

Endreçar el territori per combatre els incendis

Proposta integrada de
planejament de lluita contra el
foc forestal i la protecció del
medi natural i del paisatge

Rufí Cerdan, doctor en Geografia, secretari de la
Federació d'ADF del Bages. (amb la col·laboració
d'Eduard Plana, Eduardo Rojas i Marc Castellnou)

(Versió 06/09/03)

Índex

1	Introducció.....	3
2	Darrers canvis en el sistema de lluita contra els incendis forestals.	3
2.1	Canvis en l'extinció 1998-2003	3
2.2	Condicions limitants de l'eficàcia de l'extinció.....	4
3	El planejament forestal després de 15 anys de llei forestal catalana	5
3.1	Figures de planejament forestal	5
3.2	Planejament forestal a Catalunya: resultats	7
4	Noves orientacions en la planificació transversal sobre el paisatge	8
4.1	Planificació transversal sobre el paisatge: condicions socio-econòmiques.....	8
4.2	Planificació transversal sobre el paisatge: Orientacions europees.....	9
4.3	Planificació transversal sobre el paisatge: darreres iniciatives a Catalunya... 10	
5	Reflexions sobre altres models de planificació i gestió territorial sostenible	11
6	Experiències de planejament territorial al Bages.....	12
6.1	Pla comarcal de prevenció d'incendis forestals	12
6.2	Plans d'autoprotecció d'urbanitzacions.....	13
6.3	Inventari de camins	13
6.4	Pla de protecció del medi natural i del paisatge.....	14
6.5	La gestió forestal integrada en la planificació territorial.....	16
7	Conclusions	16
8	Propostes	18
8.1	Replanteig de les funcions i escales de les diferents figures de planejament. 18	
8.2	Proposta de finançament: El Fons de protecció del paisatge.....	20
8.3	Propostes legislatives	23
8.4	Propostes d'execució del planejament	23
8.5	Creació d'un grup de treball per desenvolupar les propostes	23

1 Introducció

Amb una recurrència quasi matemàtica, els grans incendis forestals colpegen moltes comarques catalanes. Aquest any hi ha hagut un consens notable en afirmar que els esforços esmerçats en el sistema d'extinció han produït resultats notables. Paral·lelament s'ha mostrat com aquesta efectivitat dels dispositius d'extinció es veia minvada per les grans mancances de la lluita contra els incendis procedents de la prevenció i l'ordenació territorial. La continuïtat vertical i horitzontal dels combustibles, la vulnerabilitat dels assentaments humans, la manca de camins adequats, la falta d'equipaments com punts d'aigua i la manca de franges de seguretat per ancorar l'incendi, s'han constatat com les principals mancances de la prevenció i l'ordenació territorial.

Al Bages hem acumulat experiències metodològiques diverses en el disseny i execució de perímetres de defensa de les urbanitzacions, en planificar línies estratègiques de defensa des de les carreteres per ancorar l'atac contra els grans incendis, en la millora dels camins i de l'accessibilitat del territori i en la distribució dels equipaments de lluita contra el foc, dins un pla de prevenció comarcal. La metodologia de l'inventari de camins que actualment utilitzen els consells comarcals es va gestar al Bages i ha estat homologada per l'Institut Cartogràfic de Catalunya. També estem elaborant en aquesta comarca el pla de protecció del medi natural i del paisatge que ens mostra els efectes dels grans incendis en la modelació del paisatge actual, ens ajuda a delimitar els espais naturals de major interès i ens proporciona una diagnosi dels processos econòmics i socials que hem de tenir presents en les directrius del planejament territorial. La proposta ja s'ha presentat amb èxit als redactors del Pla territorial parcial de les comarques centrals.

Aquestes experiències de planificació territorial, recolzades en la reflexió continguda en la tesi doctoral "Planificació territorial i dimensió socioambiental, una lectura geogràfica dels incendis forestals al Bages", han proporcionat arguments per bastir una proposta d'articulació de les figures de planejament forestal (d'ordenació forestal, de prevenció i d'emergències) amb el planejament del paisatge i els plans territorials. En la proposta es contempla un mecanisme per proveir als gestors del territori i a les administracions locals, dels recursos necessaris per emprendre les accions de gestió silvícola i de millora de les infraestructures de defensa que hem trobat a faltar durant aquests dies. La intenció de la jornada és difondre la proposta i trobar la complicitat de les administracions i del conjunt dels implicats en la seva materialització.

2 Darrers canvis en el sistema de lluita contra els incendis forestals.

2.1 Canvis en l'extinció 1998-2003

Després dels incendis que van afectar el Solsonès i el Bages el 1998, es van generalitzar els retrets al sistema de lluita contra els focs forestals. Pel que respecta a l'extinció eren forces les veus que, al marge de considerar la insuficiència dels recursos, entenien que el cos de bombers, format i dirigit des de les metròpolis no estava preparat per lluitar contra un fenomen complex com l'incendi forestal. En el mateix sentit, la manca de coneixement del territori, agreujada per un protocol de treball en el que pràcticament es prescindia de la cartografia, es convertia en una crítica suficientment fonamentada. Un darrer grup de retrets al sistema de lluita argumentava la manca de coordinació entre els

actuants professionals i voluntaris (bombers i ADF) com una altra de les qüestions no resoltes pel Pla INFOCAT.

