l'aristocràcia latifundista, allà on n'hi havia. Aquesta situació va afavorir, en part, la persistència de la vella cultura de la societat estamental en determinats ambients, i això ha influït decisivament en la manca de democràcia que caracteritza la majoria de règims polítics que s'han anat succeint en aquest racó de món. Molts analistes consideren que aquella antiga manera de pensar sempre sura en un moment o altre i que, de fet, no acaba de desaparèixer mai del tot.

### **Inici de la desamortització a les Espanyes**

Durant el segle XVIII, dins d'aquesta visió liberal, va agafar força en alguns cercles de les Espanyes el corrent d'opinió contrari a les mans mortes. En el decurs del regnat de Carles III, s'arbitraren les primeres mesures desamortitzadores proposades per alguns ministres il·lustrats. Aquestes disposicions foren modestes i poc eficaces, no van aturar l'acumulació de terres per part dels estaments que constituïen les mans mortes i varen afectar principalment béns dels pobles.

L'Església no va ser tocada, excepte en el cas de l'expulsió de la Companyia de Jesús (1767), la meitat dels béns de la qual va ser posada en venda amb autorització papal.

Durant el regnat de Carles IV, amb la finalitat de solucionar els desequilibris pressupostaris, es va engendrar, amb caràcter més general, la primera veritable desamortització (1798-1807), realitzada per Godoy i el secretari de Finances del Govern, el mallorquí Miquel Gaietà Soler i Rabassa. Tingué el permís del Vaticà i afectà

fonamentalment els béns d'hospitals, hospicis, cases de misericòrdia i col·legis majors universitaris.

La desamortització va agafar una gran embranzida durant el regnat de Josep I, quan es van suprimir els ordes militars i religiosos, la Inquisició, els drets feudals i les justícies particulars, i se'n van nacionalitzar tots els béns. Les Corts de Cadis, paral·lelament, varen proposar mesures similars, com la incorporació de senyoriis i privilegis a la Corona, la conversió en particulars de tots els terrenys propis dels ajuntaments i comunals (amb l'excepció dels indispensables per als pobles), la nacionalització de tots els terrenys de la Inquisició i la supressió de les vinculacions.

Tanmateix, el procés de desamortització va tenir alts i baixos durant el segle XIX, ja que a les Espanyes, com és prou conegut, no hi va haver una revolució a l'estil de la francesa. Quan es va restaurar la monarquia absoluta de Ferran VII, al crit de «Viva las cadenas», es van abolir totes les disposicions de Josep I i es va anul·lar la Constitució de Cadis.

Durant el Trienni Liberal (1820-1823), la Inquisició va ser suprimida de nou, els delmes foren reduïts a la meitat i es tornaren a eliminar les vinculacions. Aquest estat de coses durà poc, perquè l'any 1823 els Cent Mil Fills de Sant Lluís, enviats per Lluís XVIII de França, imposaren de nou l'antic règim i retornaren a l'Església les propietats desamortitzades. Van arribar els temps de la Dècada Ominosa i per als liberals va ser més peremptori salvar el cap que exigir la desamortització.

### **Les desamortitzacions de Mendizábal i de Pascual Madoz**

S'hauria d'esperar al regnat d'Isabel II (1833-1868) perquè es produís la desamortització de Mendizábal del 1836, que posà directament a la venda els béns eclesiàstics i dels pobles, amb l'objectiu de constituir una propietat agrària coherent amb el sistema liberal; és a dir, una propietat lliure, plena i individual que havia de permetre maximitzar els rendiments i desenvolupar el capitalisme en el sector agrari.

No tothom pensava, però, que la subhasta de la propietat nacionalitzada fos el millor sistema per aconseguir aquests objectius. Alguns polítics liberals van considerar, sense èxit, que era més eficaç i pràctic que l'estat mantingués la propietat directa de la terra, dividís les grans propietats en parcel·les i cedís el seu domini útil a petits propietaris mitjançant el pagament anual d'un cànon, com en el tradicional cens emfitèutic.

Durant el Bienni Progressista (1854-1856), Pascual Madoz, un navarrès lligat a interessos industrials catalans que havia exercit d'advocat a Barcelona i havia desenvolupat una àmplia carrera política (havia estat diputat a les Corts per Lleida, governador civil de Barcelona, president de les Corts i ministre de Finances), va impulsar des del Ministeri una llei de desamortització general que va ser aprovada l'any 1855.

Per mitjà d'aquesta llei es varen posar a la venda els béns eclesiàstics del clero secular i del regular, no afectats en l'etapa de Mendizábal, i els béns dels municipis, tant els de caràcter col·lectiu (que en algunes zones eren aprofitats lliurement pels veïns i constituïen una part bastant important de l'economia domèstica pagesa) com els propis del municipi que servien per a pagar les despeses d'aquestes institucions.

A l'article 2 d'aquesta llei, el «Cuerpo de Ingenieros de Montes», creat per l'Estat el

març del 1854 per a fer l'inventari dels boscos que s'havien de desamortitzar, aconseguí, amb els ulls posats en els axiomes de Cotta (solament l'estat es pot fer càrrec dels boscos alts, ja que la iniciativa privada empena per la cobdícia només pot mantenir poc temps la fusta al bosc) i, també, en els efectes negatius sobre el bosc d'algunes desamortitzacions anteriors, que hi figurés una frase que deia, més o menys, que s'excepcionalment de la desamortització tots els boscos «que convingués conservar».

### **El catàleg de boscos d'utilitat pública**

Exceptuar de la venda alguns boscos desamortitzats no va ser un postulat unànime entre els enginyers de forests. Mentre que per als liberals més convençuts calia posar a la venda tots els boscos i deixar que el mercat dibuixés la línia divisòria entre el que havia de passar a mans dels particulars i el que havia de quedar sota l'administració o intervenció de l'Estat, d'altres pensaven que el que havia de decidir era la «física terrestre», que era la que determinava quins boscos tenien un paper important en la regulació dels climes locals, la distribució de les aigües o la prevenció dels fenòmens erosius.

Aquest grup argumentava que el benefici ràpid duia a tallar els arbres als vint o trenta anys, període que abocava el bosc, segons ells, a la degradació. Calia arribar als cent anys o superar-los, deien, per a garantir la conservació bosquívola. Argumentaven, també, que, si bé és veritat que tot el que afavoreix l'interès col·lectiu beneficia els individus, la proposició recíproca no és certa. Per a aquest col·lectiu, la conclusió era clara: calia optar entre la desaparició dels boscos alts i fusters, amb la pèrdua de les utilitats que proporcionaven, o la possessió d'aquests boscos per part de l'Estat.

Els partidaris més estrictes del liberalisme econòmic explicaren i repetiren que sols l'interès de l'individu era apte per a multiplicar els béns econòmics d'un país i que, per tant, calia que tota la superfície forestal productiva passés a mans privades. Varen opinar, també, que evitar la desamortització d'alguns boscos era treure'ls del mercat i continuar amb les velles pràctiques de la societat estamental.

A la fi, l'opció contrària a l'individualisme liberal i favorable a la intervenció de l'Estat, que van defensar la majoria d'enginyers de forests, es va imposar. A partir de l'article de la llei que s'ha comentat, es va elaborar una llista amb els boscos que es podien vendre, els que no s'havien de vendre i els dubtosos. A poc a poc, la llista dels boscos no desamortitzables es va convertir en un catàleg que avui coneixem amb el nom de *Catàleg de boscos d'utilitat pública*.

