

El paper del Servei d'Acció Comarcal en la revitalització de la Muntanya Catalana

**Agustí A. ANDRÉS TEIXIDÓ, Jordi BERNAT FALOMIR,
Arcadi CASTILLO CADENA, Lourdes FEIXA LAPEDRA**
*Servei d'Acció Comarcal, D.G. de Planificació i Acció Territorial,
Departament de Política Territorial i Obres Públiques
de la Generalitat de Catalunya*

Les àrees de muntanya catalanes, a més de les dificultats derivades de la seva pròpia ubicació, amb tots els condicionants naturals que aquest fet implica, presenten els desavantatges d'una situació perifèrica respecte als pols de desenvolupament i la manca general d'infraestructures. Aquests factors capitals, juntament amb d'altres no menys importants, han contribuït a configurar un àmbit que, en conjunt, mostra les estrangulacions estructurals que solen definir la seva economia; és a dir, baixa densitat, envelliment progressiu de la població, activitats agràries poc productives, industrialització dèbil i molt concentrada en uns pocs nuclis, sector terciari de base tradicional, insuficient aprofitament dels recursos locals i un baix nivell d'equipaments.

Per tal de disminuir els efectes dels dèficits esmentats, el Parlament de Catalunya aprovà la Llei 2/1983, d'alta muntanya, amb l'objectiu final d'assolir el reequilibri intern del territori. La Llei d'alta muntanya (LAM), aplicable a les comarques de l'Alt Urgell, la Cerdanya, el Pallars Sobirà, el Pallars Jussà, el Ripollès, la Val d'Aran, el Berguedà, el Solsonès, la Garrotxa i, posteriorment, l'Alta Ribagorça (Llei 5/1988), té per finalitats, entre unes d'altres, l'aprofitament i desenvolupament integral dels recursos endògens, la creació de les infraestructures i els equipaments necessaris, l'aturada de la regressió demogràfica, en un marc d'actuació que faci compatible el desenvolupament econòmic amb la preservació del medi natural.

L'instrument bàsic d'aplicació de la LAM és el Pla Comarcal de Muntanya (PCM), elaborat per la Direcció General de Planificació i Acció Territorial (DGPAT), amb la col·laboració de tots els Departaments i Organismes de la Generalitat de Catalunya i dels Consells

Comarcals respectius. El PCM és una figura de planejament que s'estructura, a grans trets i reproduint el text de la Llei d'alta muntanya, en un estudi socio-econòmic de la comarca i la consegüent explicitació de les possibilitats de desenvolupament dels diversos sectors econòmics, socials i de serveis; **uns programes d'actuació**, amb la indicació de les accions, la localització, els terminis i el cost de les inversions necessàries; **un pla d'inversions directes** (dels Departaments de la Generalitat) i complementàries (específiques de la D.G. de Planificació i Acció Territorial), amb especificació anual, referit als programes d'actuació, i, finalment, **unes directrius orientadores de planificació urbanística** a l'àmbit comarcal.

Aquests plans, que tenen una vigència de cinc anys, superat el període d'informació pública i la seva aprovació provisional per part dels Consells Comarcals, han de passar pel Consell Executiu, òrgan a qui correspon l'aprovació definitiva i la inclusió en el projecte de Pressupost de la Generalitat de les previsions financeres que hi són contingudes.

Actualment, el Consell Executiu ha aprovat definitivament els deu Plans Comarcals de Muntanya, set d'ells vigents per al període 1990-1994 i els altres tres per al període 1991-1995.¹ L'aplicació d'aquesta eina, suposa que el volum de recursos que es preveu destinar a l'execució dels nombrosos programes recollits sigui molt elevat i significativament superior a les inversions i transferències que en els darrers anys s'han adreçat a aquestes àrees.