Els incendis d'aquest estiu han estat un test per verificar si les reformes empreses en els dispositius d'extinció han estat útils. Entre els canvis organitzatius experimentats des d'aleshores, al marge dels ball del cos d'Agents Rurals per diverses conselleries, destaca la creació del Grup de Recolzament d'Actuacions Forestals dins del cos de bombers i les millores tecnològiques per al posicionament en el territori. Des del seu inici es va impulsar la producció de cartografia digital i la utilització del GPS que permet als centres de comandament situats a cada Regió d'Emergències, conèixer la distribució dels vehicles en l'escenari de l'actuació. La cartografia utilitzada, en base al mapa topogràfic 1:50.000, pot ser suficient per la gran majoria d'actuacions que són urbanes o de salvament a les carreteres. No obstant, el posicionament i l'elecció de les millors vies d'accés requeririen d'una cartografia més detallada, i per suposat d'una base de dades de camins molt més fiable. Els GRAF, escampats per totes les regions d'emergències, han analitzat la continuïtat dels comb ustibles proposant actuacions amb foc prescrit o amb mitjans mecànics per reduir les densitats més perilloses. Al Bages han col·laborat amb la Federació de les ADF en la construcció de la franja de defensa de la carretera N-141, emprant els seus propis mitjans. Han estudiat i assajat l'ús del foc com eina d'intervenció en la pròpia emergència el que suposa prendre decisions arriscades, que tot just fa quatre dies eren prosclrites. Pel que coneixem, en els incendis d'aquest estiu, moltes vegades la seva feina ha estat un bon recurs per aturar l'avenç del front, i sens dubte, haurà servit per millorar i adquirir experiència de cara al futur. Vist des del Bages, el fraccionament de la brigada de Barcelona en tres regions d'emergències i la creació de la Regió d'Emergències Centre amb seu a Manresa, ha proporcionat major proximitat dels bombers al territori i la oportunitat d'avançar molt en la coordinació. Aquesta no s'ha improvisat, ha partit de la concentració del recursos de la vigilància mòbil i de les ADF, que hem emplaçat el nostre sistema de comunicacions al costat mateix de la sala de control de la Regió d'Emergències Centre optimitzant la distribució d'efectius, aportant informació complementària en la presa de decisions per part del comandament, donant major celeritat a les actuacions de suport aportant aigua per apagar foc, combustible o entrepans, així com ajudant a la organització del voluntariat.

2.2 Condicions limitants de l'eficàcia de l'extinció

Moltes de les declaracions que hem sentit aquests dies fan referència a l'estat dels combustibles i a la seva gran continuïtat vertical i horitzontal. Aquest ha estat el factor que ha proporcionat intensitat i velocitat a l'avenç dels fronts, minvant l'eficàcia de mitjans aeris i terrestres que en certs moments han fet atacs molt intensos, i que malgrat tot no han pogut evitar incendis que en les primeres hores s'extenien per centenars d'hectàrees.

Aquesta continuïtat, que per nosaltres és conseqüència de la manca de gestió resultat de la baixa rendibilitat dels productes forestals, de la pràctica desaparició de la ramaderia extensiva i del mosaic de cultius, per a molta gent s'interpreta com a deixadesa de la propietat i porta a fer propostes descabellades com la de les neteges sistemàtiques de tot el sotabosc o la obertura indiscriminada de tallafocs.

Els responsables de l'extinció han trobat a faltar l'existència de franges de defensa de baixa densitat arbòria per procedir a operacions d'anclatge amb contrafocs, cremes d'eixamplament, tallafocs o línies de defensa amb garanties d'eficàcia i seguretat. Aquestes actuacions no es poden improvisar, s'han de planificar en funció de l'anàlisi

de la distribució territorial del risc i un dels llocs més adequats són les carreteres que topogràficament tinguin les condicions adequades donat que una de les garanties d'èxit és l'accessibilitat de tota la franja així com un equipament de punts d'aigua suficient. Aquestes actuacions s'han d'executar amb cura per minimitzar els seu impacte ambiental i paisatgístic i presenten l'avantatge que en molts trams els usos inclosos dins de la franja són agrícoles. A tall d'exemple podem dir que en les franges que separen les principals masses forestals previstes al Pla de Prevenció del Bages redactat el 1999, es preveia una longitud total de 83,6 km. Si la franja fos com la que s'ha executat a la carretera N 141 de 100 metres d'amplada per banda, la superfície total seria de 1.672 ha. de les quals els usos que no requereixen intervenció representen 525,4 ha. No obstant cal recordar que per tal que aquestes franges tinguessin la màxima efectivitat caldria que els camps que fossin inclosos tinguessin cultius verds per evitar que el sembrat o el rostoll actuessin com a propagadors de l'incendi.

Un altre element que ha estat de la màxima rellevància ha sigut la vulnerabilitat dels assentaments humans. Desgraciadament les víctimes mortals en una urbanització i l'evacuació de pobles i urbanitzacions ha estat notícia de gran impacte que ha ajudat a prendre consciència del problema. El cas és que els esforços destinats a l'atenció de les persones i els seus habitatges, com mana el protocol fonamental, distreuen efectius de la lluita contra el front que va avançant pel bosc i posa en perill nous assentaments humans.

Encara que no hagi tingut transcendència mediàtica, els que hem estat encarregats d'organitzar els desplegament dels efectius hem pogut constatar fins a quin punt la manca d'accessos és un factor limitant de gran transcendència. Es comenta que davant de la reclamació d'algun responsable del parc natural de més vehicles terrestres als bombers, la resposta va ser: *I per on els fem passar?*. Sigui o no certa l'anècdota, és una fet que la manca generalitzada d'accessos en mínimes condicions a la major part de masses forestals, dins el parc natural és molt més greu. Distribuir els vehicles de bombers i ADF per apropar-los a cada front i assegurar l'aprovisionament d'aigua ha resultat molts cops lent i difícil i ha obligat a treballar en condicions penoses posant sovint en compromís la seguretat. Donada la falta de punts d'aigua s'han hagut d'organitzar veritables caravanes per accedir a punts molt freqüentats amb uns accessos infernals.

3 El planejament forestal després de 15 anys de llei forestal catalana

Totes aquestes condicions que hem trobat a faltar corresponen a actuacions que s'haurien de preveure dins els plans de prevenció, que s'haurien d'incorporar als plans tècnics de gestió i millora forestal i als plans d'ordenació en les finques afectades i que haurien de formar part de la revisió periòdica dels plans d'emergències previstos en les diverses normes i executats per actors privats i públics que conformen un entramat de responsabilitats difícil de coordinar.