Tots els boscos que hi figuren són inembargables i inalienables, i configuren l'àmbit en el qual s'ha desenvolupat la major part de la política forestal de les Espanyes.

S'ha de dir que l'Administració liberal de les Espanyes no va reconèixer mai la personalitat jurídica dels veïns que, des de l'edat mitjana, eren propietaris col·lectius de moltes zones forestals, i va fer mans i mànigues perquè els municipis fossin l'única entitat capacitada per a representar-los. En un sistema d'economia de mercat no quedava lloc per als boscos gestionats de manera comunal perquè això els mantenia, segons aquells liberals, al marge de la lògica del mercat. A partir d'aquí, l'eliminació del règim col·lectiu i, amb això, la dels equilibris socials basats en la disponibilitat d'espais comuns i dels recursos complementaris que aportaven van fer desaparèixer un bon grapat de rendes tradicionals dels veïns de molts pobles.

Per això, bona part dels boscos actuals que són propietat dels ajuntaments i que sovint

es denominen *boscots comunals* tenien antigament una consideració veïnal. Així, per decisió de l'Estat, solució que el professor Alejandro Nieto va denominar *castellana*, els boscots dels veïns van ser absorbits pel patrimoni municipal des del moment que els ajuntaments van substituir l'antic titular, que era el comú dels residents.

Tanmateix, aquesta solució no es va poder aplicar a tot arreu. En algunes àrees del nord peninsular i fonamentalment a Galícia, on les organitzacions veïnals no s'agrupaven entorn del poble perquè l'estructura era més complexa i amb diferents nivells (llogaret, parròquia o jurisdicció), va ser molt difícil l'adscripció d'aquests béns col·lectius al municipi.

Com era previsible, la Llei Madoz fou derogada quan els progressistes van caure, però fou instaurada de nou el 1859 i es mantingué fins al 1876, tot i que la compravenda de terres continuà fins al 1924.

En aplicar-se a Catalunya la Llei Madoz de desamortització, el bosc públic de les comarques centrals i properes a la costa gairebé havia desaparegut, mentre que a les comarques del Pirineu i del Prepirineu s'havia mantingut en part.

A les comarques en què predominaven les grans superfícies de conreu, els emprius i les terres dels veïns que formaven part de molts dels masos que havien comprat els antics remences o nous homes de negocis urbans anirien desapareixent a poc a poc.

Aquesta transformació es va formalitzar per diferents vies: per decrets i bans de l'autoritat reial (documents a favor de particulars per a impedir l'entrada dels veïns a les «seves» terres); per ordenances dels pobles governats pels nous oligarques; per resolucions dels tribunals de justícia; per venda dels mateixos pobles per a satisfer crèdits o despeses, com les derivades de la Guerra del Francès, i, finalment, també, per mera usurpació.

Aquest avançament del procés de privatització de comunals i emprius a Catalunya va fer que, en elaborar-se el catàleg, la participació de bosc públic amb relació a la superfície forestal provincial fos a Barcelona, Girona i Tarragona, juntament amb les illes Balears, la més baixa de les Espanyes (Barcelona: 1,66 %; Girona: 3,77 %; Tarragona: 4,81 %).

Per contra, Lleida, amb un 36,60 % d'àrea boscosa de caràcter públic, es va situar a la part alta dels percentatges provincials, igual que les províncies muntanyoses de la serra Cantàbrica, els Pirineus, el sistema Ibèric, les serres Subbètiques o la Manxa.

Per tant, exceptuant les comarques del Pirineu i Prepirineu de Lleida, la política forestal centralitzada del nou model liberal, enfocada als boscots públics, va tenir una incidència petita a la major part de Catalunya, on predominà sempre el bosc privat sobre el públic.

### **L'Estat desplaça els ajuntaments i veïns de la gestió dels boscots d'utilitat pública**

La primera llei forestal espanyola és del 1863 i tenia com a objectiu principal consolidar els boscots públics que no es desamortitzaren, i, com a objectiu secundari, introduir en la seva gestió la silvicultura moderna de l'escola de Cotta (Turíngia, 1763-1844).

Per aconseguir-ho, consagrà la intervenció de l'Estat en determinar que la gestió de

tots els boscos catalogats, la major part propietat dels ajuntaments, era competència del cos estatal d'enginyers de forests, en aquells moments el col·lectiu tècnic més preparat i organitzat i el promotor dels boscos de qualitat. El regne es va dividir en districtes forestals, els quals van ser dirigits per aquests especialistes.

Ara bé, no és el mateix desprestigiar la propietat particular que la d'uns municipis i veïns que en molts casos feia més de cinc-cents anys que gestionaven els seus boscos. Per això, els enginyers i el Govern van haver de bastir un discurs que justificués la decisió. Es va argumentar que els municipis eren uns ignorants i que els veïns encara ho eren més. Es va argüir que el que és del comú no és de ningú i que la gestió local només comportava la degradació i la desaparició del bosc. Segur que alguns d'aquests supòsits existien, però no era adient generalitzar-los amb aquesta contundència.

L'intervencionisme i l'aire il·lustrat del procés («tot per al poble però sense el poble») s'ha criticat per aquesta justificació i per l'abandonament de tota preocupació social pels veïns perjudicats de molts pobles. Val a dir, però, que a bona part d'Europa, sota la influència de les idees de la nova silvicultura, passaven coses semblants, i que els boscos que han arribat fins avui gestionats amb aquests criteris, amb l'avantatge del pressupost públic, són, en general, de força qualitat. Amb tot, a Catalunya els boscos dels particulars no han desaparegut, en contra del que preveïen alguns defensors de la gestió centralitzada de l'Estat.

Els enginyers de forests actuaven aquí com uns conservacionistes *avant la lettre*, en crear un instrument jurídic que durant cent cinquanta anys ha evitat l'especulació, en terrenys i productes, en bona part de la superfície forestal pública. Els boscos eren un patrimoni que calia defensar de les escomeses del mercat.

En contrapartida, això comportà l'abandonament polític inicial dels boscos particulars i dels boscos de baixa qualitat. Suposà, també, una certa indiferència mercantil, paral·lela al caràcter rendista de la noblesa latifundista, aparentment sense interès pels negocis, que estava sortint ben parada de la revolució liberal, perquè, encara que havia perdut els seus drets jurisdiccionals, havia conservat la major part de terres i fins i tot les havia incrementat amb d'altres que procedien de la desamortització. En la nova situació, les mans mortes del bosc públic eren l'Estat, que no cercà mai l'autofinançament de les despeses de gestió d'aquest patrimoni. Si manquen diners ja els posarà l'Estat, és a dir, els ciutadans.

### **Defensa i intents de recuperació dels béns comunals desamortitzats**

El procés de centralització no era senzill, perquè, d'una banda, la nova organització apartava de la gestió moltes corporacions locals i veïns que l'havien portada des de l'edat mitjana, i, de l'altra, era difícil de coordinar la nova silvicultura amb moltes de les pràctiques forestals i drets tradicionals, com la pastura, fer llenya o tallar un arbre aquí i un altre allà quan tenien el gruix suficient; és a dir, el que els veïns dels pobles havien fet sempre.

Les primeres passes de la nova organització centralitzada varen tenir moltes dificultats en tots els indrets en què els terrenys municipals i comunals tenien un paper important en l'economia local. La desobediència a determinades normes imposades pels nous gestors varen prendre formes diferents. Algunes institucions, com, per exemple, la Diputació de Lleida, varen retardar la tramitació d'alguns expedients i varen evitar la venda de béns municipals. Molts pobles permeteren deixar que els veïns continuessin les pràctiques tradicionals i d'altres varen boicotejar les subhastes d'aprofitaments.



