

II. SERVICIOS LOCALES

Planeamiento y programación de una promoción turística comarcal en el Alto Berguedà (Barcelona)

711.2 (467.11 Alto Berguedà)

por

JAIME SANCHEZ ISAC

Secretario de Primera Categoría.

Diplomado especialista en Organización y Métodos en la Administración Local.

SUMARIO: I. INTRODUCCION.—II. EL «AREA METROPOLITANA DE BARCELONA».—III. LA ORDENACION DEL TERRITORIO PROVINCIAL.—IV. LA COMARCA DEL ALTO BERGUEDA.—V. LA «MANCOMUNIDAD INTERMUNICIPAL DEL ALTO BERGUEDA».—VI. ESBOZO CONCRETO DE PROGRAMACION Y PLANEAMIENTO TURISTICO EN LA COMARCA.—VII. PLANEAMIENTO.—VIII. PROGRAMACION.—IX. TECNICAS AUXILIARES DE ORGANIZACION Y METODOS APPLICABLES A LA MANCOMUNIDAD INTERMUNICIPAL DEL ALTO BERGUEDA.—X. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCION

La definición del planeamiento no es fácil porque su campo de aplicación es enormemente amplio. El planeamiento «básicamente es una misma tonada que se está tocando en muchos lugares, aunque se tenga que escuchar cuidadosamente, y muchas veces, para asegurarlo, ya que cada orquesta la interpreta con distintos instrumentos y está decidida a introducir el mayor número posible de variaciones de su repertorio» (1).

El planeamiento es la técnica organizativa que consideramos más importante en el campo de la Administración local, a pesar de esta múltiple y encontrada polifonía de interpretaciones del concepto.

(1) SHONFIELD, Andrew, *Modern Capitalism*, Oxford University Press, 1969, página 221.

II. EL «AREA METROPOLITANA DE BARCELONA»

El «Avance del Plan director del Area Metropolitana de Barcelona» (2), aprobado por el Excmo. Sr. Subsecretario del Ministerio de la Vivienda en Resolución de 24 de julio de 1968, es «un esquema ordenador cuya naturaleza no está prevista en la legislación» (considerando 2.º), que comprende una superficie aproximada de 3.297 hectáreas y abarca 180 términos municipales.

Esta resolución, que sepamos, constituye el primer reconocimiento oficial de la problemática que se ha venido presentando estos últimos años, con la tentativa de proceder a una solución de conjunto, o sea —al menos— afectando un cierto espacio provincial, si bien prescindiendo de unidades de programación supraprovinciales o infraprovinciales, esto es, región y comarca, que, sin duda, podrían ser soluciones de gran interés para lograr una ordenación territorial coherente, eficiente y vertebrada.

La situación en la Provincia de Barcelona (3), de la distribución de población, puede visualizarse de la siguiente manera:

	<i>% del total de la Provincia</i>
Habitantes de Barcelona-ciudad	49,129
Habitantes en Municipios situados hasta 30 kilómetros del centro	37,249
Resto Provincia	13,621

Las consideraciones que pueden hacerse ante esta estructura demográfica son obvias:

A) Existe una macrocefalia provincial, con todos los inconvenientes económicos, sociales y humanos correspondientes.

B) Las técnicas de actuación que el Ayuntamiento de Barcelona se fija para contrarrestar el proceso de embotellamiento y congestión pueden ser adecuadas y plausibles dentro del campo de su competencia territorial, pero son insuficientes para resolver el problema a escala provincial, que ni siquiera se plantea, explícitamente, en las fuentes que hemos estudiado.

(2) *Plan General de Acción Municipal*, Ayuntamiento de Barcelona, II parte, «Plan de Objetivos», pág. 11.

(3) *Boletín de Estadística comentada*, Sección de Economía del Centro de Estudios Económicos y Sociales del C. S. I. C. y la Diputación de Barcelona, número 15, junio-diciembre 1967, cuadros números 3 y 5, págs. 14 y 19.

