

## **Fòrum Forestal 2021. Espais protegits, conservació i aprofitament dels recursos naturals**

---

### **Document 2. Els espais naturals protegits en el seu context**

---

#### **Primera part. La propietat de la terra**

- Les mirades sobre el planeta
- Què és la propietat de la terra?
- L'Imperi romà. La consolidació de la propietat
- Limitacions a la propietat romana
- Feudalisme. Concentració de la propietat i abolició de les restriccions
- La Revolució Francesa. Tornada al dret romà
- Evolució del concepte de propietat
- Valoració de la funció social de la propietat

#### **Segona part. Espais protegits: propietat, models, interès general, conflictes i condicionants**

- Espais protegits i propietat de la terra
- Les fronteres del concepte de parc nacional
- Noves formes d'enfocar la protecció dels paisatges
- L'aplicació de les lleis del sòl
- Les paradoxes de l'interès general
- Conflicte entre propietat privada i ordenament i protecció del territori
- Els models de gestió dels espais protegits
- La confluència de competències
- Els projectes de dinamització social

#### **Corol·lari**

- De la política de singularitats a la política integral
- L'aproximació plena
- Una hipòtesi fantasiosa

---

#### **Primera part. La propietat de la terra**

---

##### **Les mirades sobre el planeta**

Des de la superfície de la Terra, la nostra mirada física sobre el món només ens permet veure paisatges. Si ens hi fixem una mica més, observem, a grans trets, els diferents elements que els

formen: la vegetació, les formes, la geologia, l'estat de l'aire o les transformacions realitzades pels humans, però poca cosa més.

Per a aprofundir en aquestes peces, cal estudiar-les amb detall i de prop, ja sigui separatament a través de la botànica, la geologia, la zoologia, la meteorologia, l'antropologia o la morfologia, ja sigui articuladament, com ho fan, per exemple, la geografia, l'ecologia o la sociologia.

Però aquesta primera visió fidedigna amaga a l'espectador una realitat invisible i al mateix temps determinant per a quasi tot: la divisió del paisatge en propietats. És a dir, sobre el panorama que observem hi ha una retícula, generalment imperceptible, de finques privades, predis, dominis o com vulguem dir-ne. Una presència profunda que marca el present, el passat i el futur de qualsevol racó del món.

Sols cal superposar sobre un lloc determinat la seva fulla del cadastre, el registre administratiu en què es descriuen els béns immòbils, per a prendre consciència de la complexitat socioestructural que amaga el paisatge: la divisió en propietats és un dels fenòmens més determinants i protegits de totes les economies de mercat.

És fàcil deduir de tot això que un dels factors concrets —potser el més explícit— que cal tenir en compte per a poder desenvolupar qualsevol política territorial i, per descomptat, la de protecció del paisatge o d'algun dels seus elements és el de la propietat de la terra i de tots els elements que hi ha per sobre i per sota.

## **Què és la propietat de la terra?**

Decidir, exclusivament, la forma d'usar o gaudir d'uns terrenys o de disposar d'ells amb qualsevol objectiu només està a l'abast dels propietaris d'aquests territoris. Aquest és el fet de la propietat de la terra. La pertinença pot ser de diversos tipus, aquí en destaquem quatre modalitats:

- La privada, pertanyent a un simple particular, agrupació de persones o a una raó social.
- La pública, corresponent a qualsevol institució d'un estat.
- La comunal, la que pertoca a un col·lectiu de veïns que en decideixen l'aprofitament i el gaudi.
- La feudal, que està en mans d'un únic senyor a qui tots els agricultors rendeixen vassallatge i que és característica de l'època medieval.

Els tres primers arquetips conviuen avui, i en alguna zona del món, on predominen els grans latifundis, també hi podem trobar la quarta.

## **L'Imperi romà. La consolidació de la propietat**

La propietat és un fenomen molt recent en els 4 500 milions d'anys d'existència de la Terra. De fet, és una creació humana que ningú no sap de cert quan va arribar al món, encara que alguns la consideren paral·lela a l'aparició de l'*homo sapiens*, fa 45 000 anys.

Els historiadors no acaben d'esbrinar si la propietat va començar sent comunal o individual o si sempre van conviure les dues modalitats. Els falten dades.

No va ser fins a l'arribada de la cultura grega i, sobretot, de la romana, que aquesta qüestió es perfilà amb més claredat. La propietat es convertí en un dret dels ciutadans —no dels no ciutadans i esclaus— que es protegia a través d'un mecanisme jurídic concret.

A ningú no se li amaga que en aquells temps, igual que avui en dia, el percentatge de propietaris era molt petit si es compara amb el nombre d'habitants. Ara bé, aquest grup tan exigü posseïa el bé més preuat del moment: la terra. Per tant, el seu poder era immens.

No sorprèn, doncs, que tinguessin interès que la propietat s'entengués com una cosa sotmesa completament i exclusivament a un amo, que podia dedicar-la a la destinació que volgués. Aquest concepte fou acceptat sense fissures per l'*establishment* de l'època. L'autonomia patrimonial era absoluta i no admetia influències de l'exterior. No hi cabien l'obligació de servituds ni el pagament d'impostos a l'Estat i, a més, podia passar als descendents per herència.

Aquests trets de la propietat no seran permanents, com veurem, i evolucionaran amb el pas del temps cap a visions més solidàries. Val a dir, però, que la idea del caràcter absolut de la possessió d'una finca es manté avui en la psicologia o en el desig de molta gent contemporània. Les arrels de la idea romana més primigènia de la propietat són profundes i alimenten el que sembla un instint primordial de l'*homo sapiens*.