La D.G. de Planificació i Acció Territorial i, més concretament, el Servei d'Acció Comarcal (SAC),² ha estat l'òrgan encarregat de desenvolupar tots els temes relacionats amb el desplegament de la política de muntanya³ i, en especial, amb l'elaboració dels Plans, al llarg dels últims cinc anys. L'aprovació definitiva dels PCM ha significat la finalització del llarg procés de formació⁴ d'un instrument dissenyat per estructurar la planificació socio-econòmica de les deu comarques de muntanya i l'inici d'un altre procés no menys important: el de la seva aplicació. S'entra ara en una nova etapa, en la qual el SAC haurà d'estar al corrent del grau de compliment de les determinacions compromeses als Plans, però, el que és més interessant, també s'obren noves perspectives.

Efectivament, l'aprovació definitiva dels PCM comporta, de cara al Servei d'Acció Comarcal, el desenvolupament de dos dels programes d'actuació que hi són contemplats; concretament, el **d'actuacions als petits nuclis i al poblament disseminat**, present a tots els PCM, i el de **creació d'una oficina comarcal de dinamització econòmica**, ja consolidat a dues de les comarques de muntanya. L'execució d'aquests dos programes obeeix òbviament al fet que la D.G. de Planificació i Acció Territorial n'és l'òrgan responsable. Igualment, i encara que no directament induïdes pels PCM, el coneixement del territori qualifica el SAC per realitzar un ampli ventall d'accions de col·laboració a petició dels Consells Comarcals d'aquestes zones i d'altres organismes, sense oblidar, tampoc, la contínua producció d'estudis sobre diversos aspectes de l'àmbit muntanyenc. Vegem seguidament com es concreten aquestes línies.

1. Actuacions als petits nuclis i poblament disseminat

La línia d'«actuacions directes» s'ha iniciat al llarg de 1990 a set de les comarques de muntanya catalanes, responent al programa que, sota la responsabilitat de la DGPAT, s'inclou dins dels Plans Comarcals de Muntanya. El programa **Actuacions als petits nuclis**

i al poblament disseminat té com a objectiu genèric la millora de la qualitat de vida de la població rural a través de la consolidació de les infraestructures bàsiques (llum, aigua, telèfon, accessibilitat...), ja que el manteniment de la població disseminada depèn, en bona mesura, del fet que les condicions de vida siguin dignes.

El contingut específic del programa s'ha anat perfilant amb el temps: en un principi, de manera genèrica es proposaven diferents possibilitats d'actuació orientades a atenuar els dèficits d'infraestructura bàsica i al millor aprofitament dels recursos productius. Posteriorment, aquestes possibilitats s'han anat definint.

D'entrada, el programa ve marcat clarament per dues característiques: 1) ha de beneficiar fonamentalment l'àmbit rural; és a dir, els petits nuclis o el poblament disseminat, defugint, doncs, d'accions centrades a les capitals de comarca o a d'altres poblacions importants; 2) la inversió és reduïda, màxim 10 milions de pessetes per any i comarca, cosa que determina un tipus d'actuacions que lògicament no poden ser massa ambicioses.

La novetat metodològica d'aquest programa rau en què l'actuació escollida no és imposada unilateralment per la DGPAT, sinó que s'articula amb la participació i el consens dels ens comarcals respectius, sense l'aprovació dels quals el procés no és viable. S'inicia amb una prospecció, utilitzant mitjans diversos a l'abast (entrevistes amb els gerents dels Consells Comarcals, visites de reconeixement, reculls de premsa...), per tal de poder detectar actuacions que s'adaptin fonamentalment a les dues condicions abans explicitades. Obtingudes un seguit de propostes per a cada comarca i seleccionada, d'entre elles, la que segons el criteri dels tècnics del SAC s'ajusta millor als objectius del programa i és de més factible realització, s'informa el Consell Comarcal, que és qui en última instància opta per una d'elles o, si s'escau, introdueix una alternativa que li sembla prioritària.