L'Estat va reaccionar encomanant a la Guàrdia Civil el compliment de les noves directrius. Imposar el nou règim va costar un grapat d'anys a l'Administració, però, de mica en mica, amb molta guarderia i gens de negociació, ho va aconseguir.

La nova gestió estatal dels béns municipals va deixar, com ja s'ha comentat, molta gent sense uns recursos complementaris per a sobreviure, sobretot en àrees on predominaven les grans propietats i on els pagesos sense terra treballaven de jornalers temporers.

Això va afavorir que, a bona part de les Espanyes, les primeres lluites camperoles de la segona meitat del segle XIX tinguessin per objectiu recuperar els comunals desamortitzats, perquè molts van veure en aquella expropiació i venda dirigida pels governs monàrquics la causa de la misèria dels habitants de molts pobles. D'altres, més radicalitzats, varen entendre que l'eliminació de la propietat col·lectiva i la gestió estatal dels boscos no desamortitzats era simplement una usurpació.

L'experiència acumulada amb aquestes protestes va convergir, a poc a poc, en les zones més afectades per la desamortització, en un imaginari centrat en la defensa del comunal.

La Segona República va arribar en una conjuntura econòmica de crisi, generada pel crac de 1929. Al camp, aquesta situació va produir una forta caiguda dels preus dels productes agraris i un increment important de l'atur. Els primers governs republicans van afrontar la situació elaborant i gestionant un dels seus projectes més emblemàtics: una reforma agrària que pretenia resoldre el problema històric de la desigualtat social que existia, sobretot a la meitat sud de la Península, entre els latifundis propietat d'uns milers de famílies i els quasi dos milions de jornalers sense terres.

El rescat dels béns comunals va convergir amb la política reformista, que tenia entre les prioritats solucionar el problema de l'atur agrícola. La Llei de bases de la reforma agrària, del setembre del 1932, va emparar la devolució dels béns col·lectius, encara que solament es podia aplicar a les terres arrabassades per rompudes arbitràries.

Ara bé, tots dos projectes, la transformació dels latifundis i el rescat dels comunals, varen tenir nombrosos problemes per a consolidar-se. A les eleccions legislatives del 1936 va guanyar el Front Popular, amb uns resultats molt escassos. El projecte havia estat refusat, lògicament, pels grans propietaris terratinents, i també pels petits propietaris, que van creure, o els van fer creure, que podien perdre les seves explotacions provinents d'antigues terres comunals, fins i tot encara que les haguessin comprades legalment.

El nou govern del Front Popular va presentar al Congrés un projecte de llei de rescat dels béns comunals que proposava que les entitats municipals tinguessin la potestat de reclamar el patrimoni comunal per via judicial i que el procés no es prorrogués més enllà de cinc anys. La tramitació va acabar bruscamment en iniciar-se la Guerra Civil.

El retorn dels béns comunals havia generat molta esperança en zones desafavorides, però la lentitud en posar en marxa la reforma agrària va decebre moltes persones, que varen decidir passar a l'acció ocupant terres o realitzant aprofitaments en boscos dels municipis, gestionats per l'Administració central.

El fet més luctuós i dramàtic es va produir a Yeste, província d'Albacete. Un mes abans de començar la Guerra Civil, un miler de jornalers que s'havien quedat sense feina es van posar a tallar els boscos propietat del municipi i un bosc que segons sembla havia estat del comú dels veïns. Els propietaris d'aquest darrer bosc denunciaren la invasió

de la seva propietat i les autoritats hi enviaren la Guàrdia Civil. Desallotjaren els jornalers, que hi varen tornar, els expulsaren de nou i, finalment, els guàrdies detingueren sis persones.

Es va decidir traslladar els empresonats a Yeste i, l'endemà, una corda d'arrestats, vigilada pels guàrdies, va partir a peu, voltada per centenars de jornalers. En un punt del camí, es varen trobar amb les autoritats de la vila i un comandament de la Guàrdia Civil, ja que havien arribat a l'acord de deixar-los lliures amb el compromís de l'Ajuntament de fer-los anar a declarar. Els guàrdies civils així ho feren, però, en aquell moment, un bosquerol corcat per la tensió va deixar anar un ganxo forestal que portava i va ferir de mort un dels guàrdies. Els seus companys començaren a disparar als que es movien i als que no es movien, i en total varen matar disset persones. El govern del Front Popular no va voler, o no va poder, analitzar el cas per a decidir què calia fer. El tema de la propietat col·lectiva era ben viu.

La Generalitat del 1936, influenciada per les idees de retorn dels béns municipals que corrien per les Espanyes, va preparar un decret per a la socialització de la riquesa forestal catalana que ni es va aprovar ni va tenir efectes pràctics, però va dibuixar dos objectius polítics novells, a casa nostra, en aquells temps convulsos. D'una banda, la proposta de reintegrar els béns desamortitzats amb la Llei del 1855 a les entitats desposseïdes dels seus béns comunals, que, com s'ha dit, a Catalunya eren poques, i de donar als ajuntaments el ple domini dels que eren de la seva propietat i figuraven en el catàleg. Tanmateix, els grans eixos de la tradició de les polítiques sobre el bosc públic es varen mantenir inamovibles. De l'altra, socialitzar els boscos catalans particulars, d'avet, roure, faig, castanyer i alzina surera que tinguessin una extensió contínua igual o superior a les 100 ha. Els propietaris havien de ser compensats amb una quota d'amortització del 4 % del capital equivalent al valor dels seus boscos.

### **El franquisme, enardiment del centralisme**

Amb la derrota definitiva dels republicans l'any 1939, s'inicià una dictadura militar que va durar trenta-sis anys. S'establí un partit únic i es refusà la democràcia representativa. Es concentraren en aquest partit els poders executiu, legislatiu i judicial i se suprimiren les llibertats polítiques, sindicals i socials. El dictador Franco passà a ser el cap de l'Estat, del Govern, de l'Exèrcit i del partit únic. Els règims autònoms, com la Generalitat de Catalunya, quedaren abolits. Les Espanyes eren *una*, homogènia i indivisible.

L'Administració franquista tornà al centralisme de sempre, amb una passió renovada i tan intensa que podem dir que esdevingué el deliri del centralisme; la seva estructura vertical i la gènesi ideològica bel·licista donaren i donen encara avui, segons molts analistes, un caràcter antidemocràtic a bona part de l'Administració central. Es va identificar amb el totalitarisme del moment i va col·laborar sense que li tremolés el pols a emmordassar les llibertats dels ciutadans, de les comunitats locals i de les comunitats nacionals. Per fi s'havia aconseguit, si més no teòricament, que les diferents col·lectivitats de les Espanyes fossin meres divisions territorials sense voluntat pròpia.

El principi del temor, que ajuda a mantenir els règims despòtics i que traspalsava tots els ciutadans, tant si són funcionaris com si no ho són, va influir en el fet que l'Administració entengués la legalitat no solament com el sotmetiment a la llei, sinó també com l'exigència que tota decisió anés precedida d'una norma general.

La conseqüència va ser l'accentuació de la mania normativa i de la proliferació

legislativa, les quals varen generar un inconvenient greu: allò que no estava previst no es podia fer i allò que estava previst s'havia de fer d'acord amb unes condicions abstractes predeterminades. La norma es convertia en l'objectiu polític i, en conseqüència, molts agents de l'Administració varen esdevenir simples executors de les normes. La burocràcia més reglamentista va aconseguir, en determinats àmbits, el seu punt més ineficaç.