L'esquema de la Figura 1 ens permet visualitzar les figures de planificació existents a diferents àmbits i que afecten la gestió forestal des de les funcions d'ordenació silvícola, de prevenció i d'extinció.

3.1 Figures de planejament forestal

La llei forestal catalana de 1988 va donar una importància a la planificació que no es correspon amb el desenvolupament que l'administració ha proporcionat al text legal. El

Pla general de política forestal, peça angular del sistema de planejament no va ser aprovat fins a 1994, deu anys després trobem a faltar gran part de les realitzacions que preveia, especialment les que es corresponen amb els setanta mil milions de pessetes que s'havien d'invertir i que s'han quedat en molts menys (ICV 2003). En segon lloc, la llei va determinar que es realitzessin els plans de producció forestal amb la finalitat d'establir les pautes de gestió racional dels boscos en funció de les condicions de cada zona, de forma que, a partir d'agrupacions comarcals, s'havien de fer setze plans de producció. Solament hem conegut un esborrany del primer pla que l'administració mai va arribar a aprovar. Mentre tant, amb moltes dificultats es van afegint noves finques a les que ja disposen de Pla tècnic de gestió i millora forestal. A desembre de 2002, després d'onze anys, la superfície privada ordenada representa el 17,3 % (CPF 2003).



Figura 1 Figures vigents de planejament forestal

Pel que respecta a la planificació preventiva, l'administració forestal ha dissenyat els Perímetres de protecció prioritària per la defensa de grans incendis en masses forestals extenses. L'estudi detallat del Perímetre de protecció prioritària del Bages nord-oriental, mostra –al marge d'inconsistències en el disseny com una amplada prevista que el

pressupost disponible redueix a la meitat- mostra un grau de realització molt baix, a més d'una manca total de correspondència amb els plans de gestió de les finques forestals en les quals s'ha de concretar el perímetre, o com a mínim, reflectir les seves propostes. La manca de correspondència i continuïtat també es fa palesa en els plans d'emergència de la lluita contra incendis dels municipis afectats per l'àmbit del perímetre de protecció prioritària. Per altre part, en aquest incendi hem trobat a faltar línies de defensa d'una major densitat de les previstes en els Perímetres de protecció prioritària per ajudar a frenar els incendis abans que arribin a extensions superiors als milers d'hectàrees.

Quan observem falta de continuïtat entre figures de planificació dels mateixos àmbits geogràfics redactades per una sola administració, la manca de coordinació és més evident quan la iniciativa de redacció correspon a diverses administracions com passa entre plans comarcals i plans municipals de prevenció i d'emergències redactats per consells comarcals, ajuntaments o Diputació de Barcelona (DIBA) Figura 1 .

De fet, la falta de coordinació institucional es mostra cruament en l'exemple de la correspondència entre plans de prevenció i plans d'emergències. Com s'ha dit anteriorment, les grans infraestructures de prevenció territorials corresponen a les dissenyades en els perímetres de protecció prioritària que l'administració forestal dibuixa però no executa. La majoria de plans d'emergència es redacten en àmbits municipals, per part de la Diputació de Barcelona, i en aquests plans no es contemplen infraestructures de defensa de grans masses forestals, de forma que l'esforç es concentra en l'obertura i millora de camins, punts d'aigua i recursos materials de lluita. En canvi, l'administració forestal confia que siguin els propietaris els que, des de les seves finques privades, sol·licitin les subvencions que convoca el Departament de Medi Ambient per efectuar les línies de defensa en finques de dimensions evidentment poc adequades per dissenyar actuacions pensades per enfrontar-se als grans incendis (Cerdan 2003).

3.2 *Planejament forestal a Catalunya: resultats*

Atenent als resultats i contemplant la dimensió de la superfície cremada, no podem dir que s'hagi complert el primer objectiu de la planificació que és la pervivència del recurs. L'efecte pràctic d'un sistema de lluita que confia sobre tot en els dispositius d'extinció però que no aborda amb èxit el factor fonamental de la manca de gestió que proporciona continuïtat als combustibles (Plana et al. 2001), és el que comencem a conèixer com a paradoxa de l'extinció (Minninch 1983, Saveland 1987, Bosch 2003, Piñol 2003). És a dir, els èxits assolits en els anys de condicions més favorables en els quals la intervenció directa controla en el seu inici la gran majoria dels focs, en realitat, permet que es vagi acumulant combustible que ningú gestionarà i que estarà disponible per als grans incendis en els anys en els quals les dures condicions meteorològiques i la simultaneïtat d'ignicions dificultarà el control i farà comptar les hectàrees cremades per milers.

El complex sistema de planejament vigent falla per la seva base. Passen els anys i hi ha molts plans que no es redacten, com passa amb els Plans de producció. Segurament caldrà revisar la seva funció dins de l'actual procés de redacció del nou Pla general de política forestal.

Com hem vist en l'anàlisi del planejament elaborat al Bages, la transversalitat i correspondència entre els diversos tipus de plans que són complementaris dins del mateix àmbit geogràfic és inexistent. Cal una revisió profunda que, al meu entendre, ha de començar per qüestionar la necessitat de fer plans de prevenció a diverses escales. És

cert que l'existència d'una autoritat municipal és una condició que ajuda a garantir que s'executin les mesures proposades. De tota manera, a les nostres comarques barcelonines, sort n'hi ha del suport de la Diputació provincial als municipis -la majoria rurals que alhora són els que tenen més massa forestal i no tenen capacitat tècnica ni econòmica- sinó no s'haurien fet la majoria de les actuacions dels plans municipals de prevenció. Així doncs, aquesta autonomia municipal és més un obstacle que una facilitat per assolir una planificació físicament més coherent des d'un àmbit supramunicipal. Les línies de defensa, les infraestructures viàries, i els equipaments territorials de lluita es poden pensar i distribuir millor en una escala supramunicipal.