C) La Diputación de Barcelona deberá acometer con absoluta energía su labor directora en la programación del Área que podemos denominar externa a la Metropolitana, no sólo revisando el Plan general de Ordenación de la Provincia (Resolución de 24 de julio de 1968), sino proyectando e incrementando, si cabe, su actividad económico-social y cultural, dentro de sus competencias legales, en una actuación compensatoria, de carácter autónomo y suficiente, del grave desequilibrio entre los dos sectores—a que parece va a ser condenada la Provincia—, que será creciente e irreversible.

No podemos olvidar que las conclusiones del Plan de Acción municipal del Ayuntamiento de Barcelona (4) proponen *«estructurar un órgano de planeamiento y gestión urbanística, de ámbito metropolitano, que con carácter unitario coordine la planificación e inversiones del Estado y demás entidades públicas en el área»*.

Esta Entidad supra-municipal, en la que el papel preponderante de Barcelona-ciudad viene impuesto por una serie de razones evidentes, y de exposición innecesaria, deberá conllevar una vigorización y desarrollo notorios de la actividad provincial, de carácter paralelo y contemporáneo, no *a posteriori*.

D) La promoción del «Área externa a la Metropolitana» de la Provincia de Barcelona será especialmente necesaria en el campo industrial y turístico.

No podemos enjuiciar los problemas de macro-urbanismo con criterios simplemente técnicos y estadísticos.

Debe proyectarse sobre esta materia una recta conciencia humanista y un claro pensamiento sociológico.

Nuestra civilización es una civilización ciudadana. El aspecto positivo de la cultura urbana ha sido glosado sobradamente, casi diríamos excesivamente. Hablemos de algunos de los aspectos negativos de nuestra civilización de modo esquemático:

— El hombre es un extraño para el hombre.

— Existe una insatisfacción íntima que las posibilidades culturales y económicas ofrecidas por la ciudad no pueden calmar ni vencer.

— El materialismo de la sociedad de consumo impone una presión psicológica, a través de los medios de difusión social, tendente a niveles de vida desproporcionados para muchas economías familiares (5).

(4) Pág. 22, «Plan de Objetivos».

(5) *Libertà e schiavitù dell'uomo nella città moderna*, conferencia pronunciada por la profesora M.^o Clotilde GIULIANI, titular de la cátedra de Geografía de la

¿Cómo podremos devolver al hombre de nuestro tiempo a un medio ambiente propicio a su integridad personal?

Mediante:

— Un urbanismo humano, no dominado por la tecnocracia, sin esoterismos ni elucubraciones.

— Previsión de espacios libres.

— Integración del campo con la ciudad, en una unidad de tejidos orgánica, no yuxtapuesta.

Podríamos pedir: Que el optimismo general de nuestro tiempo no nos aleje de una actitud fundamental y constructiva, ver al hombre en sus concretas dimensiones. No huyamos esta verdad insoslayable de nuestras reales proporciones, en el mundo de la materia y del espíritu. A los urbanistas («ordenadores del territorio», *planners*, como quiera llamárseles) deberá dirigirse esta oración. A ellos queda reservada la más trascendental tarea de nuestra época, como un reto, una espina y una espuela.

III. LA ORDENACION DEL TERRITORIO PROVINCIAL

El urbanismo clásico ha quedado superado por la «ordenación del territorio» (6), tratamiento unitario de la base física de convivencia, mediante las técnicas y conocimientos más dispares, pero coincidentes, todos, en la aspiración de solventar enteramente los problemas, socio-económicos, de distribución de población y propiamente urbanísticos, que la civilización tecnológica ha planteado a nivel de decisión fundamental, es decir, política.

Estas ideas generales son perfectamente aplicables a nuestro tema: En la ordenación territorial de la Provincia de Barcelona deberá actuarse, en un futuro próximo, en términos de dimensiones totalmente desusados hasta el momento. Todas las comarcas deben ser llamadas a una tarea que es de todos, como el porvenir.

En esta ordenación territorial de la Provincia, el campo tiene un papel fundamental que jugar. Los espacios libres y vírgenes son las grandes reservas de la comunidad. No deben olvidarse en las horas con vocación de proyecto. El liderazgo de Barcelona necesita y exige

Facultad de Letras de Génova, el día 23 de noviembre de 1966, a cuya amistad y atención personales debemos una copia del texto, que agradecemos en este trabajo.