L'Administració forestal era una peça més d'aquest engranatge. Les autoritats superiors decidien des de Madrid i els altres òrgans subordinats executaven o, com a màxim, proposaven. El nucli central d'aquesta administració sectorial era el cos superior d'enginyers de forests, que, com la resta de cossos administratius d'elit, acumulava privilegis, es trobava bé amb el nou règim i reunia força suficient per a determinar les polítiques de la dictadura.

Aquesta organització vertical i jerarquizada tenia el monopoli de l'establiment de normes, de la vigilància del seu compliment i de les sancions que calia imposar. Els alcaldes, elegits pel governador civil, estaven sotmesos, pràcticament, als funcionaris, la gran majoria dels quals consideraven que eren els únics amb dret a exercir el poder. Les reivindicacions dels comunals varen desaparèixer. La manca de democràcia d'aquesta organització dificultava el debat amb altres punts de vista i feia inviable la participació en igualtat de condicions en l'elaboració i gestió de projectes: redactin vostès el projecte i nosaltres ja decidirem si és o no possible. L'arrogància dels membres d'aquesta administració i els seus privilegis deixaven l'administrat i els ajuntaments en un desavantatge clar.

Els dos eixos principals de la política forestal d'aquella època varen ser la gestió del bosc públic i les repoblacions. La Llei de forests, del 1957, no dedicava ni un capítol al bosc privat, tot i que representava el 70 % dels boscos de les Espanyes.

## **La situació actual a Catalunya**

---

### **La Generalitat es fa càrrec dels boscos**

El presumpte pas de la dictadura franquista a un sistema democràtic (monarquia constitucional) es coneix com la Transició. Aquest procés s'inicià amb la mort del dictador Franco l'any 1975 i va acabar, segons alguns, al cap de tres anys (1978) amb l'aprovació per referèndum d'una nova constitució.

Pel camí, les Corts franquistes van acceptar una llei de reforma política que dissolia bona part de les institucions de la dictadura i es van celebrar les primeres eleccions lliures després de la Guerra Civil.

L'Estatut d'autonomia de Catalunya es va començar a elaborar (1977) després de l'entrada en vigor de la nova Constitució de les Espanyes i del restabliment provisional de la Generalitat de Catalunya. El denominat Estatut de Sau, en memòria del lloc on es va redactar, va ser aprovat pels ciutadans catalans en el referèndum de l'octubre del 1979.

Aquest estatut donava competències exclusives a Catalunya en matèria d'agricultura i ramaderia, però en el cas de la reglamentació, la intervenció i l'ús del bosc i dels seus aprofitaments, la competència era compartida, cosa que vol dir que l'Estat es reservava la base legislativa i la Generalitat podia desenvolupar-la o dictar normes addicionals.

Sembla contradictori que uns sectors econòmicament tan rellevants com l'agricultura i la ramaderia tinguessin una gran autonomia, i que, per contra, un àmbit de poc pes econòmic com el bosc, en el qual, a més, la propietat de l'Estat només representava el 3,63 % de la superfície forestal catalana, estigués molt més regulat i controlat pel centralisme estatal.

La raó cal cercar-la en la història intervencionista i extremament unificadora de l'Administració forestal de les Espanyes, que ja s'ha explicat, i en la consideració patrimonial especial del bosc.

Per als funcionaris de l'Administració forestal d'aquell moment, la descentralització que comportava la nova democràcia devia ser un calvari sense precedents. La seva lluita per salvar el model en el qual havien nascut i viscut s'ha de suposar titànica, i aconseguir la competència compartida va ser, probablement, un bàlsam que va alleujar el dolor de les seves ferides.

El decret de traspàs de les funcions de l'Institut per a la Conservació de la Natura (ICONA) establia l'obligació de subscriure diferents convenis entre aquesta institució i la Generalitat per a regular aspectes relacionats amb la defensa contra els incendis forestals, els equilibris biològics, la caça i la pesca, el catàleg de boscos d'utilitat pública, el funcionament dels guardes forestals, els espais protegits i la restauració hidrologicoforestal.

Les seixanta-una pàgines dels vuit convenis que es van signar finalment l'any 1981 pretenien, en bona part, tutelar les activitats de l'Administració forestal catalana, i l'obligaven a passar nombroses decisions per l'adreçador central.

Després, la pressió centralista va anar minvant, tot i que l'any 1994, després d'haver-se transferit la major part de competències a les comunitats autònomes, l'Administració forestal de l'Estat encara tenia quatre-cents empleats a Madrid.

### **Es manté el model centralitzat de gestió dels boscos de propietat municipal declarats d'utilitat pública**

A Catalunya, motor principal de l'evolució de l'Estat cap a un model més dialogant i de poders repartits o compartits, el traspàs de la gestió dels boscos públics va posar sobre la taula la decisió d'escollir entre la continuïtat del model autoritari tradicional o el canvi cap a modalitats d'acció pública més modernes i democràtiques, relacionades amb els principis de concertació, participació i deliberació.

Malauradament, aquest debat tan interessant no va suscitar gran entusiasme. Els ajuntaments propietaris varen mantenir un silenci profund, que es podia entendre com una confirmació del vell model centralista o com una pèrdua de memòria després de més d'un segle de submissió. L'Administració forestal traspassada tampoc no va parlar, perquè es trobava prou bé amb el sistema. Els partits polítics i altres associacions, pressionats per coses més urgents no van dir res.

Solament en redactar-se la Llei forestal de Catalunya, l'any 1988, es va fer un pas significatiu en reconèixer en l'articulat que els municipis propietaris de boscos públics catalogats tenien dret a gestionar directament el seu patrimoni si així ho decidien.

Des d'aquest moment, a la Generalitat de Catalunya se li obria la possibilitat de cercar una manera diferent de gestionar el bosc públic, sobretot d'intentar que la regulació i el

control estricte deixessin d'estar focalitzats en una administració centralitzada i s'obrissin a la negociació amb els ajuntaments i altres actors del sector, a fi de cercar una nova legitimitat compartida. Un procés que alguns han descrit com el pas d'una visió del bosc com a castell assetjat a una visió del bosc com a bé comú compartit.

Desafortunadament per als que desitjaven una modernització, el Govern català va optar per continuar el patró centralista, amb la verticalitat, el monopoli normalitzador i, sovint, el despotisme que els acompanya.

No hi ha hagut renovació en la gestió del bosc públic. Els ajuntaments, en general, han mantingut silenci, alguns perquè ja els anaven bé les aportacions financeres i tècniques del Govern, d'altres perquè temien les accions repressives de l'organització vertical i d'altres per pura ignorància.

Els intents renovadors que s'han produït els darrers anys han topat sempre amb el tarannà centralista i monopolista de l'Administració forestal catalana, i han sofert amonestacions, coaccions i càstigs.

Molts observadors troben paradoxal la persistència d'un model concentrat de gestió del bosc públic a Catalunya, després de l'esvaniment del sistema centralista estatal. Altres de més extremistes qualifiquen la situació de patètica o grotesca.

### **La lluita de l'Administració forestal contra altres opcions de gestió. El cas de la Pobla de Lillet**

Quan s'han plantejat altres opcions de gestió, la maquinària administrativa ha fet mans i mànigues per mantenir les coses tal com eren a l'inici, a la segona meitat del segle XIX. L'immobilisme n'ha estat, com ja s'ha dit, la bandera. El cas més paradigmàtic ha estat la proposta de gestió conjunta dels boscos públics i privats de l'Alt Berguedà.