### **Limitacions a la propietat romana**

Aquesta propietat il·limitada, absoluta i exclusiva, va topar de seguida amb els drets dels veïns i amb les necessitats de l'Estat.

Els problemes entre els veïns van obligar a prendre mesures sobre una casuística molt diversa: els fruits de la meua finca que cauen a la teua, de qui són?; he de tallar els meus arbres si amenacen casa teua?; a quina distància de les teves construccions he de fer les meves per a no molestar-te?; fins a quina alçada puc edificar?; he de permetre que els fums que generes entrin a la meua propietat?; puc quedar-me les aigües superficials i subterrànies que circulen per la meua finca?; la gent pot arrabassar els productes de la meua propietat sense el meu consentiment?, i així dotzenes de situacions que emergeixen i s'incrementen amb el pas dels anys. Per tot això, el lema «a la meua propietat faig el que vull» es va anar matisant amb noves normes jurídiques que intentaven facilitar la convivència veïnal. La disposició lliure i absoluta dels terrenys esdevingué un model teòric molt difícil de mantenir a la pràctica.

Les dificultats de relació entre propietat privada i interessos de l'Estat també es desclogueren de seguida: calia construir vies per a circular, aqüeductes, fortificacions, ports i pobles, i calien, també, espais per a aquarterar els exèrcits o per a fer les batalles. Però, a l'època clàssica no existia cap norma jurídica que reconegués a l'Estat el dret de privar un ciutadà —fos per la raó que fos— de la seva propietat. Les coses es feien en aquells moments perquè l'Estat era propietari d'una gran quantitat de territori conquerit al llarg dels anys, perquè tenia capacitat per a negociar i comprar els terrenys que li mancaven o perquè hi havia un acord amb unes propietats que sortien beneficiades de la iniciativa pública.

### **Feudalisme. Concentració de la propietat i abolició de les restriccions**

A la fi de l'Imperi romà, la propietat de la terra es concentrà en mans dels senyors feudals. La idea de propietat romana i els límits d'ús establerts al llarg de molts anys s'esvaïren. S'establí la llei de cada terratinent, que feia i desfeia dintre del seu territori i disposava parcialment dels homes, de les dones i de bona part del seu treball.

Per poder aprofitar econòmicament la seva jurisdicció, els amos feudals la divideixen en lots perquè els gestionin els pagesos de remença (emfiteusi) o els pagesos arrendataris. Així, el domini de la terra es divideix en dos: el domini útil (el pagès) i el real (el senyor feudal). A aquesta distribució de la propietat feudal, s'hi ha de sumar el domini comunal dels veïns sobre els terrenys que el senyor ha posat sota la seva responsabilitat per garantir-ne la supervivència i, per tant, l'assentament i els pagaments de delmes i tributs.

Amb les crisis del segle xv, els senyors feudals perden força en favor del rei absolut i l'Església. Aquests dos estaments —juntament amb els senyors feudals que havien aconseguit sobreviure i formen l'aristocràcia— i els posseïdors de béns comunals són els detentors del gruix de la propietat de la terra. Els pagesos propietaris són minoria.

Molts d'aquests terrenys queden vinculats als seus propietaris, que no els poden vendre ni alienar, perquè serveixen per a fer front a les seves obligacions dins de la societat. Aquests béns, per tant, són amortitzats, que és el mateix que dir que estan fora del mercat; per això s'acostumen a denominar *béns de mans mortes*. En molts territoris, els béns vinculats podien superar el 70 % de tota l'àrea. En qualsevol cas, durant aquest període, denominat Antic Règim, es manté el doble domini: l'útil i el real.

## **La Revolució Francesa. Tornada al dret romà**

Les noves rutes comercials amb Amèrica, Àfrica i Àsia fomentaren el comerç i feren néixer una nova classe social, la burgesia, que aconseguí acumular molt capital, i que va promoure i desenvolupar el liberalisme, un moviment ideològic i polític basat en la llibertat individual, el mercat lliure, l'exercici il·limitat de la propietat i l'estat de dret, que ofereix, si funciona, seguretat jurídica als individus.

Les tensions d'aquesta proposta amb l'Antic Règim estamental feren esclatar la Revolució Francesa, que suposà la conquesta del poder per la burgesia i el desplaçament de l'aristocràcia i el clergat. Aquest període revolucionari restaurarà el dret romà i convertirà el dret de propietat en la pedra angular de l'ordenament civil, perquè sobre ell reposaran les institucions socials. L'estat revolucionari va nacionalitzar els béns de les mans mortes de la noblesa i l'Església i els va subhastar al millor postor, una fórmula que s'anomena *desamortització* i que ve a dir que els béns són per als homes i no els homes per als béns.

Però els problemes que genera l'exercici d'aquest dret amb els veïns i els governants seguiren impertèrrits. És per això que, de bon principi, es va sotmetre el dret de propietat a una regulació administrativa, que garantís la independència del propietari, però que solucionés, també, els litigis entre particulars i, al mateix temps, impedís actes nocius per a la societat.

Pels mateixos motius, uns quants anys després Napoleó dissenyarà les fórmules per a l'expropiació forçosa, que consisteix en la transferència, per raons d'interès públic, d'una propietat privada a l'Estat, a canvi d'una indemnització econòmica equivalent al valor dels terrenys expropiats.