(6) SÁENZ DE BURUAGA, Gonzalo, *Ordenación del territorio. El caso del país vasco y su zona de influencia*, Madrid, 1969, pág. 229.

espacio suficiente para que pueda decir, con el verso de Juan Maragall, en nuestros días: «Veo, allá, el Pirineo... y, delante, Cataluña, tendida a sus pies...» (7).

IV. LA COMARCA DEL ALTO BERGUEDA

La comarca natural del Berguedà está situada en el extremo norte de la Provincia de Barcelona. El principal atractivo de esta tierra son sus montañas. En la parte más septentrional destaca la sierra del Moixeró, enlace entre la sierra del Cadí y el vértice de Puigllançada, un tanto más al sur el espectacular Pedraforca, una de las siluetas paisajísticas más caracterizadas de Cataluña, en la parte central la sierra d'En Cija, con su vértice de Cap Llitzet y la pared de la Gallina Pelada, y más al sur, los Rasos de Peguera, conjunto de altas ondulaciones, centradas por el Padró. La sierra de Queralt, primer bastión pre-pirenaico, se yergue a las espaldas de Berga, como un gran mirador de las primeras cordilleras de la costa catalana, Montseny, Sant Llorenç de Munt, Montserrat.

La riqueza forestal es extraordinaria. Los bosques de Gresolet, en Saldes, de Bagá, de Gisclareny, de Serchs, jalonan esta zona rica de soledades y de perspectivas umbrías y frescas. La ciudad de Berga tiene a su inmediata proximidad el bellissimo bosque de Queralt, que es un espléndido parque natural.

En la comarca puede practicarse el esquí en varios puntos: Rasos de Peguera, sierra d'En Cija, pistas del término de Bagá. El problema para la potenciación comercial de estas zonas reside en unas comunicaciones eficientes con el área de Barcelona.

El excursionismo, la caza y la pesca, el *camping* y la arqueología redondean el interés turístico de estas tierras.

Demográficamente, el Alto Berguedà, como el resto de zonas montañosas de Cataluña, presenta un acusado problema de vaciamiento humano. Un asentamiento de población de siglos desaparece ante unas corrientes migratorias que no parecen reversibles.

En esta ordenación territorial de la Provincia de Barcelona, que preconizamos, una de las regiones—en un sentido meramente operativo y funcional del concepto—más maduras, económica y socialmente, de la Península, el Alto Berguedà, tiene una función natural

(7) *Oda nova a Barcelona.*

a cumplir: ser un espacio abierto al ocio, al reposo y a la distensión, física y moral, de las masas humanas del llano barcelonés.

V. LA «MANCOMUNIDAD INTERMUNICIPAL DEL ALTO BERGUEDA»

Desde 1958, en que se reunieron los once Municipios fundadores de la Mancomunidad intermunicipal del Alto Berguedà, hasta la actualidad, en que los Ayuntamientos mancomunados bordean la treintena, desbordando el área geográfica de su denominación, para extenderse a toda la comarca del Berguedà, la Entidad objeto de nuestro estudio ha llevado a cabo una remarcable labor en pro del turismo comarcal. Primeramente debemos subrayar la importancia del espíritu de unión y el hábito de actuación conjunta que se han desarrollado y que pueden ser base de iniciativas más complejas y trascendentes, en moldes que se vislumbran en el futuro legislativo.

Sus fines estatutarios principales son:

- 1.º Gestionar y conseguir la realización o construcción de buenas vías de comunicación para toda la comarca del Alto Berguedà.
- 2.º Velar e interesarse por la conservación de las expresadas vías y medios de comunicación.
- 3.º Fomentar e incrementar el movimiento turístico de la comarca de la Mancomunidad.