Al començament del segle XXI, l'Ajuntament de la Pobla de Lillet, que havia vist com vuit de les darreres dotze subhastes convocades per a tallar fusta del seu bosc havien quedat desertes, i que considerava que els electes no podien estar subordinats a uns funcionaris no escollits pels ciutadans, va decidir aplicar la Llei forestal de Catalunya i gestionar directament el bosc del Catllaràs. Per fer-ho, va cercar un soci tecnofinancer, que va ser la Diputació de Barcelona.

El primer pas que varen fer aquestes administracions locals fou negociar amb l'Administració forestal un sistema de planejament i gestió compartits. Els resultats varen ser decebedors, ja que la Generalitat no va voler participar en aquest plantejament conjunt.

«Vosaltres redacteu plans i proposeu accions», digué, «i nosaltres ja decidirem si són possibles o no». Amb això no feia més que seguir la tradició política forestal de les Espanyes.

Veient la situació, l'Ajuntament i la Diputació van decidir, com a primer pas, abans de fer una proposta de participació en una empresa col·lectiva a ajuntaments i particulars, ordenar el bosc municipal, incloent-hi una alternativa a la subhasta i un nou pla d'ordenació del bosc de l'Ajuntament, que havia caducat.

Un cop redactat, es va presentar a la Generalitat perquè l'aprovés. El temps passava i l'Administració forestal no responia. Finalment, transcorregut el període que marca la

Llei, el pla va quedar aprovat per silenci administratiu.

Era previsible que l'execució d'una ordenació aprovada d'aquesta manera tindria problemes, i així fou.

Durant el primer semestre de l'any 2005 l'Ajuntament de la Pobla de Lillet va iniciar la construcció d'un dels camins planificats. Quan la feina estava molt avançada, una associació ecologista de Berga va presentar una denúncia a la Generalitat de Catalunya perquè entenia que el nou camí tenia més de cinc metres d'amplada i, per tant, l'Ajuntament havia d'haver fet aprovar prèviament un estudi d'impacte ambiental. El Govern va imposar una multa de milers d'euros al municipi i l'obligació de retornar els terrenys a l'estat anterior.

De res varen servir al consistori els plecs de descàrrec i els informes que va presentar. La sanció va quedar aprovada i l'Ajuntament es va veure obligat, com a darrera possibilitat, a presentar un recurs contenciós administratiu contra la resolució.

Misteriosament, la Generalitat va retirar, al cap d'uns mesos, les sancions a l'Ajuntament, que va desistir del contenciós interposat. Malauradament, l'advertència sobre l'inconvenient de voler participar directament en la gestió forestal del seu patrimoni era feta i la resta de municipis de l'Alt Berguedà, que havien sol·licitat participar poc abans en el projecte de venda associada, es feren enrere, probablement perquè tenien por de molestar l'Administració forestal.

Val a dir, però, que vint-i-tres anys després del traspàs de les competències forestals de l'Estat, la Generalitat va fer una primera temptativa d'organització comarcal de gestió dels boscos municipals amb la creació, l'any 2004, del Consorci dels Espais Naturals del Ripollès, format per dinou municipis, el Consell Comarcal, la Diputació de Girona i la Generalitat de Catalunya, amb el propòsit de fer més eficient la gestió dels boscos dels seus socis. El planejament, els aprofitaments i els ajuts públics se segueixen tramitant finca per finca i presentant a l'Administració forestal perquè siguin aprovats. La gerència del consorci l'exerceix un funcionari de l'Administració forestal.

També cal assenyalar que l'any 2012 es va crear la Mancomunitat de Municipis Berguedans per a la Biomassa, que, en conveni amb la Generalitat, té previst aprofitar els productes forestals que no poden anar a les serradores per a subministrar calderes municipals i particulars, i per a donar calor a un polígon industrial. S'ha construït una planta al polígon de la Vall dan, a Berga. Tot just es varen començar a fer proves el mes de juliol del 2016 (trenta-cinc anys després de les transferències de l'Estat) i encara no es poden valorar els resultats d'aquesta iniciativa, perquè a començament del 2018 encara no s'ha posat en marxa, tot i que el projecte té el suport de l'Administració forestal catalana, la Diputació de Barcelona i set ajuntaments.

També és remarcable la creació, l'any 2010, amb el suport de la Generalitat, de l'Associació d'Entitats Locals Propietàries Forestals a Catalunya (ELFOCAT), que té l'objectiu principal de millorar l'acció forestal als boscos municipals i implicar les entitats locals en la gestió del seu patrimoni. Indubtablement, aquesta entitat pot tenir un paper important en el futur.

### **Breu balanç de la gestió autonòmica actual**

Com ja s'ha dit, la superfície forestal pública s'aproxima a les 500.000 ha. D'aquestes, un 50 %, és a dir, 250.000, corresponen a pastures.

La Generalitat, atenent les raons de conservació que caracteritzen la seva política, redueix la superfície de bosc aprofitable a 54.500 ha, perquè considera inviable la producció en superfícies amb un pendent superior al 35 %, i valora la producció anual dels boscos públics catalans en 154.500 m<sup>3</sup>/any. Altres especialistes consideren que, d'acord amb els pendents usats als països alpins, la superfície aprofitable és de 100.000 ha.

És indubtable que, en general, els boscos dels ajuntaments gestionats per l'Administració forestal compleixen les funcions ambientals i que, si els vells impulsors de les teories de Cotta ho poguessin veure, estarien satisfets. Així i tot, la felicitat no és perfecta, perquè la manca de diàleg amb la societat i l'enfocament unilateral de la gestió no poden evitar que, de vegades, alguns grups i els mitjans de comunicació considerin que la gestió pública atempta contra la natura. Un cas recent és el de l'avetosa de Riu de Cerdanya (2014), quan es va intentar fer una aclarida que figurava en el pla d'ordenació d'aquell bosc.

Si analitzem els diners que han generat les nostres boscúries públiques, inferim sense gaire esforç que la situació no és esplèndida.

Efectivament, l'any 2009, per exemple, l'oferta d'aprofitaments de la superfície forestal pública feta per la Generalitat, gestora única de les quasi 500.000 ha municipals, va sortir amb un preu de taxació de 765.593 €, comptada la inflació respecte del 2014, que representaven un guany mitjà global d'1,42 €/ha (taula A). Tot això, suposant que s'adjudiqués tota la proposta, cosa que no es pot saber per la manca d'informació disponible.

Considerant les dues produccions principals, pastures i fusta, resulta que el negoci que es va proposar aquell any fou de 0,58 €/ha per a les pastures, i de 4,04 €/ha o 7,41 €/ha per a les fustes, segons si considerem una superfície aprofitable o l'altra.

Si tenim en compte que un bosc de primera qualitat de pi rajolet, ordenat com a bosc regular, a Catalunya pot donar una renda d'uns 47 €/ha cada any, sorprèn observar que el conjunt de boscos públics aprofitables no arriben a produir, en el millor dels casos, ni el 15 % del que podria aportar un bosc més preuat.

Aquesta situació no afavoreix els ajuntaments propietaris, que aquell any teòricament varen fer un calaix per a fusta de 398.520 € quan, considerant una renda mitjana de 35 €/ha, haurien ingressat en el pitjor dels casos 1.907.500 € (54.500 ha aprofitables) i en el millor 3.500.000 € (100.000 ha aprofitables).

En cap cas són xifres extraordinàries, però, per a la majoria dels quasi dos-cents municipis propietaris, que tenen menys de cinc-cents habitants, les petites rendes del seu patrimoni ajuden a millorar un pressupost municipal que es basa fonamentalment en la fiscalitat i les aportacions de l'Estat. A més, l'increment de l'activitat forestal ajuda a moure l'economia local.