Hi ha una altre aspecte important que cal considerar que són les dificultats pràctiques de caràcter legal que ens trobem a l'hora d'aplicar les propostes d'infraestructures de prevenció. Les actuacions en camins estratègics, franges de defensa, i perímetres de protecció d'urbanitzacions es troben dificultades per les limitacions urbanístiques i per propietaris, que en un nombre creixent, són aliens al món rural i, ja sigui perquè consideren insuficients les compensacions o per insolidaritat, impedeixen la realització d'actuacions molt necessàries. Aquest fet ens fa pensar en la necessitat de relacionar el planejament forestal (especialment el preventiu) amb el planejament urbanístic. La via més fàcil és la incorporació de les infraestructures de prevenció (redactades des d'àmbits supramunicipals) directament en els Plans parcials territorials que són els que han de contenir les delimitacions d'espais en els quals no es poden fer intervencions urbanístiques pels seus valors naturals, agrícoles o be perquè es tracti de zones de protecció hidrològica o d'infraestructures viàries. Així doncs, les infraestructures de defensa contra incendis podrien tenir aquest rang de protecció i les determinacions que les afecten serien d'obligat compliment per als plans urbanístics de rang inferior amb els mecanismes d'execució i compensació que preveu la legislació urbanística.

Observem també que és en aquests plans territorials on els redactors intenten incorporar les directrius de conservació del paisatge, i per tant en aquest context, les masses forestals, poden gaudir d'una consideració important com a part molt fonamental del conjunt paisatgístic en moltes comarques catalanes.

4 Noves orientacions en la planificació transversal sobre el paisatge

4.1 Planificació transversal sobre el paisatge: condicions socio-econòmiques

Com hem comentat anteriorment, el despoblament rural i l'envelliment de la població que resta i el deteriorament de la relació treball/renda dels propietaris forestals, combinats amb la tendència a l'escalfament del clima, i l'increment de la pressió urbana sobre el medi rural amb la penetració d'infraestructures i l'increment de la freqüentació, són les palanques que fan girar la roda del cercle viciós dels incendis forestals. En comarques com el Bages, en les quals els grans incendis han cremat en els darrers 20 anys més del 30% de la superfície forestal, constatem que el principal agent que influeix en el paisatge és el foc. Per altre cantó la societat ha atorgat determinats valors a indrets que contenen hàbitats que es consideren especialment interessants i la majoria d'aquests hàbitats són forestals. Així la Serra de Castelltallat és l'espai PEIN més extens de les nostres comarques interiors i els incendis de 1994 i 1998 han destruït els boscos de pinassa que van motivar la seva declaració com espai PEIN.

Podem concloure que, vistes les limitacions del sistema de lluita contra el foc, en aquestes comarques de risc, la protecció del paisatge passa per plantejar-se a fons la intervenció en el nivell socio-econòmic per revertir la tendència i aconseguir l'objectiu que reclama la societat de protegir els valors principals d'aquest paisatge.

De forma més concreta, caldria estimular totes les accions encaminades a limitar la tendència a l'abandonament rural, ja siguin millores d'infraestructures i de serveis que facin la vida rural més equiparable als estàndards urbans, o accions directes encaminades a potenciar el paper dels joves, de les dones o de pobladors urbans que estiguin disposats a arrelar al camp.

En el nivell estrictament econòmic, potenciar el desenvolupament endogen passa, a més de facilitar la utilització del paisatge com a recurs turístic i de potenciar la rendibilitat dels diversos aprofitaments forestals, per estimular la realització d'activitats en el territori directament encaminades a la seva protecció. Algunes d'aquestes activitats, com el control dels combustibles sota les línies elèctriques, que al Bages realitzen en bona part pagesos integrants de les ADF, són finançades per empreses que usen el territori i paguen per minimitzar el risc que la seva implantació provoca. Altres activitats directament i indirecta, lligades a la prevenció (tractament de combustibles, manteniment de camins i punts d'aigua, pastures o cultius verds que dificultin la progressió dels incendis) haurien de ser finançades pel conjunt dels beneficiats amb les funcions socials, ambientals i protectores que realitzen els boscos.

Si prenem consciència de les expectatives de futur en l'àmbit comunitari, hem de tenir molt present que la tendència en la orientació finalista dels fons comunitaris, pressionada per les reivindicacions dels més desfavorits per les regles actuals del comerç mundial, passa per la reducció de les subvencions directes a la producció i el foment de les activitats vinculades a la protecció del medi ambient.

Des de la perspectiva comunitària s'observen altres tendències coincidents amb aquesta dinàmica que ens porten a considerar cada vegada més seriosament la necessitat de vincular planificació territorial rigorosa dels usos del sòl en els espais lliures, amb desenvolupament rural per fomentar el treball agrari a favor del medi.

En aquest context, a pesar del gran paper que encara tenen els poders estatals i nacionals, també cal tenir en compte la importància que prenen els projectes que volen atorgar major poder de decisió als ens local i regionals, i que volen donar major èmfasi a les polítiques locals de desenvolupament rural com és el cas dels projectes LEADER.

4.2 Planificació transversal sobre el paisatge: Orientacions europees

A títol d'exemple, i sense pretendre ser exhaustiu, es relacionen algunes de les orientacions europees dels darrers anys i de diversa índole que van en la direcció de considerar la importància del planejament territorial en la protecció del paisatge.

- Estratègia Territorial Europea (Posdam 1999, Comitè de ministres)

Alguns elements destacats d'aquest document aposten decididament per una nova relació camp/ciutat que consideri la necessitat de fixar la població rural a partir de la igualtat d'accés a infraestructures i coneixement. Igualment es remarca com a eixos d'aquesta estratègia el desenvolupament sostenible, la gestió racional del territori i la protecció de la natura i del patrimoni natural amb el foment del policentrisme territorial que potencia la xarxa de ciutats mitjanes.

- Conveni europeu sobre paisatge (Florència 20/10/2000, Comitè de ministres)

La definició de paisatge que trobem en aquest document equipara els aspectes naturals i culturals del paisatge basats en la relació històrica societat/medi. El conveni proposa com a fites la identificació dels paisatges característics, la difusió dels seus valors, i la definició d'objectius de gestió tendents a la planificació i la protecció dels valors que conté el paisatge.