Les idees liberals van córrer com la pólvora i el seu concepte de propietat es va consolidar arreu i, així, fins avui. En el camí han aparegut altres visions, que no han pogut desbancar la idea que la propietat privada és el motor de la riquesa de les societats i que el sector públic ha de protegir aquest dret.

Dues de les crítiques més importants a la propietat privada les han fet, d'una banda, el marxisme, que la considera una institució que permet l'apropiació individual del que es produeix socialment, i, de l'altra, l'anarquisme, que la considera el producte d'un ordre establert basat en l'ocupació arbitrària de béns, sense que existeixi cap teoria que ho pugui justificar.

## **Evolució del concepte de propietat**

Molta gent ha lluitat intentant canviar les essències de l'economia de mercat. S'han assajat economies planificades a Rússia, després de la revolució bolxevic, o a la Xina de Mao. S'ha intentat el col·lectivisme agrari i industrial durant la Guerra Civil ibèrica. Però les experiències no han estat bones o no han pogut consolidar-se. La propietat liberal sempre ha retornat i s'ha imposat arreu.

Ara bé, és evident que aquestes crítiques a la propietat privada han deixat petja i han obligat a evolucionar el vell dret romà. Avui, tots els països democràtics posen per davant de tot, si més no teòricament, la funció social de la propietat. Això vol dir, ras i curt, que el vell caràcter absolut i

exclusiu del dret de propietat queda subordinat al bé comú. D'aquesta manera s'obre la porta a la intervenció de l'Estat sobre l'ús, el gaudi i la disposició dels propietaris sobre les seves finques i, per tant, a la influència en la propietat dels grans grups de pressió i de la participació col·lectiva.

La definició dels drets de propietat de la terra depèn del que en cada moment s'entengui com a bé comú. Per tant, la capacitat dels amos, que són minoria, de promoure o defensar determinats punts de vista és directament proporcional a la seva habilitat i força per a afrontar la influència majoritària de tota mena de col·lectius.

Quan la terra és un bé molt preuat, el poder dels seus propietaris és important i pot tenir una gran transcendència en la definició del que és compartit i beneficis per a la majoria de membres d'una comunitat. Quan la terra perd valor econòmic, el predomini dels seus tenidors baixa. En aquests casos, la millor estratègia per a la propietat pot ser respectar les regles democràtiques, exigir un tracte digne de minoria i desemmascarar el sectarisme d'alguns col·lectius.

## **Valoració de la funció social de la propietat**

Avui, centenars de normes i lleis especifiquen què es pot fer i què no es pot fer en una finca privada o pública. Per exemple, la possibilitat de construir un habitatge, un magatzem o una fàbrica, o de no edificar-hi res depèn del que determinen els plans urbanístics. Els jaciments d'origen natural i els recursos geològics són béns de domini públic, és a dir, de titularitat pública. Totes les aigües renovables són, també, de domini públic. En definitiva, les idees romanes i liberals que tant afavorien la propietat privada de la terra ha anat canviant i, si bé la idea que la terra és propietat de tots no ha avançat com alguns haurien volgut, la realitat és que el seu exercici està sotmès al bé comú, sobre el qual tenen una certa incidència els interessos de la multitud de no propietaris de la terra, com es veurà més endavant.

Aquesta situació no és entesa i acceptada per tothom. Hi ha qui troba que estar sotmès al bé comú frena moltes iniciatives i fa la vida impossible, i hi ha qui pensa que en nom de la justícia social pot exigir qualsevol cosa. Sovint, com en el cas dels espais protegits, els equilibris entre aquestes posicions són difícils o impossibles.

---

## **Segona part. Espais protegits: propietat, models, interès general, conflictes i condicionants**

---

### **Espais protegits i propietat de la terra**

El primer territori o espai protegit modern neix als Estats Units d'Amèrica (EUA) l'any 1872 amb tres objectius: protegir un paisatge o bellesa natural, és a dir, una singularitat; oferir espai per al gaudi de la població, i consolidar la idea de nació (feia poc que s'havia acabat la Guerra de Secessió nord-americana).

A finals del segle XIX, la propietat de l'altiplà de Yellowstone, de 893 300 ha —quasi la tercera part de Catalunya—, fou confiscada per l'estat nord-americà a les tribus ameríndies dels corbs i dels peus negres. El govern, sense haver de molestar cap propietari de la fillada dels vells colonitzadors del país, ho declarà tot parc nacional, fent servir una denominació anàloga a la dels monuments singulars o nacionals, que havien nascut amb la Revolució Francesa per a protegir de l'expansió transformadora de noves formes intenses de producció, elements amb gran valor històric, patrimonial i arquitectònic. Després, va responsabilitzar l'exèrcit de la custòdia del parc.

Aquest model exigeix una propietat il·limitada, absoluta i exclusiva de l'Estat, a l'estil de la vella propietat romana. Dins d'aquests límits només ell decidirà. És curiós que, mentre que la propietat privada evoluciona condicionada per l'adaptació al bé comú i que ha de demostrar constantment que el seu capteniment està d'acord amb tota mena de lleis, l'Estat dins del parc nacional és jutge i part, i actua amb una gran llibertat, sobretot quan pesen les tendències més autoritàries.