Quant a les pastures, amb 250.000 ha només s'han guanyat 145.000 €.

**Taula A. Pla d'aprofitaments dels boscos públics de l'any 2009  
(no es considera la inflació)**

<i>Producte</i>	<i>Quantitat</i>	<i>Preu de taxació en €</i>
Fusta	32.752,27 m <sup>3</sup>	398.520,52
Llenyes	4.240,60 t	5.733,20
Pastura de boví	5.816 caps	9.264,39
Pastura de cabrum	6.851 caps	1.852,73
Pastura d'equí	320 caps	1.023,14
Pastura d'oví	54.367 caps	30.055,82
Pastura d'altres superfícies	97.874,58 ha	60.634,06
Pastures altres caps	29.202 caps	42.559,62
Caça	148.156,70 ha	138.624,05
Pinyes	582,95 hL	4.405,00
Bolets	615 ha	150,00
Tòfones	—	15.327,71
Apicultura	3.103 arnes	1.997,01
Boixerola	20 t	450,00
Canyes	2 ha	138,00
<b>TOTAL</b>	—	<b>710.735,85</b>

Font: Generalitat de Catalunya.

Aquests números són similars any rere any. Així, per exemple, el 1990 el pla d'aprofitaments treia a subhasta 56.628 m<sup>3</sup> de fusta amb un preu de taxació de 214.976.940 ptes.; el 2007, 50.413 m<sup>3</sup> taxats en 796.065 €, i el 2012, 67.585 m<sup>3</sup> per 435.366 €.

L'any 2014 es va produir una petita revolució quan varen sortir a subhasta 138.325 m<sup>3</sup>, una xifra que doblava la mitjana dels darrers trenta anys, a causa probablement de la pressió dels ajuntaments propietaris, afectats per la crisi econòmica iniciada uns anys enrere, i de les queixes de la indústria, que havia d'anar a cercar la fusta fora de Catalunya a un cost més alt.

Segons els experts, la baixa rendibilitat dels boscos públics té diverses raons, que van des del rendiment limitat d'algunes zones fins a la manca d'imaginació per a cercar noves opcions de negoci compatibles amb el manteniment del bosc. També en culpen la naturalesa conservadora de l'Administració forestal, la manca de modernització de les tècniques d'aprofitament, el desinterès dels ajuntaments propietaris, la manca de renovació dels mètodes de gestió, el centralisme de la política forestal, els plans



d'ordenació redactats des del pànic a la crítica dels naturalistes i dels ecologistes i moltes altres coses.

En qualsevol cas, doncs, guanyar diners no ha estat un objectiu prioritari en la política forestal dels boscos públics dels darrers trenta-tres anys. De fet, Manel Raventós ja havia fet notar, en el seu treball per a la Mancomunitat de Catalunya, que l'Administració forestal tenia moltes dificultats per a fer rendible la superfície que gestionava; és a dir, que l'Administració era un empresari pèssim.

### **Avantatges i inconvenients del sistema actual de gestió dels boscos públics municipals**

En els apartats anteriors s'han desgranat un bon nombre de raons per a justificar una democratització més gran de la gestió dels boscos municipals que dirigeix l'Administració forestal. Ara bé, s'ha de dir amb claredat que, en general, els dos protagonistes principals d'aquest sistema, els ajuntaments i la Generalitat, estan ben convençuts, aparentment, que les coses marxen satisfactòriament i que no fa falta cap evolució. La majoria de grups polítics parlamentaris no sembla que tinguin cap posició presa sobre aquesta qüestió. La societat civil, amb l'excepció de la ICEA, mitjançant el Fòrum Forestal de Barcelona que organitza cada any, i d'algunes institucions del Pirineu, no té aquest tema a l'agenda.

Petits cercles municipalistes i tècnics consideren que la continuïtat, amb els matisos que es vulgui, de la vella política franquista sobre el bosc municipal hauria de donar pas a un sistema més participatiu i menys autoritari. En general, pensen que el sistema de gestió de bosc municipal *per se* és econòmicament dolent i que afavoreix el desinterès dels pobles. També creuen que el plantejament actual resta possibilitats de negoci als municipis i a les comarques, sobretot quan els boscos són considerats, exclusivament, un decorat per al desenvolupament del turisme.

Aquests especialistes estimen també que el bosc públic no s'ha de tractar com un patrimoni aïllat dels mercats i separat del bosc particular, sinó que ambdós s'han de planificar conjuntament, si més no en l'àmbit comarcal, perquè continuar amb les polítiques forestals específiques actuals d'aquests boscos municipals, que requereixen grans aportacions dels pressupostos públics, perjudica tot el sector i polaritza més de la meitat de l'acció política de la Generalitat en una quarta part de la superfície forestal catalana.

Malauradament, sembla que no hi haurà transformacions ni a curt i ni mitjà termini. Perquè algun dia es produeixin fa falta un canvi de mentalitat de la Generalitat i dels ajuntaments. D'una banda, la Generalitat hauria de posar fi al sistema vertical, jerarquitzat, monopolista i centralista de la vella administració forestal de les Espanyes. De l'altra, els municipis haurien de perdre la por, deixar de pensar en els ajuts públics que els atorga l'Administració forestal com la millor via per a la gestió dels seus boscos, organitzar-se per a poder tenir un pensament propi i posar els seus recursos al mercat. Tampoc no seria menyspreable que els partits polítics debatessin sobre la situació actual i prenguessin una posició sobre aquesta qüestió.

Però no desconfiem del país, de ben segur que en els propers anys s'incrementarà la reivindicació d'una millor qualitat democràtica en la gestió dels boscos públics i que els ajuntaments i particulars s'organitzaran per aprofitar de la millor manera possible els seus recursos forestals.

## **Síntesi d'arguments a favor d'una gestió centralitzada i d'una gestió municipal dels boscos públics propietat de les entitats locals**

En general, la gestió centralitzada dels boscos municipals que determina i executa la Generalitat de Catalunya es justifica per:

- Les idees de Cotta, elaborades al segle XVIII, que la iniciativa privada no pot garantir la persistència del bosc.
- La creença que els ajuntaments no estan capacitats per a la gestió dels boscos.
- La por que el mercat orienti la producció i l'ús del boscam.
- La manca de voluntat de compartir un poder que es considera exclusiu de l'Estat, que s'ha organitzat des de fa més de cent anys per exercir-lo.
- La convicció d'alguns municipis que la gestió unilateral, vertical i centralitzada els treu maldecaps.
- La manca d'imaginació d'algunes entitats locals per a idear altres formes de gestió participatives i compartides.

La gestió municipal es justifica perquè:

- Els boscos són propietat dels municipis i, per tant, aquestes entitats tenen el dret i l'obligació de gestionar-los.
- Els drets i deures municipals han de ser gestionats per polítics elegits directament pels ciutadans i no per una autoritat funcional, no electa, encara que representi l'Estat. S'ha de respectar l'autonomia municipal; l'Estat no és l'única autoritat.
- La legislació urbanística i sectorial estableix un marc més que suficient per a garantir la persistència dels boscos.
- En l'organització vertical actual, l'Administració forestal dicta les normes, en controla l'execució i imposa les sancions. En l'àmbit econòmic, determina, controla i autoritza tots els aprofitaments. En el cas dels ajuts públics, en defineix els supòsits, valora les peticions que es fan, ajuntament per ajuntament, atorga unilateralment els ajuts i en controla l'ús. Tot això, sense intervenció municipal.
- En general, la gestió centralitzada que es fa a casa nostra perjudica l'obtenció de rendes forestals i, en conseqüència, els pressupostos municipals, i força la submissió dels ajuntaments, sobretot dels que tenen menys de cinc-cents habitants, que són la majoria.
- El planejament tècnic dels boscos no és compartit i les decisions finals depenen exclusivament de l'Administració forestal, la qual cosa afavoreix la vella gestió finca per finca, que n'incrementa els costos, i dificulta, també, un plantejament global, tant social com econòmic, més ambiciós.