La primera cuestión que se nos plantea es la naturaleza de este organismo intermunicipal, desde un punto de vista organizativo. Si bien la primera finalidad tiene un carácter netamente operativo (*gestionar*), ya en su segunda motivación (*conseguir*) nos encontramos ante una actividad promotora, que se expresa claramente en los fines segundo y tercero. Es indudable que la mayor utilidad que, hasta ahora, ha tenido la Mancomunidad ha sido su carácter representativo de una colectividad, aplicado a asuntos concretos, en materias de vías de comunicación, medios de transportes y servicios públicos, turismo y programación turística.

VI. ESBOZO CONCRETO DE PROGRAMACION Y PLANEAMIENTO TURISTICO EN LA COMARCA

El tema de nuestro trabajo nos obliga a estudiar esta cuestión y debemos, por ello, primeramente, exponer las premisas de nuestras consideraciones:

1.º El Plan de actuación que establecemos va dirigido, fundamentalmente, a la Mancomunidad del Alto Berguedà.

2.º Existe una gran serie de proyectos y de necesidades, singularmente en materia de comunicaciones, que no son de competencia municipal, por lo que la actuación de la Mancomunidad será siempre la de un órgano de petición.

3.º La actividad turística es esencialmente privada, en muchísimos de sus aspectos, hostelería, urbanización de terrenos, con fines comerciales. La Administración, en nuestras estructuras económico-sociales, tiene una importante función a cumplir: cubrir las necesidades de infraestructura territorial que impiden explotar, turísticamente, una zona determinada (comunicaciones, servicios públicos de toda índole). La Administración podrá acometer tan sólo una acción positiva y directa en este campo, en aplicación del principio de subsidiariedad, esto es, para suplir o reforzar la iniciativa privada.

Entendemos, por tanto, que las líneas de actuación de la Mancomunidad deben tender a:

a) Enjugar todos los déficit y subsanar las deficiencias existentes en servicios municipales, competencia de las Corporaciones mancomunadas, mediante un estudio profundo y una acción total.

b) Extender su actuación a campos intermunicipales de Urbanismo y servicios públicos comunes, cultura, educación, etc.

c) Intensificar el planteamiento comarcal de los problemas y estudio de sus posibles soluciones.

d) Actuar como elemento de unión con la empresa privada, que deberá llevar a cabo la promoción turística efectiva, organizando, al efecto, campañas de relaciones públicas y contactos de captación humana.

e) Interesarse directamente ante la Administración central sobre el estado de los problemas de trascendencia comarcal, haciendo oír la voz de sus intereses y brindando la colaboración y asesoramiento que esté en su mano ofrecer.

VII. PLANEAMIENTO

Plazo: Quince años.

Actuación: Promoción.

Iniciativas:

1. Actuación frente a los organismos competentes para que las

necesidades de infraestructura comarcal sean debidamente atendidas y mejoradas (carreteras, servicios públicos).

2. Actuación de propaganda de las condiciones naturales de la comarca para el turismo; redacción y publicación de folletos, organización de festejos folklóricos, culturales, *symposiums* científicos, arqueológicos, musicales, etc.

3. Actuación tendente a integrar la comarca en los planeamientos provinciales relativos al Area metropolitana de Barcelona, en todos los aspectos, haciendo constar su valor fundamental como zona de reserva.

4. Cuidado especial de los proyectos del túnel del Cadí, carretera e instalaciones de los Rasos de Peguera y del telecabina a Tossa d'Alp, de Bagá, llevando a cabo las gestiones que sean necesarias ante los organismos interesados, en íntimo contacto con los elementos privados y Corporaciones promotoras.

5. Vigorización de la personalidad jurídica y económica de la Mancomunidad, mediante las oportunas modificaciones estatutarias, comprendiendo, entre las finalidades de la misma, el Urbanismo, la cultura, el deporte, servicios municipales comunes y de proyección comarcal, y enseñanza.

6. Planeamiento urbanístico comarcal, según el vigente régimen legal del suelo.

7. Iniciación del expediente de declaración de Centro de interés turístico nacional, con referencia a puntos de la comarca que ostenten condiciones fácticas para ello.

VIII. PROGRAMACION

Plazo: Cinco años.

Actuación: Gestión.

Iniciativas:

1. Organización y puesta en marcha de una Oficina de información turística, con centro en Berga y sucursales en Bagá, Guardiola y La Pobla de Lillet.