En exportar aquest model a Europa, es posà ràpidament en evidència que els estats no podien prendre la propietat a cap tribú indígena i que, al mateix temps, era molt difícil obviar els drets que té la propietat privada, pilar bàsic de les societats més o menys democràtiques que representaven. Van haver de limitar, doncs, la declaració d'aquesta figura als terrenys que ja eren de propietat pública, i a Europa no n'hi havia de gran superfície. Per això, el primer parc europeu és el parc nacional d'Abisko (1909), a Suècia, que només tindrà 7 700 ha (el 0,86 % de la superfície de Yellowstone).

A la península Ibèrica passarà el mateix. El primer parc nacional, el de Covadonga (1918), es crea en 16 000 ha de sòl públic, durant el dotzè centenari de la batalla del mateix nom, amb un clar objectiu nacionalista, fet que, curiosament, l'agermana amb la finalitat patriòtica de Yellowstone.

El febrer de 1922, la Mancomunitat de Catalunya va rebre signada pel diputat de la Lliga Regionalista Jaume Bofill i Mates la moció «El Montseny, parc nacional de Catalunya», que tenia la intenció de protegir un espai peculiar proper als nuclis més habitats del país, de garantir un territori per al lleure dels ciutadans i de reforçar la consciència nacional. La proposta no va prosperar perquè la propietat de terrenys, boscos i masies era de caràcter particular i la legislació del moment comportava o bé la cessió dels terrenys —perspectiva poc plausible— o bé el condicionament dels drets dels propietaris —actitud impracticable ideològicament per als que ho suggerien i de gran dificultat jurídica i econòmica.

## **Les fronteres del concepte de parc nacional**

És indubtable que, en les polítiques territorials i per primer cop, aquest model de parc nacional va posar per damunt de la percepció exclusivament econòmica i tradicional qualitats intrínseques de la terra, com la bellesa o la natura salvatge, sense transformacions humanes.

Molts ciutadans i organismes de tota mena van acceptar la idea que només els territoris sense presència humana, on interactuen exclusivament factors geològics, botànics, faunístics i atmosfèrics, tenien la puresa suficient per a ser protegits i aïllats de la vida complexa dels humans. De la mateixa manera que es protegia una catedral gòtica del segle XIV per a evitar que s'enderroqués per a construir-hi habitatges, s'havien de protegir els paisatges notables.

El parc nacional es va convertir per a molta gent, a partir d'aquell moment i fins ara, en l'emblema oficial de la conservació de la natura i dels paisatges de la pàtria. Un símbol tancat i barrat a les activitats humanes.

Però, aquest prototipus, lluny de poder aplicar-se universalment, és molt limitat, sobretot en continents complexos com Europa. Es pot utilitzar a molt pocs llocs en la seva forma radical. És útil per a singularitats, però no per a sistemes. Per exemple, pot aplicar-se a Doñana, però no es pot emprar a la conca del Guadalquivir. Es desentén totalment de les activitats humanes i, per tant, no pot estendre la seva idiosincràsia més enllà dels seus límits. Fora del seu àmbit, la realitat és una altra. És un símbol, sí, però s'acaba en ell mateix, només és un fi que no es pot exportar al gruix del territori.

Com va passar amb la defensa de la ciutat, que s'organitzà entorn dels monuments, legitimant, sovint sense pretendre-ho, la destrucció generalitzada del teixit urbà antic, els parcs nacionals no eviten ni condicionen, en cap moment, les transformacions que es produeixen fora dels seus àmbits. És per això que alguns han considerat aquesta figura tan extremista com un maquillatge per a amagar la impotència de la societat a l'hora d'inventar una política ambiental i territorial que no sigui ni

destructiva ni degradant i que englobi tota la natura, inclosos els humans i els seus invents i transformacions.

## **Noves formes d'enfocar la protecció dels paisatges**

Totes aquestes restriccions van retardar molt la creació de parcs nacionals als tres països més desenvolupats d'Europa. Anglaterra va declarar el seu primer parc nacional l'any 1951, amb una nova concepció, que proposava englobar terrenys particulars, públics i nuclis habitats dins d'un projecte de desenvolupament harmònic de l'activitat econòmica i la conservació. L'any 1963, França va referendar el seu primer parc nacional, amb les característiques del model de Yellowstone i el 1967 va crear, paral·lelament i per compensar, els parcs naturals regionals amb la idea de dotar determinats enclavaments de propietat particular d'un projecte concertat de desenvolupament respectuós amb els ecosistemes que protegís i valorés territoris rurals habitats. Alemanya va instaurar el seu primer parc nacional l'any 1970, seguint el model clàssic i el va orientar al turisme. Abans, sobretot, a partir dels anys seixanta del segle XX, ja s'havien inventat uns parcs naturals amb la intenció de fer compatibles la conservació i el desenvolupament en terrenys públics i privats.

Tots aquests països, amb aquestes noves propostes, es proposaven eixamplar l'àmbit dels parcs nacionals: dels espais deshumanitzats als espais humanitzats, i dels territoris de propietat pública als territoris de propietat privada. Els temps canviaven, l'ecologia es desenvolupava i es preocupava de sistemes i no exclusivament de peculiaritats. Calien nous models que permetessin millorar les relacions humanes amb els sistemes naturals sobre els quals s'establien. Els parcs naturals, els parcs regionals francesos i el programa «Home i Biosfera» de la UNESCO van anar en aquesta direcció.