En aquest punt comença la fase pròpiament administrativa del procediment, redactant-se un conveni de cooperació entre ambdós organismes, on s'exposen les característiques de l'actuació elegida i les responsabilitats de cadascuna de les parts.

La indefinició en el seu origen del contingut del programa ha contribuït a què, a l'hora de concretar les actuacions endegades, ens trobem davant un ventall molt ampli i heterogeni d'accions. D'aquesta manera, al Ripollès i al Pallars Sobirà s'ha optat per l'arranjament d'uns camins de la xarxa rural que proporcionen accés a diversos nuclis de població; a l'Alt Urgell i al Solsonès es tracta de desenvolupar i racionalitzar la xarxa de radioemissors comarcals, bàsicament incorporant un canal d'emergència de cobertura global i ampliant el nombre de transmissors.

En un altre nivell, a la Garrotxa s'està elaborant un exhaustiu estudi sobre l'Alta Garrotxa (un espai que recull totes les estrangulacions característiques de les zones de muntanya), que amb l'ajut de nombrosos treballs horitzontals ha de recollir unes actuacions d'execució prioritària; a la comarca del Berguedà s'ha seleccionat l'ordenació de les activitats a la riera de Merlès, una zona molt freqüentada pels campistes i amb continuats problemes d'ordre públic i de degradació; finalment, a la Cerdanya s'intentava resoldre la problemàtica d'aquelles àrees de picnic que actualment reben una pressió antròpica molt intensa i, per tant, amb un medi natural molt castigat, en base a una proposta molt integrada en el context de l'estany de Malniu.

En alguns casos constitueixen accions puntuals, en dotar la població resident de majors comoditats (accessibilitat, comunicacions), que si no són decisives de cara al seu rellançament socio-econòmic, si poden contribuir a pal·liar l'èxode que afecta aquestes zones de població precària. En d'altres, i pensem, per exemple, en l'actuació a la riera de Merlès, són accions d'anàlisi territorial, en tant que requereixen solucions que cerquin el punt d'equilibri entre l'aprofitament turístic i la preservació del medi natural. Aquesta és, a més, una actuació que pot ser exportable a d'altres àrees de muntanya que al llarg dels últims estius vénen patint de manera remarcable els efectes nocius d'una acampada lliure massiva. En definitiva, es tracta d'unes actuacions molt diversificades, però totes elles responen d'una forma o altra a les directrius prefixades i a problemes punyents i específics a cada cas.

A la vegada que s'estan executant les accions iniciades durant l'any 1990, el Servei d'Acció Comarcal està elaborant les propostes d'actuacions corresponents a 1991, les quals beneficiaran també les tres comarques de muntanya que ja tindran el PCM en vigor.

2. Dinamització economica

Aquesta via s'ha iniciat a principis de 1990 amb la creació de les oficines comarcals de dinamització a la Garrotxa i al Pallars Jussà, en base a la materialització d'un programa de la D.G. de Planificació i Acció Territorial que apareix en diferents PCM com a eina que ha de contribuir a la dinamització de les comarques de muntanya.

Cada oficina de dinamització és gestionada per un tècnic, l'Agent de Desenvolupament, la tasca del qual es pot articular, a grans trets, en dos nivells clarament diferenciats: per una part, les línies de treball de caràcter estructural, és a dir, les pròpies d'un agent de desenvolupament, i, per una altra banda, aquelles directament vinculades a l'aplicació del Pla Comarcal de Muntanya. Les línies de treball són, entre d'altres:

- Identificar les possibilitats de desenvolupament socio-econòmic de la comarca, a través de la valoració i proposició d'estudis sectorials lligats a projectes susceptibles de materialitzar-se.

- Assolir la qualitat d'interlocutor de l'Administració per tal de donar resposta i canalitzar les demandes provinents de la iniciativa pública i privada.

- Difondre les ajudes programades al PCM, mitjançant campanyes d'informació adreçades als potencials sol·licitants.

