

Política i gestió de la natura a Catalunya (1980- 2016): el llast d'un conflicte polític i social entre desiguals

**Àlex
Casademunt**
Universitat Autònoma
de Barcelona

#24

Introducció

Catalunya té una població estable que voreja els 7,5 milions d'habitants i rep anualment més de 15 milions de turistes (18 milions el 2016); d'altra banda, la seva ubicació geogràfica li permet tenir un mosaic d'ecosistemes molt ric i divers però també summament fràgil. Malgrat aquesta combinació de factors tan excepcional, Catalunya no disposa encara dels recursos institucionals i financers necessaris per dur a terme una política i una gestió efectives del seu patrimoni natural.

Aquesta situació —repetidament denunciada per una comunitat científica vigilant però massa sovint ignorada— encara sorprèn més si tenim en compte l'existència a Catalunya d'una tradició associativa (entitats excursionistes i conservacionistes) que ha vinculat els valors naturals i patrimonials amb els identitaris. Tanmateix, conscient d'aquesta vinculació, el nacionalisme conservador —que, com veurem, ha tingut una responsabilitat molt directa en la gestió del patrimoni natural— ha actuat de forma

molt contradictòria: des del punt de vista discursiu, ha exaltat els valors naturals i patrimonials del país; des del punt de vista polític i de gestió, en canvi, els ha relegat a una posició absolutament perifèrica i molt subordinada als interessos del sector agrari i forestal. Al llarg d'aquest capítol donarem algunes claus interpretatives per explicar com s'ha arribat a aquesta situació i com es planteja un escenari de futur.

Etapes en la política i gestió del patrimoni natural

La política de conservació del patrimoni natural ha seguit unes etapes diferenciades que posen en evidència sensibilitats diverses en relació amb la seva consideració (rellevància social) i gestió. Cada etapa es caracteritza per uns elements comuns en la governança (dispersió de competències, tensions entre administracions, etc.).

Primera etapa (1980-1990): bones intencions i un "pecat d'origen"

El nou marc normatiu (CE78 és Constitució Espanyola de 1978, articles art. 149.1.23; i EAC79 és Estatut d'Autonomia de Catalunya de 1979, articles 9.10 i 10.1) permetrà el traspàs de competències en matèria d'espais naturals a la Generalitat, i es materialitzarà amb un primer traspàs de serveis (1980) de les delegacions provincials de l'Institut per a la Conservació de la Natura (ICONA) al Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca (DARP). El 1983 es produeix el traspàs de competències en matèria més general de medi ambient al Departament de Política Territorial i Obres Públiques (DPTOP); en conseqüència, la gestió del patrimoni natural i de la biodiversitat quedarà compartida entre els dos esmentats departaments. Aquest "pecat d'origen" es perllongarà ben bé fins al 1999, provocant tensions més o menys punyents entre els dos departaments. Malgrat això, aquesta primera etapa en la protecció del patrimoni natural es caracteritza per una intervenció pública decidida i per una producció

legislativa notable: és el cas de l'emblemàtica Llei 12/1985, d'espais naturals. Font (2001: 88) qualifica aquesta etapa inicial com "d'eufòria conservacionista" i en destaca alguns factors explicatius: institucionals (la necessitat que té la Generalitat de legitimar la gestió i execució d'unes competències i serveis traspassats); polítics (la voluntat d'associar la protecció del patrimoni natural amb elements de caràcter identitari en un context de recuperació de l'autogovern); socials (el prestigi d'un moviment conservacionista que aconsegueix tenir un ressò i una influència política real).²⁶

Tanmateix, a finals dels anys vuitanta l'acció de Govern s'estanca: d'una banda, el desplegament del Pla d'espais d'interès natural (PEIN) previst per la Llei 12/85 s'ajorna set anys (Decret 328/1992); de l'altra, s'alenteix molt el ritme de declaracions de parcs naturals. En acabar aquesta primera etapa, la dispersió de funcions i de competències en la gestió dels espais naturals és màxima: dos departaments de la Generalitat (DPTOP i DARP) i tres Administracions (Estat - Parc d'Aigüestortes, Generalitat - PEIN i DIBA - Xarxa de Parcs Naturals).