Però en molts casos, amb excepcions importants, el fet que aquestes iniciatives es desenvolupessin a través d'organismes especialitzats en espais protegits va fer arribar de seguida la temptació de fiscalitzar les activitats de l'intricat conjunt d'operacions econòmiques, propietats, administracions estatals, administracions autonòmiques, administracions locals i les seves organitzacions per sectors. Aquesta pretensió va relegar els models més intervencionistes als llocs menys actius del territori, on l'oposició a algunes limitacions era dèbil i on les transformacions eren mínimes. Mentrestant, les àrees amb gran activitat, les més necessitades d'un projecte d'harmonització amb els sistemes naturals, quedaven fora d'aquestes polítiques. Fins i tot, en el cas de Catalunya, les primeres zones es van qualificar d'espais d'interès natural i es va deixar les segones en el limbe del no interès natural, amb el qual es demostrava que, per a molts, la influència del model de parc nacional —sobretot, del seu apartat de «terra sense homes»— els portava a considerar principalment els espais no humanitzats.

El resultat territorial d'aquesta visió és el d'un tall de formatge de Gruyère. Els forats, independents els uns dels altres, es consideren d'interès, mentre que la resta, el formatge sòlid, on vivim la majoria i que forma un tot, no té cap salvació. Sembla com si alguns ciutadans pensessin que els seus veïns no són naturals o, si més no, no tan naturals com ells i que el millor que es pot fer amb aquella majoria és deixar que s'enfonsi en la seva artificialitat per a evitar contaminar el que és veritablement pur.

## **L'aplicació de les lleis del sòl**

A la península Ibèrica el primer espai protegit que va englobar propietats particulars va ser el de Sant Llorenç del Munt i l'Obac, promogut per la Diputació de Barcelona, l'any 1972, utilitzant les lleis urbanístiques que s'havien començat a desenvolupar a finals dels anys quaranta.

En aquells anys, l'ordenació del territori va passar a ser, amb l'aprovació d'aquests instruments jurídics, una funció pública que organitzava i definia el seu ús d'acord amb l'interès general. Les facultats i els deures de la propietat quedaven fixats, a partir d'aquell moment, per aquest ordenament i s'eliminava el dret a rebre indemnitzacions.

Resumint-ho molt: el sòl passava a ser urbanitzat o rural. En aquest darrer, d'acord amb la seva naturalesa agrícola, ramadera, forestal o cinegètica, la propietat podia i pot disposar dels terrenys dins dels límits que estableixen el planejament territorial o altres lleis.

En tots els casos, doncs, correspon a les institucions públiques decidir segons l'interès general quin sòl ha de ser rústic, quin ha de ser urbanitzat i de quina manera ho han de ser. Ara bé, com es genera la interpretació pública del bé comú?

### **Les paradoxes de l'interès general**

No existeix una definició precisa de què és l'interès general. Quasi tots ho entenem com una cosa que ens beneficia genèricament, però la seva aplicació pràctica no és fàcil. Els diferents membres i col·lectius de la societat pensen i actuen de manera diferent; per tant, sovint, el que és bo per a uns no ho és per als altres. Els interessos, siguin particulars o col·lectius, són incomptables i heterogenis. Per això, molts constitucionalistes consideren que aquest concepte només pot usar-se com a metàfora, perquè és impossible fer-ho lògicament. La democràcia, diuen, no pot descansar en el concepte d'interès, sinó que ho ha de fer en el concepte de voluntat general.

Com pot formar-se la voluntat general a partir de milers de voluntats particulars? A través del vot, expliquen els teòrics de la democràcia, perquè en les votacions, encara que es pronuncien milers de ciutadans i ciutadanes, parla un cos electoral únic que emet la voluntat general. En aquesta hipòtesi són irrellevants els conceptes de minoria i majoria, perquè tots participen o poden participar en condicions d'igualtat.

Però, a l'hora d'exercir de forma pràctica aquesta voluntat, estem igual, ja que no tothom participa de la mateixa manera en l'exercici real i efectiu de la voluntat esmentada. Primer, perquè no es pot exigir que les lleis que expressen la voluntat general siguin aprovades per unanimitat. Les lleis són aprovades per les majories. Segon, perquè les majories i minories es formen pel convenciment dels votants i aquest s'obté segons la capacitat que tenen uns i altres d'influir en el seu pensament a través de la informació, el coneixement, l'adoctrinament, el poder econòmic o la por.

Quan passa això, que és quasi sempre, la democràcia no és aquest espai de neutralitat i raó que engendra l'interès col·lectiu, sinó que és un joc —alguns l'anomenarien *batalla*— entre majories i minories.

Aquesta dialèctica sols pot ser estable si es compleixen les regles de protecció institucional dels drets de les minories. Satisfer aquesta exigència esdevé la qüestió central de les democràcies. En l'ordenació territorial, incloent-hi els espais protegits, existeixen majories i minories? Sí!

En aquesta ordenació, quan és difícil aconseguir un consens general, es protegeixen els drets de les minories? Potser sí, potser no. Cal veure cada cas.

### **Conflicte entre propietat privada i ordenament i protecció del territori**

Així, doncs, l'aparició de les lleis urbanístiques va concretar de forma clara la funció social de la propietat. La nova legalitat va convertir el planejament en l'element central de tot el sistema que, inicialment, classificava el sòl en urbà i rústic. Per primera vegada, el dret d'edificar depenia exclusivament del que determinen els plans i eliminava, així, qualsevol tipus d'indemnització per a la prohibició de construir.