- Participar en el disseny i contribuir en la implementació d'actuacions de la DGPAT, especialment pel que fa al programa destinat als petits nuclis i al poblament disseminat i a d'altres estudis específics.

L'Agent de Desenvolupament depèn orgànicament de la DGPAT i funcionalment d'aquest organisme i del Consell Comarcal corresponent, que aporta la infraestructura física (despatx, mobiliari...) necessària per posar en marxa l'oficina i assumeix les despeses corrents (material, telèfon, etc.). La col·laboració entre ambdós organismes s'estructura mitjançant la signatura d'un conveni de cooperació.

L'endegament operatiu d'aquest programa, l'any 1990, s'inscriu en el marc d'una experiència pilot que ha pretès comprovar la seva viabilitat en dues comarques amb una base econòmica i un teixit social ben diferents. D'una banda, la Garrotxa, que es pot qualificar de zona industrial endògena, en tant que ha assolit, a partir dels recursos locals, una estructura productiva ben definida i articulada als mercats interior i exterior, i, de l'altra, el Pallars Jussà, un àmbit de tradició eminentment agrícola i ramadera i d'un escàs desenvolupament industrial fora d'algun subsector específic com l'hidroelèctric.

Si bé es fa difícil obtenir resultats immediats en aquest camp de la dinamització, la tasca dels Agents de Desenvolupament ha aportat ja alguns guanys. En el cas de la Garrotxa, i com a fets més destacables, es poden esmentar la col·laboració en la definició de propostes per a programes d'actuació de les Administracions (programa comunitari per al desenvolupament de zones rurals, INTERREG...), l'assessorament de nombroses empreses locals interessades en la tramitació d'expedients d'ajuts i subvencions, la participació en l'organització de jornades tècniques dels sectors industrial i alimentari, el recolzament als Ajuntaments per tal de crear infraestructures turístiques i viàries, l'impuls d'Associacions de Defensa Forestal, etc. En el cas del Pallars Jussà, la participació en el procés de transformació del telefèric d'Estany Gento per al seu ús turístic, la col·laboració en l'organització i difusió de cursos de formació i reciclatge, l'impuls d'una iniciativa local d'artesania agro-alimentària, a més del manteniment d'espòradics contactes amb organismes de caire similar de l'àmbit pirinenc.

La positiva valoració que de la marxa del programa de dinamització n'han fet els Consells Comarcals beneficiats per la iniciativa com el propi SAC, ha portat a preparar nous convenis per tal d'estendre el seu funcionament, en una primera instància, a les comarques del Solsonès i l'Alt Urgell.

3. Altres col·laboracions

L'anàlisi territorial i socio-econòmica de les comarques de muntanya i el tracte continuat amb les seves institucions que es produeix a partir de l'elaboració dels PCM proporcionen al Servei d'Acció Comarcal el coneixement i l'experiència necessaris per engegar treballs referits a aquesta àrea. Es per això, per aquesta tradició, que la col·laboració del SAC ha estat recabada en força ocasions a petició dels Consells Comarcals o d'altres òrgans de l'Administració. A més, a iniciativa del propi SAC, se segueixen realitzant estudis diversos amb la finalitat d'aprofundir encara més en el coneixement físic i econòmic de la muntanya.

En aquest sentit, a tall d'exemple, es poden destacar algunes iniciatives que actualment s'estan desenvolupant i que és d'interès que es puguin donar a conèixer, encara que sigui en un nivell molt superficial. D'entre aquestes en sobresurten clarament quatre.

En primer lloc, la creació de l'Àrea Comarcal de Turisme del Berguedà, que respon al desenvolupament d'un altre dels programes inclosos al PCM, que consisteix en la instal·lació d'un ens que centralitzi i coordini tota la informació turística de la comarca, a banda de donar a conèixer la producció artesana i diversos aspectes del patrimoni cultural.