203

Segona etapa (1990-2010): les oportunitats perdudes

Les expectatives que generen, d'una banda, la creació del Departament de Medi Ambient (DMA) i l'aprovació del Pla d'espais d'interès natural, ambdós el 1992, i, de l'altra, l'aprovació de la Directiva 92/43/CEE, relativa a la conservació dels hàbitats naturals i de la fauna i la flora silvestres (hàbitats), es veuran aviat frustrades per la dispersió de competències entre el DMA i el DARP. Segons Font (2001: 95) i Carceller (2017), aquesta divisió funcional entre planificació (DMA) i gestió efectiva (DARP) generarà unes tensions que dificultaran una política activa de conservació del patrimoni natural. Aquest context es veurà agreujat per la progressiva pèrdua de centralitat política del DMA en el Govern de la Generalitat i per una distribució pressupostària en el DARP clarament favorable

als interessos productius i molt perjudicial per a la protecció del patrimoni natural. La necessitat d'elaborar una estratègia integral de protecció del patrimoni natural i de la biodiversitat es fa ineludible amb la signatura del Conveni sobre Diversitat Biològica (1996). Malgrat això, la qüestió no s'abordarà tot i els esforços i les iniciatives d'algunes entitats com la Institució Catalana d'Història Natural (ICHN).²⁷ Des de l'àmbit privat, cal assenyalar la constitució del Patronat de la Fundació Territori i Paisatge el 1998.

L'aprovació del Decret 297/1999 torna a assignar les funcions de la Direcció General de Medi Natural del DARP a la Direcció General de Patrimoni Natural i Medi Físic del Departament de Medi Ambient. Tanmateix, les polítiques d'aquest darrer Govern de Pujol experimentaran pocs canvis: amb l'excepció de la Llei de protecció dels animals (Llei 22/2003) —que neix sense dotació econòmica—, la producció legislativa en aquest període serà de poca rellevància. Des de l'àmbit privat, cal destacar la Declaració de Montesquiú (2000), que obrirà les portes a l'activitat de custòdia en el nostre país.²⁸

Finalment, el període dels dos tripartits (Maragall i Montilla) es veurà condicionat per diferents elements: primer, per l'afinitat entre els governs de la Generalitat i de l'Estat; segon, per la delimitació i clarificació de competències en la matèria que permet l'aprovació del nou Estatut d'autonomia (EAC-2006); tercer, per l'aposta decidida del Govern de l'Estat per impulsar mesures per a la protecció del patrimoni natural, com ara l'aprovació de la Ley 42/2007, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. Pel que fa a la Generalitat, el Decret 296/2003 canvia la denominació del DMA per Departament de Medi Ambient i Habitatge (DMAH) i atribueix les funcions relatives a la qualitat i planificació ambiental, l'aigua, els boscos, la biodiversitat i la protecció del medi natural concentrant-les en la Direcció General de Medi Natural. Malgrat aquests avenços en la racionalització (simplificació i concentració), la protecció efectiva

del patrimoni natural es veurà compromesa per l'orientació expansiva que prenen altres polítiques sectorials (especialment agro-indústria, urbanisme i mobilitat); una prova d'això, la trobem en les dificultats que va tenir el DMAH per ampliar la Xarxa Natura 2000 (Societat Catalana d'Ordenació del Territori, 2005).

Tercera etapa (2011-2015): la regressió, marginalitat i subordinació

La reducció del nombre de departaments del primer Govern de Mas té unes conseqüències evidents en la gestió del patrimoni natural i de la biodiversitat: la supressió del Departament de Medi Ambient i Habitatge (DMAH) i el trasllat de la majoria de les seves competències cap al nou Departament de Territori i Sostenibilitat (DTS) del conseller Lluís Recoder. Pel que fa a les competències específiques sobre medi natural i biodiversitat, aquestes passaran al Departament d'Agricultura, Ramaderia, Pesca, Alimentació i Medi Natural, concretament a la Direcció General de Medi Natural i Biodiversitat. Conseqüència d'aquesta reestructuració és la reducció dràstica d'un 60% dels pressupostos destinats a la gestió del medi natural en el període 2009-2012 (Ecologistes en Acció, 2012).

Pel que fa a la producció legislativa, la iniciativa provindrà bàsicament del Govern de l'Estat i posarà en evidència el retard acumulat en la legislació catalana, tant respecte de l'estatal com de l'europea. Aquesta "desídia" legislativa deixarà pendents dues assignatures d'obligat compliment: el decret per al disseny dels òrgans rectors i de participació dels parcs naturals (mandat de la Llei 12/2006) i l'elaboració de l'estratègia catalana de conservació de la biodiversitat, tal com exigeix la Convenció de les Nacions Unides sobre la Biodiversitat.

La clara regressió i marginalització de la política de conservació del patrimoni natural a Catalunya posarà en alerta la comunitat

científica i el món associatiu; una mostra d'això és la Declaració del Patrimoni Natural de Catalunya del 2014.²⁹

Malgrat aquestes crítiques, el Govern de Mas, a través del DARP i del conseller Josep Maria Pelegrí, accentua el gir ideològic pel que fa a la consideració i valoració del patrimoni natural. Així, la prioritització dels valors productivistes que subordinen la protecció del patrimoni natural als interessos agraris (i ara també als de l'activitat turística) es fa molt evident amb l'aprovació (Acord de Govern 21/2015, de 17 de febrer) del Pla de gestió dels espais naturals de protecció especial de Catalunya 2015-2020; un instrument de gestió que pretén fer compatibles les activitats (tradicionals i noves) que es fan en aquests espais naturals per tal d'impulsar el seu paper com a font de creació de nova activitat socioeconòmica i de creixement econòmic.