En general, el valor del sòl agrari és molt inferior al del sòl urbanitzable, cosa que immediatament crea greuges: «Jo tinc la meua finca al sòl no urbanitzable i tal persona la té a l'altra banda de la línia. Mentre que jo, en vendre els meus terrenys, obtinc, per exemple, 50 €/ha, els del sòl urbanitzable obtenen 1 000 €/ha. Qui em pagarà els 950 €/ha de diferència?»



Anàlogament, en el cas dels drets dels aprofitaments agraris, les coses varien si a aquestes activitats se'ls imposen condicions rigoroses, com les de fer-se artesanalment, de forma tradicional, sense poder industrialitzar l'agricultura, la ramaderia ni la silvicultura. Aleshores, el propietari agricultor diu: «Si modernitzo les meves explotacions, puc guanyar, per exemple, 200 €/ha; si no ho faig, tot just arribo a 40 €/ha. Qui em paga aquests 160 €/ha de desigualtat?»

La minoria d'agricultors, propietaris o arrendataris, que estan en aquesta situació consideren que els seus drets no estan garantits. En el cas dels espais protegits és freqüent que la majoria imposi unes condicions draconianes a les minoritàries feines agràries, que esdevenen econòmicament inviables.

Fins avui no s'ha trobat una solució a aquests conflictes. Hi ha qui ha parlat de repartir els beneficis urbanístics mutualment amb els que no en tenen. En el cas de les pèrdues agràries, també s'ha dit que les majories que decideixen què és bé comú haurien de compensar anualment les pèrdues que comporta la no modernització dels aprofitaments. Encara n'hi ha hagut de més agosarats que han proposat considerar el sòl com a bé públic, nacionalitzar-lo i repartir-lo en concessions d'acord amb l'interès comú, tal com es fa amb altres béns públics com l'aigua o els minerals.

Tot això ho saben els governs i molts ciutadans; per això, amb honroses excepcions, es protegeixen els territoris més allunyats de la gran activitat econòmica i es defuig de tractar la natura de les zones més actives, on es concentren la població, els diners i el poder, i on les minories no són tan minoritàries.

La figura del parc nacional sempre planeja sobre el que molts consideren conservació de la natura. Per a aquesta visió, la naturalesa humanitzada és degradació, geografia impura. La natura amb humans és menys natura. Per això, els instruments de protecció actuals, fins i tot sense voler-ho, tenen tendència a mantenir inamovible una geografia concreta, sense pensar en l'evolució, el canvi o la transformació. El futur impossible que s'ha dissenyat per a aquests espais és el de mantenir-se com estan eternament o bé el de tornar cap al Neolític i, si es pot, més enrere.

## **Els models de gestió dels espais protegits**

Els parcs nacionals clàssics tenen, quasi sempre, una administració centralitzada que dirigeixen els funcionaris de l'Estat. Es defineixen sempre sobre territoris públics ubicats en diferents municipis, que tenen un paper secundari en el funcionament del parc. A les democràcies es dona la paradoxa següent: mentre que en els municipis, el batlle i els regidors són elegits per sufragi universal, els directors de l'estructura que els és imposada per la voluntat general són escollits a dit per l'Estat. Es torna a caure en allò, tan característic de la Il·lustració, de «Tot per al poble però sense el poble». Els polítics locals són substituïts per tecnòcrates.

Normalment, els municipis, responsables del planejament urbanístic, han d'adaptar els seus propòsits al que dicten les normes del parc nacional, que hi prevalen. Aquestes regles poden haver estat més o menys consensuades o poden haver estat imposades. En qualsevol cas, aquest intervencionisme tan extrem només es pot aplicar en municipis amb poca població i activitat econòmica. Pot imposar-se a Gisclareny, per posar un exemple, però és més difícil que s'apliqui a Manresa.

Als espais protegits humanitzats, on es pretén fer compatibles conservació i desenvolupament, s'intenten harmonitzar factors molt complexos i, fins i tot, oposats. De fet, aquests espais són o poden ser un gran laboratori per a estudiar els problemes que pot generar el desenvolupament i proposar i practicar solucions. Des d'aquesta òptica, aquest tipus d'espai protegit no hauria de ser un fi, sinó un esglaió cap a una visió global dels sistemes de la biosfera.

Malauradament, la influència de les idees centrals dels parcs nacionals és tan forta que la seva gestió, d'una manera o altra, imposa la idea de centralització i burocratització. Els ajuntaments hi tenen un paper consultiu i prou. A casa nostra hi ha una excepció notable: el parc de Collserola, governat per un consorci en què hi ha representats l'Àrea Metropolitana de Barcelona, la Diputació de Barcelona i tots

els ajuntaments del parc. Amb tot, el president i el vicepresident han de ser de les dues primeres institucions, perquè són els que hi posen els diners. En fi, imposar i gestionar a l'Àrea Metropolitana de Barcelona un model d'ordenació territorial al marge dels municipis —com es fa, per exemple, a certes zones del Pirineu— és una quimera. Pensar que els alcaldes i regidors dels pobles petits no estan a l'altura per a gestionar un espai protegit és un pensament arcaic i poc democràtic, i mostra una gran desconfiança en la capacitat, els drets i les obligacions de centenars de ciutadans.

## **La confluència de competències**

La societat està organitzada en sectors i, normalment, cadascun té una estructura administrativa pròpia, una legislació específica i un planejament propi. En qualsevol geografia interactuen aquests sectors i els seus plans. Tots els espais protegits, influïts per la ideologia dels parcs nacionals, intenten fiscalitzar qualsevol activitat sectorial i política.