El SAC, coneixedor d'experiències similars a d'altres contrades, ha col·laborat amb el Consell Comarcal en l'elaboració global del projecte i, en particular, en el disseny de les funcions d'aquest servei i, en un altre ordre, de l'aspecte formal de la instal·lació, situada a la variant de Berga i que obrirà les portes durant el primer trimestre de 1991.

El telefèric d'Estany Gento, una instal·lació propietat de la FECSA, on un acord d'aquesta companyia amb l'Ajuntament de la Torre de Cabdella ha permès el seu aprofitament per a ús turístic al llarg de l'estiu de 1990. En un primer moment, la participació del SAC s'ha produït a partir de les tasques pròpies de l'Agent de Desenvolupament (redacció del reglament d'explotació del telefèric, del Pla de Salvament...). Posteriorment, el grau d'implicació de la DGPAT s'ha consolidat fins al punt que l'«actuació directa» per a la comarca del Pallars Jussà, l'any 1991, se centrarà en aquest àmbit.

L'embassament de Sant Antoni de Talarn, un tema que s'inicia amb l'acord del Consell Comarcal del Pallars Jussà de sol·licitar al SAC la realització d'un estudi per determinar les possibilitats d'aprofitament integral de l'embassament, en intuir que pot esdevenir centre de diverses activitats d'oci relacionades amb el medi i actuar com a element catalitzador per al desenvolupament turístic de la zona. Tot i que l'estudi està essent elaborat per agents externs, el SAC du a terme un seguiment molt intens del procés i intervindrà molt directament en el moment de precisar les propostes d'actuació.

Finalment, la iniciativa comunitària sobre zones frontereres (INTERREG), un programa de la CEE que es destina a ajudar aquestes zones a superar els problemes específics de desenvolupament derivats del seu relatiu aïllament respecte a les economies nacionals. El SAC ha col·laborat amb la D.G. de Programació Econòmica (Dept. d'Economia i Finances), coordinadora del programa a Catalunya, fent valer el seu coneixement dels dèficits de les comarques de muntanya (a la vegada, zones frontereres) i de les previsions contingudes als PCM.

4. Algunes reflexions a tall de conclusió

Enllestit el procés de formació dels PCM, durant el qual el Servei d'Acció Comarcal ha tingut un clar protagonisme, però que s'ha concretat en un seguit d'inversions i actuacions que són responsabilitat d'altres òrgans de la Generalitat, el SAC s'ha plantejat tenir una incidència més directa en la revitalització de les comarques de muntanya, que fins ara s'està concretant en les accions que hem explicat.

És obvi que el propi marc competencial i la reduïda capacitat pressupostària de la D.G. de Planificació i Acció Territorial, un organisme bàsicament dedicat a la recollida d'informació, a l'anàlisi i interpretació de la realitat catalana actual, en definitiva, planificador i no executor, limiten considerablement les possibilitats d'acció. Tot i així, en el SAC conflueixen tot un seguit de factors, alguns dels quals ja es pot desprendre del contingut dels apartats anteriors, que el capaciten per dur a terme aquesta tasca:

1) El coneixement del terreny: és una pràctica habitual des de fa força anys la proliferació de les visites de reconeixement territorial, la realització de treballs de camp, etc., que han conduït a tenir un ampli coneixement del medi físic i sòcio-econòmic de les comar-

ques de muntanya. A aquest fet s'afegeix la coneixença d'àmbits europeus similars i la bona relació amb organismes del mateix caire. Això permet superar la visió localista dels problemes i dinamitzar amb l'ajuda d'elements externs els recursos endògens d'aquestes àrees.

2) La bona comunicació amb les institucions locals i comarcals: de forma similar a l'anterior, la tasca dels darrers anys ha generat nombrosos contactes amb els representants dels ens locals, la qual cosa facilita la recerca de l'interlocutor adequat en cada cas. La metodologia de treball és propícia a la discussió i, per tant, facilita la formalització d'actuacions ben adaptades a la realitat en la qual s'insereixen i un major acord institucional entorn de la seva realització.