2. Redacción y ejecución de un Plan conjunto de obras, de servicios mínimos municipales y urbanísticos, que permita conjuntar los sucesivos Planes provinciales de Cooperación de la Diputación provincial de Barcelona con las posibilidades de cada Municipio, para llegar al saneamiento total de la comarca y a su mayor dignificación urbanística posible, tras esta primera etapa quinquenal de obras.

3. Creación de Centros de iniciativas turísticas en Berga, Bagá, Guardiola de Berga y La Pobla de Lillet, como instrumentos para movilizar la opinión popular de la comarca hacia la necesidad de abrir la misma al turismo, preferentemente a través de la actividad privada.

4. Organización y puesta en marcha de una Oficina técnico-jurídica, de proyección y tramitación administrativa, que actuaría paralelamente como Gabinete de Organización y Métodos de carácter comarcal, asistiendo a la Mancomunidad y a los Ayuntamientos miembros, detallándose en epígrafe aparte los aspectos funcional y financiero de la cuestión.

IX. TECNICAS AUXILIARES DE ORGANIZACION Y METODOS APLICABLES A LA MANCOMUNIDAD INTERMUNICIPAL DEL ALTO BERGUEDA

Las siguientes observaciones, por su generalidad, las consideramos aplicables a cualquier Mancomunidad de servicios comarcales, por lo cual las recogemos en la presente recensión.

Esta tesis está consagrada, fundamentalmente, al estudio turístico de la comarca y de la actuación de la Mancomunidad, para su fomento y desarrollo.

No obstante, creemos que la Mancomunidad ha creado una conciencia de unidad comarcal que puede muy bien ser utilizada para solucionar otros problemas fundamentales de carácter organizativo. Una consideración inicial abunda en la conveniencia de emplearla como órgano de actuación conjunta: sin una satisfactoria ambientación del campo, con las comodidades mínimas exigibles, no puede hablarse de turismo.

En este orden de ideas proponemos los siguientes extremos concretos:

1. Creación de una Oficina técnico-jurídica, a la que nos hemos referido anteriormente.

2. Estudio de unas directrices de normalización de documentación administrativa. Los aspectos a abarcar por tal normalización podrían ser: modelación de padrones, nóminas, notificaciones, impresos múltiples, oficios, sobres, etc. Las ventajas serían:

- Ahorro económico.
- Reducción del tiempo de trabajo de los funcionarios.
- Aplicación práctica de estudios sobre reducción de procesos ad-

ministrativos, que deberían localizarse a la escala de Municipio mediano y rural.

3. Coordinación de la potestad fiscal de los Ayuntamientos, con especial referencia a contribuciones especiales y arbitrio de plus valía.

Es innecesario subrayar la conveniencia de unificar las tarifas de exacciones municipales en Municipios de una misma comarca. Las desigualdades fiscales producen irritación entre vecinos de términos colindantes. Tal problema podría solucionarse fácilmente mediante la reunión periódica de los funcionarios de los Cuerpos nacionales de los Ayuntamientos mancomunados, a fin de estructurar unas directrices comunes y coordinadas, que serían propuestas a las respectivas Corporaciones.

4. Creación y puesta en marcha de una Central de mecanización administrativa. Entre los trabajos susceptibles de mecanización consideramos de especial idoneidad: padrón de habitantes y censo de población; quintas y reclutamientos; exacciones periódicas, recibos, matrices, padrones y listas cobratorias; cuentas generales de presupuestos, de caudales, de valores independientes y auxiliares de presupuestos; liquidaciones de presupuestos; facturaciones de servicios municipales, etc.

La mecanización a aplicar, grado y características, deberían determinarse después de un estudio de los distintos Ayuntamientos, toma de datos estadísticos, realización de diagramas y previsión de las reglas de normalización aconsejables.

Este trabajo, al que deberían colaborar los funcionarios de los Cuerpos nacionales de la comarca, escapa en mucho a nuestro tema, ya que exigiría una labor de meses, un adiestramiento del personal interesado en las técnicas elementales de Organización y Métodos y la resolución de un cúmulo de detalles concretos, no pudiendo aquí hacer otra cosa que plantear la cuestión en sus líneas generales.