- Directiva 2001/42/CE sobre avaluació ambiental estratègica:

Aquesta directiva reconeix les limitacions del sistema de vigent fins al moment de valorar els efectes de les intervencions en el medi per la via dels Estudis d'Impacte Ambiental que tenen un caràcter reactiu. L'Avaluació Ambiental Estratègica aniria dirigida a prendre en consideració tot el marc mediambiental abans de promoure determinats plans i programes en sectors clau com els de l'energia, la indústria (entre altres), i també la ordenació del territori.(Sostenible 2002)

- Principis directors del desenvolupament territorial sostenible (REC 30/1/2002 Comitè de ministres)

En aquest document de bases trobem reflectits principis considerats fonamentals que fan referència a aconseguir la cohesió territorial basada en el desenvolupament socio-econòmic equilibrat al costat de la protecció dels recursos naturals i culturals.

4.3 Planificació transversal sobre el paisatge: darreres iniciatives a Catalunya

Les inquietuds sobre la relació entre protecció del paisatge i planificació territorial han estat creixents en els darrers temps al nostre país. Mostrant les tendències actuals en aquest camp a Catalunya pretenem constatar que el moviment de l'urbanisme que comença a prendre en consideració la importància de reconèixer les funcions del que s'ha anomenat tradicionalment des de la visió urbana, espais lliures, hauria de ser coincident amb la reclamació que estem defensant de donar major rellevància social, econòmica i legal a les actuacions necessàries per la protecció dels paisatges de base forestal.

Així doncs, un moviment que reconeix que el sòl no urbanitzable és molt més que la reserva dels futurs creixements urbans, ha d'obrir les seves perspectives a les recomanacions dels que coneixem la dinàmica dels ecosistemes forestals i els riscos que amenacen la pervivència dels valors que tota la societat està entestada en defensar. Per propiciar aquesta concordància relacionarem breument les manifestacions més importants d'aquesta tendència des del món de l'urbanisme.

L'aprovació de la llei d'urbanisme ha estat una de les fites importants de la reforma del nostre ordenament jurídic i entre els seus principis bàsic figuren el desenvolupament sostenible com a orientació rectora de la llei que ha de regular el consum d'un bé no renovable com és el sòl, i la protecció dels espais lliures en el marc de la consideració de les funcions ambientals i territorials que desenvolupen aquests espais. De tota manera, ni la llei ni els primers esborranys del reglament que l'ha de desenvolupar semblen resoldre clarament com les consideracions ambientals globals poden influir en les decisions urbanístiques per la via de l'informe mediambiental, sense aclarir el seu abast i els seu pes específic respecte dels plans urbanístics que s'han d'informar.

L'aplicació a Catalunya de la convenció sobre paisatge que va ratificar en el seu dia el Parlament (Resolució 364/VI 2002 del Parlament de Catalunya) ha tingut dues visions.

L'oposició que proposava una llei específica que va ser rebutjada al Parlament i el govern que ha decidit aplicar els seus principis des d'altres normatives i incidint en les polítiques concretes. Per concretar aquestes orientacions en el planejament territorial supramunicipal que es troba en elaboració i l'aplicació del conveni europeu sobre paisatge a Catalunya, el govern ha creat un grup d'experts en el que s'ha cridat als investigadors que treballen en projectes de planificació del paisatge.

El grup de treball, que tot just ha iniciat la seva feina, ha manifestat el seu desig de discutir la terminologia sobre el paisatge, de posar damunt la taula les metodologies per introduir la diagnosi, la gestió i protecció del paisatge en el planejament territorial, així com la protecció del paisatge en els instruments jurídics i d'ordenació.

Tots aquests fets coincideixen en un moment en que el govern està treballant en la redacció dels plans territorials parcials pendents i que l'interès dels professionals de diversos camps com el conservacionisme, el naturalisme, la geografia i l'urbanisme es manifesta en la gran assistència a jornades i cursos, i en la creació simultània de diversos ens com, per exemple, observatoris de paisatge.

Vist des del cantó dels que hem estat defensant el punt de vista dels pobladors del medi rural, ara que la major part de la societat –que és urbana- descobreix la importància de la protecció del paisatge, es de justícia demanar un tracte equitatiu en reclamar les compensacions necessàries per assegurar les condicions ambientals saludables del territori gestionat pels que encara hi continuen vivint.

5 Reflexions sobre altres models de planificació i gestió territorial sostenible

Un cop hem centrat la situació dels moviments que pretenen associar a casa nostra planificació territorial i gestió i protecció del paisatge, pot ser el moment de donar una breu ullada a altres experiències de fora i de casa que s'esforcen en integrar el desenvolupament sostenible en el planejament. Els models considerats són "l'ecosystem management" desenvolupat des dels anys noranta als USA, les Agendes 21 de casa nostra i els contractes territorials d'explotació francesos.

La gestió d'ecosistemes (ecosystem management) està resultant el model de planificació territorial concertada més adoptat per intentar conciliar els beneficis de les activitats econòmiques, i la persistència dels valors ambientals singulars associats al territori. Hi hauria alguns aspectes que val la pena remarcar, com són:

- El mateix punt de partida que considera clau la implicació dels propietaris.
- La importància dels aspectes socio-econòmics amb la valoració de pèrdues i guanys de les diferents opcions de gestió.
- L'anàlisi de diferents escenaris alternatius basats en el coneixement i la modelització de les dinàmiques dels ecosistemes amb el suport del Sistemes d'Informació Geogràfica.
- La implicació de les institucions a diferents escales, amb un increment constant d'agències governamentals que adopten el mètode de la gestió d'ecosistemes.