En algunes ocasions, el control que exerceix l'espai protegit pot ser el resultat d'un debat social que desemboca en l'elaboració d'un pla d'ordenament i de gestió consensuat per tots els sectors. En aquest cas, el pla és la guia de coordinació de les accions sectorials.

Però, molt sovint, l'intent de fiscalització parteix d'una sola aproximació de caràcter unilateral al territori i, així, els conflictes estan servits. En aquest cas, el mètode és difícil d'aplicar en àrees densament poblades, d'aquí que només pugui sobreviure en zones remotes o econòmicament deprimides.

## **Els projectes de dinamització social**

Els parcs nacionals estrictes no tenen cap altre projecte socioeconòmic que no sigui el del turisme entorn de l'àrea protegida. El concepte més ampli de parc humanitzat poques vegades planteja un futur per als sectors primari i industrial de l'interior i l'entorn d'aquests espais, i si ho fa, és amb molta por i precaució. Sovint, les normatives impedeixen la modernització de les activitats agràries i el desenvolupament de projectes industrials.

Aquestes mancances frenen qualsevol iniciativa productiva fins i tot si es demostra que és compatible amb la qualitat ambiental d'una àrea. No és estrany, doncs, que l'aplicació d'aquests models faci impossible que molts espais protegits del cercle deprimat emergeixin, fet que n'ha facilitat la designació. Hi ha qui confia que l'aturada del desenvolupament d'aquestes àrees serà compensada àmpliament pels pressupostos públics. A les àrees protegides, s'afirma que el que és primordial és generar beneficis ambientals, i no beneficis econòmics directes.

Aquest és un punt de vista tan legítim com qualsevol altre. Ara bé, les compensacions per als ciutadans condicionats per la voluntat pública de crear els espais protegits és difícil que surtin dels pressupostos públics. A Catalunya, unes quantes dades ens poden orientar en aquest sentit.

La Generalitat de Catalunya té a càrrec seu el Pla d'Espais d'Interès Natural de Catalunya i la Xarxa Natura 2000, que sumen un total d'1 023 862 ha (el 30 % de la superfície de Catalunya). Sense comptar la despesa de personal, aquesta institució dedica 25 624 350 € anuals a aquesta extensió, que repartits per hectàrea equivalen a 25 €/ha. Si aquests diners es gastessin en indemnitzacions a les activitats agràries, és obvi que no podrien cobrir les pèrdues generades per unes reglamentacions estacionàries. Són molt pocs recursos per a unes pretensions tan grans.

La situació s'agreuja si la comparem amb els diners que destinen als seus espais protegits l'Àrea Metropolitana de Barcelona i la Diputació de Barcelona. El parc de Collserola —també sense comptar el personal— té un pressupost, per a les seves 8 295 ha, de 2 528 804 €, que representen un total de 304 €/ha cada any. La xarxa de parcs naturals, de 100 625 ha i promoguda per la Diputació, disposa

d'un pressupost —sense comptar el personal— de 16 488 920 € anuals, és a dir, de 163 €/ha. Molta gent es demana si no ha estat una imprudència llançar-se a fer, tan apassionadament, una política esterilitzadora de la dinàmica econòmica del 30 % dels terrenys del país, per a la qual mai no es disposarà dels recursos necessaris per a garantir els drets dels seus habitants.

---

## Corol·lari

---

### De la política de singularitats a la política integral

Resumint, fins aquí s'han abordat sintèticament les dificultats principals que es troben i generen els espais protegits. Les més notables, les que han condicionat els esforços i el discurs de la conservació de la natura, a l'hora de crear espais protegits de diferents tipus, són les següents:

- solucionar els conflictes amb la propietat privada del sòl;
- intervenir en l'intricat joc de majories i minories;
- harmonitzar la confluència de competències administratives de caràcter sectorial;
- superar la tendència a la gestió centralitzada;
- garantir els drets de les corporacions locals, i
- cercar un projecte socioeconòmic amb futur.

La realitat laberíntica en què vivim i unes definicions de natura molt discutibles han portat a la solució pragmàtica de protegir algunes singularitats. Un compromís, a la fi, reduccionista i defensiu. Probablement, l'únic possible quan es va crear Yellowstone, però que potser es queda curt en el segle XXI.

En els darrers cent anys s'ha passat de parlar de paisatges i bel·leses naturals a donar rellevància als sistemes i, sobretot, a la relació dels humans amb el seu ambient. L'exigència és cada dia més alta. Avui, el verdader repte és que tot el planeta estigui ben gestionat, que tot ell es consideri d'interès natural. La societat exigeix cada cop amb més coneixement i experiència una gestió integral de la biosfera, més enllà de la preocupació per les singularitats.

Davant d'aquesta visió tan ambiciosa, els espais protegits actuals apareixen més com una cosmètica que amaga la impotència o el desinterès per a enfocar les situacions difícils en les àrees més superpoblades, industrialitzades i transformades. Això no vol dir, però, que els parcs nacionals o naturals no hagin tingut i tinguin un gran paper en la conscienciació ambiental dels ciutadans i en la valoració dels sistemes planetaris. Han estat elements clau, sense dubte. Però, cal constatar que, tal com va passar amb els monuments nacionals, aquests parcs nacionals i els seus descendents han servit —segur que moltes vegades sense voler-ho— d'excusa per a no endinsar-se en els problemes més complexos i difícils. No han pogut evitar la degradació de moltes geografies: el Parc Natural del Cadí-Moixeró, per exemple, no ha impedit que a la plana de la Cerdanya s'hagin construït nombrosos edificis ramaders, amb ubicacions, tipologies, materials i colors totalment heterogenis, sense ordre ni concert, o que bona part de la xarxa de camins agraris s'hagi asfaltat sense cap objectiu general.