La realización de todas, o alguna, de las iniciativas que relacionamos exigiría determinados fondos presupuestarios de la Mancomunidad o de los Ayuntamientos miembros. Si se considerara esta actuación como extraña a los actuales fines estatutarios de la misma, podría seguirse un sistema de pago por cuotas, mediante contrato individual de cada Corporación, proporcionales a los servicios prestados a la misma.

X. CONCLUSIONES

1.^a Creemos que «los Municipios se verán obligados continuamente a colaborar formando cada vez mayores asociaciones para poder satisfacer las necesidades y exigencias de la población» (8).

2.^a La grave crisis funcional del Municipio, dentro de los dos grandes y antitéticos términos de la gradación urbana, la megalópolis y el Municipio rural, exige la creación de formas intermedias entre el Ayuntamiento y la Diputación, formas que, tal vez, no se correspondan exactamente a ninguna de las existentes legalmente. En todo caso una unión, informal o legalizada, de Municipios es indudable que puede acometer muchísimas iniciativas que, hasta ahora, son meramente teóricas (9).

3.^a Opinamos que la Comarca puede ser un instrumento perfectamente capaz de llevar a cabo muchísimos servicios, hoy totalmente desatendidos en nuestra práctica administrativa.

4.^a La nueva Ley de Régimen local ofrece un sugestivo campo para la concreción de nuevas formas asociativas municipales. La reforma, en nuestra modesta opinión, debería estudiar dos puntos fundamentales: la sustitución del principio de unanimidad por el de mayoría y la financiación autónoma no derivada de los Municipios mancomunados (10).

5.^a La programación municipal en esta escala elemental, que no quiere decir ineficiente, puede ser el campo más fructífero para una actuación mancomunada. Esta función planificadora puede llevarla a cabo, como órgano *staff*, un Gabinete de Organización y Métodos comarcal, de modo completamente natural y sin dificultades de importancia (11). Recordemos aquellas proféticas palabras del profesor Serrano Guirado: «La planificación es el único reducto con garantías

(8) KRAAYENHAGEN, A., *Problemas de la ordenación del espacio*, citado en el trabajo del profesor SERRANO GUIRADO *Planificación territorial y Administración local*, Secretaría General Técnica del Ministerio de la Vivienda, 1963, pág. 86.

(9) «Una nueva Ley (de Régimen local), por consiguiente, ha de ser creadora de nuevas realidades, de nuevas formas organizativas; no podrá conformarse con la generalización del sistema de leyes especiales para nuestras grandes urbes». (Profesor SERRANO GUIRADO, *op. cit.*, pág. 95).

(10) BERNARD, Paul, *Le grand tournant des communes de France. (Des communautés nouvelles a l'épreuve de l'équipement)*, París, 1969, págs. 106 a 109.

(11) «... las Corporaciones locales... pueden ser el instrumento importante de promoción y de ejecución de la política de planificación en sus más altos fines». (SERRANO GUIRADO, *op. cit.*, pág. 95).

para la libertad del hombre moderno» (12). Traspongámoslas a nuestras Entidades locales, *mutatis mutandis*, y cumpliremos un deber de municipalistas enraizados en la hodiernidad: la autonomía real de nuestros Municipios se encuentra en una planificación racional de su actuación administrativa.

6.^a Que nuestro trabajo quede sustraído a la maldición mitológica de Sísifo, que Albert Camus tan bellamente expresó: «Los dioses habían condenado a Sísifo a subir, sin parar jamás, una roca hasta la cima de un monte, desde donde la piedra volvía a caer por su propio peso. *Pensaron, con cierta razón, que no hay castigo más terrible que el trabajo inútil y sin esperanza*» (13).

(12) SERRANO GUIRADO, Enrique, *Planificación territorial y planificaciones sectoriales. (Consideración especial del sector turístico)*, Secretaría General Técnica del Ministerio de la Vivienda, Madrid, 1965, pág. 41.

(13) CAMUS, Albert, *El mito de Sísifo*, Barcelona, 1965, pág. 153.