---

## **Segona part. Alternatives a la gestió actual dels boscos municipals declarats d'utilitat pública**

---

A partir del debat del document anterior s'ha respost a algunes preguntes i s'han fet propostes sobre el futur de diferents aspectes relacionats amb els boscos municipals declarats d'utilitat pública. Aquestes consideracions es presenten a continuació.

### **Cal canviar realment la manera de gestionar avui els boscos públics de propietat municipal?**

En els apartats anteriors s'ha descrit el procés de creació dels boscos veïnals i municipals i la decisió, a la segona meitat del segle XIX, de l'Estat d'apartar els ajuntaments de la gestió dels seus boscatges per a portar-la directament per mitjà del cos estatal d'enginyers de forests. S'ha explicat, també, que la Generalitat de Catalunya va continuar la mateixa política des de mitjan anys vuitanta fins avui.

S'han analitzat alguns dels avantatges i desavantatges del sistema actual, que té quasi cent cinquanta anys de vida i que, d'una banda, ha garantit, en general, la qualitat dels boscos, però que, de l'altra, ha instaurat i consolidat un sistema de gestió vertical, amb poca presència municipal, en el qual manquen democràcia i participació i en el qual els interessos i els punts de vista de l'Administració forestal anul·len, pràcticament, les visions locals i de la propietat.

S'ha tingut en compte, a més, el canvi que introdueix la Llei forestal de Catalunya, de l'any 1988, que obre la porta als ajuntaments a exercir el dret de gestionar el seu patrimoni. Aquesta novetat ha tingut poca incidència en la gestió d'aquests boscos, probablement perquè la major part de corporacions locals no s'han vist amb cor de fer un canvi tan radical.

Entre l'immobilisme i el canvi dràstic, es poden considerar solucions intermèdies en les quals Govern i administracions municipals vagin de bracet en una gestió compartida i, fins i tot, es tinguin en compte, amb un esperit més participatiu i global, la resta de propietaris privats, la indústria i altres agents.

Aquest document respon a la pregunta que inicia aquest apartat i proposa un canvi en la manera de gestionar els boscos catalogats de propietat municipal d'acord amb les raons següents:

- Perquè es considera que la gestió centralitzada, monopolista, vertical i fortament jerarquizada s'allunya dels ideals democràtics de la nostra societat actual.
- Perquè el marc legal que emana del Parlament, que embolcalla tant els boscos públics com els privats, és suficientment efectiu per a garantir la persistència d'aquests boscos.
- Perquè la responsabilitat última sobre el bosc és dels seus propietaris.

- Perquè els estats són empresaris pèssims per a afavorir els aprofitaments socials i econòmics dels boscos.

El document s'inclina per una solució cooperativa i integradora per dues raons principals: en primer lloc, perquè els ajuntaments no tenen experiència ni recursos tècnics per a fer-se càrrec individualment, de cop i volta, d'aquest boscam, i, en segon lloc, perquè l'Administració forestal sí que té els recursos i la tradició de gestió, discutible o no, dels darrers cent cinquanta anys.

Ara bé, no hi ha cap estratègia única, reconeguda i experimentada per a fer aquest canvi. Per tant, es poden inventar diferents models de gestió dels boscos municipals catalogats depenent dels objectius que es pretenguin assolir, de la realitat estructural de què partim i de les capacitats de què es disposa legalment, econòmicament i humanament.

Per a configurar una nova regla, cal determinar, en primer lloc, uns objectius a partir de l'estat actual de les coses, i, a continuació, dissenyar el model per a arribar-hi compassadament amb les capacitats que es tenen. Això és el que s'intenta fer a continuació, i no cal dir que aquesta proposta no exhaureix el tema ni de bon tros.

### **Objectius d'un canvi**

L'objectiu principal del canvi que planteja aquest document és transformar el monopoli jurisdiccional, administratiu i pràctic que l'Administració forestal té sobre els boscos catalogats de propietat municipal en una gestió compartida amb els municipis.

Als motius que ja s'han exposat, s'hi pot afegir la voluntat d'aconseguir sumar pensaments diferents dels del centralisme tradicional amb el convenciment que aquesta pluralitat millorarà els beneficis socials, ambientals i econòmics que ofereixen els boscos, tant als municipis propietaris com als ciutadans en general.

La transformació que es proposa no té un caràcter radical de trencament absolut amb la situació actual, sinó que, pels motius ja apuntats anteriorment, proposa establir un mètode de treball conjunt entre l'Administració forestal, els ajuntaments propietaris i altres administracions locals, als quals en un futur no molt llunyà es podrien afegir els propietaris privats i, d'una manera o altra, altres agents del sector.

Aquesta gestió compartida s'hauria de centrar fonamentalment en el planejament forestal i en la seva gestió.

### **Gestió individual o associada?**

Ara bé, abans d'enfocar aquesta tasca conjunta cal definir-se sobre la continuïtat o no de la tradició tecnopolítica que hi ha hagut fins ara, que consisteix a considerar que la unitat de planejament forestal i de gestió és la finca o propietat forestal.

S'ha fet notar anteriorment que els recursos tecnològics de què es disposava al segle XIX i la bona rendibilitat econòmica de molts boscos en aquelles dates van comportar un planejament forestal individual per a cada propietat. Aquest model va funcionar molts anys amb la col·laboració de petites empreses, que tenien una inversió baixa en maquinària i en les quals predominava la mà d'obra, ja que, amb els preus que es

pagaven per la fusta, podien viure aprofitant poques hectàrees, pagant salaris baixos a una mà d'obra no especialitzada i garantint un benefici per a la propietat.

Al segle XXI la situació és força diferent. La producció no mecanitzada encareix tant els costos que fa impossible l'aprofitament de moltes finques, que podrien tenir una certa rendibilitat, i redueix els marges de benefici de la propietat en les que són rendibles. D'altra banda, una empresa amb inversions fortes en maquinària necessita treballar moltes hectàrees a l'any per a poder sobreviure. La gestió finca per finca, individual, sense una visió de conjunt, no garanteix a les empreses amb un nivell tecnològic alt la contractació d'un volum de feina suficient que les faci viables. Tot això comporta abandonar els aprofitaments tradicionals de moltes parcel·les i, en conseqüència, reduir les entrades als pressupostos municipals. A les empreses, aquesta situació els impedeix evolucionar tècnicament i econòmicament, i als treballadors els impedeix especialitzar-se i millorar la qualitat del treball i dels salaris. Solament alguns boscos de primera qualitat de més de 1.000 ha poden tenir viabilitat individual.

De l'altra, sabem que el 70 % dels boscos municipals tenen menys de 500 ha de superfície i que d'aquests boscos el 77 % tenen menys de 300 ha. Solament un 18 % dels municipis tenen boscos entre 500 i 1.000 ha i, finalment, únicament un 12 % superen les 1.000 ha. Per tant, la major part de municipis amb boscos catalogats tenen enormes dificultats per a fer viable una gestió activa dels seus boscos en tots els aspectes, ambientals, socials i econòmics.