Com assenyala Carceller (2017): "La situació va arribar a un punt tan crític que aquell mateix any el Parlament de Catalunya va reprovar el Pla esmentat i poc després van ser retornades al DTES una part de les competències perdudes per l'administració ambiental sis anys abans".

El present: noves perspectives i oportunitats davant de velles amenaces?

Amb l'actual Govern de Puigdemont, el Departament de Territori i Sostenibilitat (Direcció General de Polítiques Ambientals i Medi Natural) recupera les competències perdudes a favor del DARP en els governs d'Artur Mas. Tant en l'àmbit parlamentari com en l'acció de Govern, destaquen algunes aportacions favorables a una millora en la governança del patrimoni natural: l'increment substantiu de les dotacions pressupostàries per als parcs en els pressupostos per al 2017, la creació del Fons de patrimoni natural, l'activació de l'Estratègia del patrimoni natural i la biodiversitat de

Catalunya, la modificació del Codi civil català que dona més suport jurídic a la custòdia del territori o les mesures introduïdes per l'article 205 de la Llei 5/2017 que reforcen els mecanismes de gestió dels espais del PEIN (Carceller, 2017).

Més important és encara l'anunci per part del conseller de Territori i Sostenibilitat, Josep Rull, de la creació de l'Agència del Patrimoni Natural, organisme que concentraria definitivament les competències i seria dotat d'una major capacitat operativa.

Tanmateix, la història es repeteix, i, quan semblava que la política i gestió del patrimoni natural s'assegurava un futur més prometedori, ressorgeix el vell conflicte entre el Departament de Territori i Sostenibilitat i el DARP que podria obrir les portes a una nova involució. En efecte, el Decret 43/2017, de 2 de maig, de reestructuració del Departament d'Agricultura, Ramaderia, Pesca i Alimentació, preveu la creació d'una Direcció General d'Ecosistemes Forestals i Gestió del Medi que substituiria l'antiga Direcció General de Forests. Com assenyala Carceller (2017): "Sense tenir una constància sobre el motiu d'aquest canvi, que *a priori* sembla forçat i innecessari, podria explicar-se com un intent per blindar les competències forestals del DARP o, anant més enllà, com l'inici d'una ofensiva involutiva per a la recuperació, una vegada més, de les competències relatives al medi natural". A aquesta disposició normativa, s'hi afegeixen veus provinents de determinats sectors de la propietat agrícola i forestal que posen el crit al cel davant de la possibilitat d'uns canvis polítics que podrien minvar la seva capacitat d'influència.³⁰

Diagnosi final i línies de futur

El recorregut històric en la governança de la protecció del patrimoni natural ha evidenciat un conflicte no solament entre dues formes politicoadministratives de gestionar el patrimoni natural,

sinó entre dues visions i consideracions del patrimoni natural: l'una, molt condicionada pels interessos d'alguns sectors poderosos de la propietat agrícola i forestal —representats políticament, primer per Unió Democràtica i després per Demòcrates—; l'altra, més propera a un sector tècnic i naturalista, amb una representació política més heterogènia i menys cohesionada. Aquest conflicte recurrent, i entre desiguals, ha condicionat indubtablement la governança del patrimoni natural i de la biodiversitat.

Una forma més equànime d'encarar aquest conflicte requeriria partir d'unes premisses com les que s'exposen en les conclusions de la recent jornada "Els reptes d'una nova governança del patrimoni natural a Catalunya" (Institut d'Estudis Catalans, 24/05/2017):

- 1) Adquirir consciència política sobre la importància de conservar el patrimoni natural, tant per tractar-se d'una infraestructura bàsica del país sense la qual no es pot garantir la qualitat de vida de la societat com per motius de caràcter ètic i identitari.*
- 2) Reconèixer el caràcter transversal de les polítiques de biodiversitat i patrimoni natural, posant fi a la dispersió institucional dels òrgans encarregats d'aplicar les polítiques ambientals i de patrimoni natural i les pugnes interdepartamentals.*
- 3) Reconèixer el caràcter prevalent que la conservació del patrimoni natural ha de tenir respecte de les polítiques sectorials que incideixen més directament en l'aprofitament de recursos naturals i dels béns i serveis ambientals (agràries, forestals, pesqueres, urbanístiques, turístiques, etc.).*