Són molts els que avui opinen que ha arribat el moment de passar d'una política de singularitats a una política integral de tota la natura. Sobretot de la natura amb éssers humans.

### L'aproximació plena

L'enfocament integral és ple d'esculls. Una primera aproximació interessant són els plans territorials generals. A Catalunya, per exemple, aquest pla, establert d'acord amb els criteris de la llei de política territorial del 1995, es proposa:

- Definir els objectius d'equilibri territorial d'interès general per al país.

- Ser el marc que orienti la relació entre l'activitat econòmica i els espais territorials idonis, amb l'objectiu que tots els ciutadans tinguin nivells de vida semblants, visquin on visquin.
- Esdevenir l'instrument que marqui els objectius per a aconseguir el desenvolupament sostenible i la preservació del medi ambient.

Per assolir aquests objectius tan ambiciosos proposa la zonificació de Catalunya en diferents perímetres d'acord amb: el seu potencial de desenvolupament; la seva situació econòmica; la funció reequilibradora dels nuclis de població existents; l'ús agrícola, forestal i ramader; el seu potencial com a espai natural a conservar, i la seva idoneïtat per a la instal·lació d'infraestructures.

Revisant aquests propòsits, de seguida ens adonem que el pla manté una clara distinció entre el que alguns anomenen *espais d'interès natural* i la resta del país, siguin zones urbanes, industrials, agrícoles o forestals. És indubtable que hi ha un esforç per a entendre el territori d'una forma general, però que a la pràctica es tradueix en una zonificació de l'espai, en què hi ha natures molt diferents: terres agrícoles i forestals, terres urbanes, terres industrials, terres per a infraestructures i terres per a espais protegits.

Ja sigui per la influència de la Carta d'Atenes, que, l'any 1933, dividia la ciutat en zones per a habitar, circular, treballar o esbargir-se, ja sigui per entendre que la natura transformada per l'home deixa de ser original o, fins i tot, per no considerar els humans éssers naturals, el Pla Territorial centra la conservació en zones singulars i no considera que s'hagin d'integrar en totes les divisions que proposa. Evidentment, es continua estant sota la influència del model de parc nacional.

Es pot trencar aquest reduccionisme? Al llarg d'aquest document s'han intentat explicar les dificultats que té ordenar el territori i els recursos a causa de diversos factors, entre ells n'hi ha un de determinant: la divisió de tot el territori en propietats, sobretot, privades.

Com pot fer-se aquesta política integral? No ho sabem exactament, però sembla palès que hi ha un debat pendent que requerirà molt d'esforç. Sempre, evidentment, que la societat vulgui canviar els seus models restrictius actuals.

### **Una hipòtesi fantasiosa**

Imaginem-nos, per exemple, que un grup social important proposa —a més de la depuració de les aigües, la descontaminació de l'aire, el tractament dels residus i l'estalvi energètic (tots molt treballats ja)— aquestes dues coses:

- A les ciutats i viles urbanitzades des de fa centenars d'anys, reduir a poc a poc la densitat de població i enderrocar part de les construccions perquè els nuclis d'habitatges que quedin estiguin rodejats de boscos, terrenys agrícoles o altres formacions vegetals, d'acord amb uns estàndards molt estudiats.
- A les zones que han d'urbanitzar-se en el futur establir un model semblant, de nous nuclis de baixa densitat d'habitatges i d'indústries, rodejats de vegetació.

Es pot suposar que aquesta faula ajudaria a millorar la qualitat de vida del 90 % de la població catalana que viu en el 28 % del territori. Però no seria fàcil, perquè, entre altres coses, els propietaris de terres i el mercat immobiliari haurien de veure compensats tots els seus drets per a acceptar la idea. Camins com aquest semblen poc probables.

Una altra ficció. Tots els sectors haurien d'integrar en el seu DNA els principis que garantissin la bona gestió del planeta? Però, quins són aquests principis? Com s'han de definir i qui ho ha de fer?

S'han de cercar idees i solucions més realistes que les ficcions anteriors? Aquest és un gran repte per a la nostra societat. Serem capaços de plantejar-lo, inventar solucions i posar-les en pràctica? Mentrestant, sempre queden recursos teatrals, com el d'introduir, per exemple, una espècie faunística desapareguda en alguna vall oblidada i convèncer els ciutadans, que viuen en habitacles de menys de

80 m<sup>2</sup>, en zones de densitat superior als 53 000 habitants per kilòmetre quadrat, que això és la protecció de la natura. Bé, si la majoria de ciutadans estan convençuts que no són natura o que són una anomalia de la natura, acceptaran submisos aquesta estratègia. Si, per contra, opinen que tenen dret a una qualitat de vida més lligada als sistemes naturals i menys marcada per les especulacions —sobretot, les connectades a la propietat de la terra—, és possible que s'avanci més enllà de la protecció de singularitats i de dogmatismes puritans.

## **Secció Forestal de la ICEA**

---