Cal considerar aquest model en el seu context, on la pròpia dimensió (grans extensions poc antropitzades), la història de l'ocupació i la peculiar relació entre els actors privats i les administracions, són molt diferents a les que es donen a la vella Europa. Així, en un territori molt més esquarterat, amb densitats d'ocupació molt més altes i amb una història mil·lenària de vinculació a la terra (com Catalunya), han estat les ciutats les que

han pres la iniciativa de la planificació territorial per la sostenibilitat, adaptant els mètodes útils per analitzar els ecosistemes al metabolisme de la urbs. Encotillada en els límits del municipi, l'ecoauditoria en que es basa l'agenda 21 local, troba dificultats per abastar els problemes ambientals que tenen dimensions supramunicipals en un territori on els fluxos de recursos, de persones, de mercaderies, de residus, etc. són determinats per unes activitats que es mouen en xarxes de molt diverses dimensions. Demés, la iniciativa dels ajuntaments agrupats en la xarxa de pobles per la sostenibilitat, ha assolit una empenta notable en la millora ambiental dels serveis i de les actuacions que depenen de la pròpia institució, però en canvi, no han reeixit en l'intent de comprometre els actors privats implicats en la transformació de les pràctiques econòmiques que afecten especialment els espais no urbanitzables (Cerdan 2002).

A França -on es troba molt més arrelada la concepció social de l'estat protector-, és l'administració estatal qui incentiva les administracions locals i els actors privats, establint les regles del joc mitjançant un contracte marc; així, el contracte territorial d'explotacions col·lectiu fa la diagnosi de la problemàtica ambiental d'un territori per tal de subvencionar els compromisos de millora d'aquells actors locals que accepten les regles del joc, i d'aquesta forma veuen recompensada econòmicament la seva contribució a la preservació del paisatge i a la protecció del patrimoni natural col·lectiu.(Cerdan 2003)

6 Experiències de planejament territorial al Bages

Després de comptar amb les experiències de planejament sostenible descrites, i amb la clara intenció de mostrar que les metodologies de treball que relacionen els plans de prevenció, la diagnosi per la protecció del paisatge i el planejament territorial han estat provades, relatarem breument les experiències de planejament desenvolupades al Bages en els darrers anys.

6.1 Pla comarcal de prevenció d'incendis forestals

Els incendis de 1998 van estimular la creació d'un grup format per geògrafs de la UAB que vam disposar del finançament atorgat pel premi de la Fundació Caixa Manresa de 1998 (Cerdan et al. 1999). Precedit per un detallat estudi de les explotacions forestals del Bages i de l'evolució del sistema de lluita contra els incendis de Catalunya, el treball de planificació es va fonamentar en dos pilars: el detallat anàlisi de les condicions del territori en relació als incendis i la participació social dels actors implicats per donar vàlides les propostes. Quant a l'estructura metodològica, el pla va començar per estudiar la localització de les ignicions i les causes directes, es va analitzar la diferenciació territorial del risc, l'accessibilitat de les masses forestals per valorar la dificultat de l'extinció, la capacitat de detecció amb la vigilància fixa i la distribució dels recursos de lluita. La utilització dels Sistemes d'Informació Geogràfica, prèvia producció de bona part de les bases cartogràfiques, i dels programes de simulació del comportament del foc, van ser peces angulars d'un mètode que es proposa definir la prevenció com un vestit a mida per a cada territori. Quant a les propostes, totes elles es van orientar a la internalització de les externalitats per convertir la inversió en prevenció en un recurs per la dinamització de les economies rurals. Una de les propostes que han donat resultats immediats va ser la signatura d'un conveni amb la companyia elèctrica per al manteniment dels combustibles i la millora de les línies elèctriques, que ha servit per reduir dràsticament els focs ocasionats per aquesta causa que havia arribat a representar el 14% de les causes d'ignició. Les millores organitzatives del sistema de lluita que s'han adoptat també han mostrat resultats molt positius quant a la coordinació. La

proposta de línies defensa situades a les carreteres, ja comentada, tan sols s'ha realitzat en un mínim percentatge. Aquest fet ens porta a considerar la proposta d'exigir als organismes gestors de les infraestructures viàries que es facin càrrec del cost de construcció i manteniment d'aquestes línies de defensa.

6.2 Plans d'autoprotecció d'urbanitzacions

Seguint les prioritats marcades en el pla de prevenció, el Consell Comarcal del Bages ha impulsat la redacció de plans d'autoprotecció d'urbanitzacions (Can Servitge al municipi de Rajadell) i de perímetres de protecció (Canet de Fals a Fonollosa, la Quintana a Talamanca, Coll Cabiró a Monistrol de Montserrat i la citada Can Servitge).

El disseny dels perímetres de protecció s'ha realitzat amb el suport de tècnics del GRAF que han efectuat exercicis de simulació de la propagació per valorar les condicions de l'incendi que suposarien una major amenaça, i en funció d'aquest estudi, segons les condicions orogràfiques i la densitat de les masses forestals, es defineix la posició i l'amplada del perímetre. En molts casos es dissenya un perímetre d'amplada variable que pot arribar fins als cent metres i que, com en el cas de Canet de Fals s'aconsegueix amb una crema controlada des dels 25 metres estassats amb tècniques mecàniques fins a l'amplada total.

Les subvencions atorgades pel Departament de Medi Ambient cobreixen aproximadament una cinquena part del cost de l'actuació i aquestes subvencions no es concedeixen quan el perímetre proposat trepitja sòl legalment qualificat d'urbanitzable com ha passat en el cas de la urbanització de la Quintana. Aquest és un dels aspectes confosos en la interpretació de l'actual marc legislatiu. L'aprovació d'una llei per ella mateixa que consolida el decret existent des de 1995, tot i ser condició necessària, no és la garantia de la solució del problema. Molts ajuntaments que encara s'enfronten a greus problemes urbanístics i de serveis, no tenen recursos tècnics ni econòmics per abordar aquest problema com a únics responsables.