A partir d'aquests arguments, aquest document s'inclina per afavorir la coordinació de les finques públiques i privades que ho desitgin amb l'objectiu d'iniciar un nou tipus de planejament i gestió forestals de caràcter associat.

### **Pas previ: estructuració de la propietat**

Per a fer possible la gestió associada, cal definir, en primer lloc, un sistema per a estructurar les propietats individuals, tant públiques com privades, perquè tota gestió forestal associada solament és possible si els centenars de propietaris que participen en les decisions que s'han de prendre tenen una posició consensuada i defensada per uns representants elegits democràticament per ells.

A la major part de països europeus, aquesta fórmula comporta la creació d'associacions de propietaris, que poden reunir voluntàriament les finques municipals que ho desitgin, les particulars o ambdues alhora en una sola associació o en diverses, que es poden federar en un àmbit de planejament ampliat i que han de representar en qualsevol procés el punt de vista i els interessos d'aquestes propietats. La voluntarietat és necessària per a garantir els drets individuals de la propietat.

Les associacions han de ser prou eficaces i professionals per a garantir als associats més beneficis que la silvicultura a títol individual. Si no és així, és poc probable que la propietat, sigui pública o privada, se sumi a un projecte conjunt. Això implica, també, que el país tingui el nivell tècnic necessari per a gestionar aquest tipus de projecte i ser capaç de fer rendible el que ho pot ser.

## **Disseny d'un model**

### Planejament

Avui en molts boscos, municipals i particulars hi ha algun tipus de planejament; en d'altres no n'hi ha cap. Tots aquests boscos planificats tenen com a unitat de planificació la finca, la propietat.

La nova unitat ampliada de planejament s'hauria de definir acuradament tenint en compte, entre altres coses:

- Que vint-i-set comarques tenen menys de 50.000 ha forestals, que catorze en tenen entre 50.000 i 100.000, i que set en tenen més de 100.000.
- Que la despesa de personal, equips i infraestructures per a gestionar un pla de gran abast és de com a mínim de 250.000 €/any, la qual cosa obligaria que les rendes mínimes anuals generades pel pla se situessin al voltant dels 750.000 €.
- Que si la superfície mitjana de planificació fos de 50.000 ha, caldria obtenir uns 15 €/ha cada any per a arribar a la quantitat anterior. Si s'adoptés aquesta superfície, la superfície forestal de tot el país es podria dividir en trenta-nou plans generals.
- Que hi ha zones de baixa productivitat econòmica que no poden assolir aquesta quantitat i que, per tant, indefectiblement caldrà sempre certa ajuda dels pressupostos públics per a gestionar-les.

En la situació actual, intentar passar de la unitat de planificació vigent a una unitat de planificació més gran té dificultats evidents. Les més remarcables són:

- La propietat no està estructurada per mitjà d'associacions.
- Els objectius de planejament dels boscos públics depenen fonamentalment de l'Administració forestal i no són homogenis.
- Els objectius de planejament per a cada finca privada són personals de la propietat i heterogenis.
- El planejament existent proposa silvicultures diferents per a les mateixes espècies.
- Els mètodes d'ordenació són diversos.
- Les infraestructures determinades per l'ordenament són exclusives de cada propietat.
- La venda dels productes es fa propietat per propietat.
- No hi ha cap orientació de caràcter comarcal i els plans regionals que preveia la Llei forestal catalana no s'han redactat.
- Els plans no són consensuats amb els principals agents del sector.
- Les polítiques forestals estan deslligades de les polítiques econòmiques, de les de desenvolupament i de les ambientals.

Un pla d'ordenació forestal general per a tota una comarca, per exemple, ha de tenir en compte totes aquestes circumstàncies, i d'altres, per a poder:

- Definir quin tipus d'ordenament s'aplicarà als boscos que encara no en tinguin.
- Concretar com s'integrarà el planejament existent en el nou planejament.
- Establir quins són els beneficis ambientals, culturals i econòmics que cal garantir en aquesta situació, a curt termini, per a cada zona boscosa.

- Concretar els lligams del planejament amb la política econòmica, de desenvolupament local i ambiental del país.
- Determinar uns objectius comarcals a llarg termini i dissenyar una estratègia per a assolir-los.
- Elaborar plans anuals d'actuació que desenvolupin el planejament general.

Això implica partir dels coneixements forestals actuals, la llarga tradició d'ordenació i la utilització de totes les tecnologies que poden facilitar tant el planejament com la gestió, com, per exemple, la cartografia digital, la interpretació fotogramètrica, la teledetecció, la programació informàtica, etcètera.

Es tracta de crear un sistema àgil i flexible que pugui funcionar econòmicament i que estigui en condicions de recollir les variacions constants que es produeixen en els boscos, en els territoris que els envolten, en l'economia local i general, i en la propietat.

Probablement aquest sistema haurà de definir, en primer lloc, la funció principal de les diferents unitats en què dividim els boscos; és a dir, si són bàsicament ambientals o protectores, si la seva aptitud és el lleure, si el seu objectiu és eminentment productiu o si poden tenir dues funcions o més.

No es parteix de zero, ja que tenim les experiències d'alguns plans de gran abast elaborats per associacions de propietaris forestals de les comarques de Barcelona, i també diferents institucions que podrien col·laborar en aquest disseny, com les universitats i els centres de recerca. L'Administració forestal hauria d'organitzar un departament especialitzat.

### Gestió

Si entenem el planejament com un procés de concertació entre diferents agents i la gestió del planejament com un instrument de coordinació de les actuacions d'aquests mateixos agents, s'ha de crear un tipus d'òrgan que permeti l'elaboració tècnica dels plans a partir de la discussió, la negociació i la concertació entre tots els implicats, i que faciliti la gestió coordinada d'aquest planejament d'administracions, propietaris i altres actors que es convinguin.

Això significa un canvi substancial del sistema actual, en què l'Administració forestal monopolitza la redacció i aprovació dels plans, i ho controla tot exclusivament a partir de les normes que ella mateixa dicta unilateralment.

L'òrgan que es creés hauria de permetre que els seus diferents components tinguessin dret de veto per a garantir decisions consensuades. També s'hauria de cercar la fórmula perquè les associacions disposessin de tècnics propis o compartits amb l'Administració forestal per a poder sortir d'un sistema en el qual sembla que els coneixements tècnics forestals solament són patrimoni de l'Administració central. Això exigiria, també, formar els tècnics, propietaris i electes en la nova forma de planejament i gestió.

### **Resum**

En definitiva, aquest document defensa que seria molt positiu fer evolucionar l'acció pública de l'Administració forestal de la lògica centralista, repressiva i reglamentista

actual a una nova lògica basada en el diàleg, la participació, la concertació i la descentralització. Aquesta lògica hauria de garantir la col·laboració tant dels agents del sector com dels representants d'altres àmbits relacionats amb el desenvolupament local i el planejament territorial.

Aquesta tasca no és fàcil, però és necessària si es vol que la regulació dels boscos i del sector forestal no sigui enfocada unilateralment pel Govern i l'Administració, com succeeix actualment, i per a modificar, en conseqüència, la tradició que el món forestal és un illot aïllat en mig de la societat, desconnectat de la resta del món i de l'economia de mercat.

El Grup de Debat sobre Polítiques Forestals de la ICEA considera que aquesta evolució obriria oportunitats per a les col·lectivitats i els actors territorials, i connectaria els boscos i la superfície forestal amb el desenvolupament local i el planejament territorial.

### **Grup de Debat sobre Polítiques Forestals**

Secció Forestal de la ICEA

---