3) La component interdisciplinària de l'equip: tot i tractar-se d'un Servei amb uns recursos humans limitats, està constituït per elements procedents de camps molt diversos (econòmiques, biologia, arquitectura, dret, geografia) i amb una metodologia de treball que recull l'aportació de tothom, no per apartats temàtics, sinó per objectius globals. En aquest punt, es pot remarcar que tres dels set tècnics superiors de què disposa actualment el SAC (quatre de nou, si es comptabilitzen els dos Agents de Desenvolupament) són llicenciats en geografia.

4) La percepció global del territori: els tres factors anteriors, propicien una reflexió seriosa i integral de tots els aspectes presents en un projecte d'actuació. Amb això se superen les solucions improvisades i parcials, fet que redunda en la coherència de l'acció i, a curt termini, en el seu èxit.

En definitiva, sobre la sòlida base de coneixements i programació sobre la qual s'han consolidat els Plans Comarcals de Muntanya, el SAC està desenvolupant tot un seguit de treballs que mantenen la continuïtat de l'anàlisi, tant en la recerca i proposta d'actuacions a l'àmbit rural com en el recolzament, esperonament i foment d'iniciatives locals amb els Agents de Desenvolupament, així com en l'elaboració d'estudis relatius a àmbits territorials de muntanya.

Aquestes tres línies d'actuació garanteixen la presència activa del SAC en territoris de muntanya amb dèficits econòmics, que solament amb actuacions continuades i adaptades al medi muntanyenc (i, per tant, amb una sensibilitat especial a les característiques d'aquest àmbit difícil geogràficament i complex sòcio-econòmicament) poden anar minvant.

La col·laboració amb els Consells Comarcals i els Ajuntaments i la seva participació activa en tot el procés de selecció i definició de les actuacions representen una clara garantia d'èxit.

L'objectiu que ens plantejem és el de contribuir a assolir un aspecte fonamental en la política de redreçament de la muntanya catalana, com és la fixació de la població. Això és factible a partir d'aquestes petites actuacions, fins i tot el relleu econòmic d'algunes àrees. Amb tot això, el Servei d'Acció Comarcal aporta una contribució que esperem que vagi prenent importància en un futur proper, ja que és necessària per arribar a reequilibrar un territori tan centralitzat com el català.

Notes

- ¹ El Consell Executiu ha aprovat definitivament deu Plans Comarcals de Muntanya: els del Ripollès, el Berguedà, l'Alt Urgell, el Pallars Sobirà, la Garrotxa (Decrets 223 a 227/89, d'1 d'agost, DOGC núm. 1.201, del 2 d'octubre de 1989), la Cerdanya, el Solsonès (Decrets 308 i 309/89, de 25 d'octubre, DOGC núm 1.231, del 15 de desembre de 1989), el Pallars Jussà, la Val d'Aran i l'Alta Ribagorça (Decret 273 a 275/90, de 23 d'octubre, DOGC núm 1371, del 23 novembre de 1990).
- ² El Servei d'Acció Comarcal s'integra dins l'estructura de la D.G. de Planificació i Acció Territorial. Al llarg del text es fa referència a ambdós òrgans segons el cas: SAC, quan es tracta d'accions operatives, i DGPAT en parlar d'aspectes relacionats amb l'emmarcament competencial i pressupostari.
- ³ El Servei d'Acció Comarcal iniciarà en breu les diagnosi territorials, socials o econòmiques de les anomenades zones de muntanya, constituïdes pels municipis qualificats com a tals a partir de la Llei 2/1983, d'alta muntanya, i dels Decrets 348/84, 329/85, 327/89 328/89 i 216/90.
- ⁴ Es tracta d'una finalització momentània donat que la fase de planificació continuarà en un futur amb l'elaboració de nous PCM, tan bon punt caduqui la vigència dels actuals.