A partir d'aquesta experiència fem aquestes consideracions:

- Les administracions locals supramunicipals, tal i com es contempla en la llei, poden donar suport tècnic per realitzar els plans d'autoprotecció i el disseny dels perímetres amb més recursos que molts municipis.
- Cal revisar l'apartat de la llei que fixa l'amplada en 25 metres per donar marge fins a les amplades que l'estudi corresponent del model d'incendi consideri suficients. I cal obrir l'exigència de l'autodefensa per a nuclis urbans que també estiguin amenaçats pels incendis forestals.
- Els criteris d'atorgament de subvencions (quantitativament insuficients) que deixen fora perímetres que s'han d'emplaçar en sòl urbanitzable s'haurien de revisar.
- La normativa urbanística que reguli els patrons constructius de les urbanitzacions hauria de facilitar la seguretat dels habitatges i les persones.
- Cal incloure les determinacions territorials del pla d'autoprotecció de la urbanització i de la franja de protecció en el planejament urbanístic municipal.

6.3 Inventari de camins

La llei d'accés motoritzat al medi natural de 1995 va establir la obligació compartida entre ajuntaments i consells comarcals de realitzar un inventari de camins. La manca de

recursos i la indefinició metodològica ha ajornat la realització d'aquesta obligació durant molt temps. Un conveni signat entre l'Institut Cartogràfic de Catalunya i el Consell Comarcal del Bages ha permès suplir la deficiència metodològica proporcionant les especificacions tècniques que serveixen com a model per a tots els consells comarcals i la base pels requeriments que ha posat el Departament de Medi Ambient a una subvenció encara molt insuficient per realitzar el treball¹.

El mètode dissenyat permet capturar amb sensors i equips informàtics portàtils, la geometria dels camins i les dades dels atributs del camí en forma d'elements puntuals i lineals que omplen una base de dades que permetrà diverses explotacions de la informació generada. D'una banda es compleixen les determinacions de la llei i del decret 166/98 que la desenvolupa, de l'altra es recopila informació per la millora i manteniment dels camins (drenatges, estat del ferm, talussos i terraplens...) però també es disposa d'informació útil per a l'emergència en cas d'incendi (amplades, giradors, limitacions de pas...) Amb tota la informació generada i des del treball de gabinet, es determina la funció de cada camí per jerarquitzar la xarxa segons la seva funció territorial. Aquesta feina permet identificar pistes estratègiques en la defensa contra incendis com ha estat la que comunica la carretera BV-1221 de Navarcles al Coll d'Estenalles i la B-124 de Monistrol de Calders a Sant Llorenç Savall que han sigut estratègiques en l'incendi d'enguany. Tot seguit, i en coordinació amb el pla de prevenció comarcal d'incendis, s'hauria de determinar el pla de millora d'aquesta xarxa viària.

6.4 Pla de protecció del medi natural i del paisatge

Impulsat per un conveni entre el Consell Comarcal del Bages i tots els ajuntaments de la comarca, el 1997 es va iniciar com un estudi dels valors del medi natural, de les activitats que el poden malmetre i de la seguretat que el planejament urbanístic ofereix per a la seva protecció. Per tal d'aconseguir la informació amb suficient detall com per caracteritzar el medi natural, va ser necessari produir una cartografia dels hàbitats naturals a escala 1:5.000 que ha permès el coneixement exhaustiu de tot l'espai no urbanitzat. Utilitzant les capacitats analítiques dels Sistemes d'Informació Geogràfica, hem treballat en dues direccions: la identificació dels paisatges més representatius amb la seva caracterització ecològica y la identificació dels espais naturals i els corredors biològics juntament amb la zonificació del medi natural.

L'anàlisi territorial confirma com els canvis econòmics han comportat importants transformacions territorials i han creat expectatives de creixement urbà de sòl residencial i sobretot industrial, que s'han de situar tenint en compte el paper que juga cada parcel·la en el conjunt del territori comarcal. Aquestes transformacions econòmiques ja han deixat la seva empremta al Bages, la pitjor ha estat la negra petjada dels incendis forestals. En els camps abandonats hi van créixer uns boscos de pins (molt més valorats en l'àmbit de la Unió Europea que a casa nostra -sobretot la pinassa-) que no s'han treballat prou per manca de rendibilitat econòmica dels aprofitaments forestals i han donat lloc a masses contínues de bosc que han propiciat incendis de dimensions catastròfiques. Un dels resultats pràctics del Pla ha sigut la delimitació d'espais en els

¹ La direcció metodològica d'aquest projecte la realitza l'autor d'aquest treball des del Consell Comarcal del Bages.

quals encara hi ha una presència important de boscos de pinassa. El conjunt dels espais nomenats nuclears per la seva importància, representen el 25% del territori bagenc².

Quan els agents –promotors privats, ajuntaments i comissions d’urbanisme- que prenen decisions sobre l’ocupació d’un nou espai per construir un nou barri d’habitatges, un polígon industrial o una nova zona comercial, tenen en compte, entre altres factors, la demanda del mercat i la proximitat a una carretera, així com la cessió d’espais públics per a equipaments o zones verdes i altres exigències contemplades per la llei. Però quan es miren aquestes propostes d’actuació des d’un àmbit superior al municipi, ens adonem que si no es para de construir al costat de les carreteres, acabem per produir fractures que impedeixen el contacte entre tot el teixit complex d’espais agrícoles, forestals i d’ambients humits que conformen l’entramat d’un territori viu.

Per evitar que les actuacions puntuals acabin produint efectes negatius irreversibles, és necessari disposar d’una radiografia del territori bagenc, interpretar els principals riscos territorials i anar fent propostes de millora per gestionar els paisatges singulars sense escanyar les expectatives raonables de creixement. El primer pas s’acaba de donar amb el document de treball del pla que s’ha presentat darrerament a tots els actors implicats en el qual es troben les propostes d’espais d’interès natural i connectors biològics jerarquitzats segons la importància dels hàbitats que contenen i del paper que juguen en el conjunt del territori. Aquest document s’ha generat a partir del reconeixement detallat de les unitats de relleu i dels hàbitats que hi han crescut a sobre, classificats segons sistemes europeus (Directiva Hàbitats i mapa Corine). S’ha mesurat la seva biodiversitat i la relació entre els diferents hàbitats, amb procediments que combinen les operacions d’anàlisi espacial pròpies dels Sistemes d’Informació Geogràfica amb les tècniques de classificació estadística multivariant, tot plegat amb una metodologia que no tenia precedents en treballs d’aquesta magnitud a casa nostra.

Amb aquest treball, ara disposem d’un instrument molt important que s’ha posat en mans dels que prenen decisions sobre el territori. El document encara provisional, s’ha lliurat als redactors del Pla parcial territorial de les comarques centrals i del Pla director de coordinació urbanística del Pla de Bages acompanyat de la proposta de línies de defensa contra grans incendis forestals elaborades en el pla comarcal de prevenció. El treball, encara inacabat, aprofundeix en la diagnosi de les principals disfuncions territorials per proporcionar orientacions estratègiques que han de marcar les actuacions dels actors institucionals i privats per tal d’assolir els objectius marcats en la protecció dels valors naturals i culturals identificats en els paisatges estudiats. En les primeres sessions de treball obertes per presentar la feina feta als principals actors, els representants polítics comarcals van fer èmfasi en el repte que suposa un treball d’aquesta magnitud en el sentit que la concentració del creixement industrial i residencial en determinats municipis, per evitar els impactes del model de creixement de ciutat difusa, ha de ser gestionat per ens supramunicipals que compensin les càrregues (dels municipis que tenen valors paisatgístics a protegir) i els beneficis (que genera el creixement urbà).

² La Direcció tècnica d’aquest projecte la porta l’autor d’aquest treball des del Consell Comarcal del Bages amb realització del Laboratori d’Informació Geogràfica i Teledetecció de la Universitat Autònoma de Barcelona

6.5 La gestió forestal integrada en la planificació territorial

Pel que hem vist en l'apartat anterior, el pla de prevenció d'escala supramunicipal amb les seves infraestructures de defensa, el pla de camins amb la seva determinació de pistes estratègiques i principals vies de penetració, i el pla de protecció del paisatge amb la diagnosi dels processos socio-econòmics que modelen el paisatge, són elements interrelacionats que haurien de reflectir-se en el planejament territorial ja sigui per donar protecció formal a les seves determinacions davant del planejament urbanístic, com per incorporar al planejament la dimensió de cohesió territorial que aquests plans han de tenir, més enllà de la seva funció de dictar normes de protecció del sòl en els espais lliures.

El gran repte que han d'afrontar aquestes eines de planificació és assolir una dimensió que vagi més enllà de la determinació d'usos i activitats permesos dins de determinades àrees. Es tracta d'incorporar estratègies, objectius i propostes que incideixin en la gestió dels espais valorats per les diverses delimitacions geogràfiques del pla. En el cas que ens ocupa, i per a les comarques centrals de Catalunya, observem dues línies estratègiques fonamentals. La primera és la implicació de les administracions supramunicipals, especialment els consells comarcals en la realització dels plans de prevenció, de camins, i d'anàlisi del paisatge a que ens hem referit, i per suposat la seva determinació en la realització de les actuacions programades, sempre que disposin de recursos suficients dels que fins al moment no han gaudit. Les administracions locals s'enfronten, a més, al repte de constituir organismes supramunicipals de compensació de càrregues i beneficis per evitar la marginació econòmica que suposa adoptar l'opció ambientalment més racional, de concentrar els creixements industrials i residencials en municipis on els seu impacte sigui menor. La segona línia és aconseguir la participació dels actors privats, sobretot dels titulars de les explotacions agro-forestals en activitats considerades prioritàries en els plans elaborats. Uns exemples il·lustraran gràficament de què estem parlant. Les línies de defensa necessiten manteniment, i també necessiten de cultius verds per mantenir la seva efectivitat durant tota l'època de risc. Així doncs, activitats com mantenir cultius verds en zones estratègiques, la pastura extensiva per al control dels combustibles, el manteniment de camins (que no siguin de la xarxa pública) per l'accés a les masses forestals i als punts d'aigua, el manteniment dels equipaments de lluita (sobre tot els punts d'aigua); haurien de ser activitats definides en un instrument amb el caràcter dels contractes territorials d'explotació de França que regulessin el pacte entre la societat que necessita uns serveis de protecció del territori i el gestor més capacitats per fer-ho. (Cerdan 2003c) Cal considerar que no estem parlant de pràctiques tant allunyades de la nostra realitat. De fet es tractaria d'ampliar l'horitzó de sistemes com el contracte que vincula a l'administració i al propietari forestal que rep unes compensacions per la realització de les activitats programades en el Pla tècnic de millora forestal.

7 Conclusions

Per tal de recopilar allò més important del discurs que ha anat desgranant es formulen aquestes conclusions. La reorientació del sistema de lluita contra els incendis forestals en la direcció de millorar l'ordenació territorial passa per potenciar aquestes línies de treball:

- La gestió silvícola s'ha d'integrar en una dimensió més àmplia de gestió del mosaic agro-forestal i aquesta dimensió ha d'estar molt present en els plans d'ordenació silvícola. Cal promoure una gestió forestal vinculada a la prevenció d'incendis i

adaptada al règim natural del foc en base a uns objectius (productius o no) que permeti assolir masses forestals estables, estructurades i menys vulnerables a la propagació d'incendis.

- Simplificar les figures de planificació relatives a la prevenció i l'emergència, potenciant els plans de prevenció comarcals, coordinats amb els inventaris de camins, per relacionar-los amb la protecció del medi natural i del paisatge i facilitar la seva integració en els plans territorials parcials.
- Revisar les orientacions del planejament territorial parcial per integrar-hi els riscos ambientals, especialment els incendis forestals però també les inundacions. Aquestes figures de planificació han d'assumir els condicionants que realment modelen el paisatge com són les variables socioeconòmiques i les seves conseqüències desfermades que són els incendis forestals. Incorporar als plans territorials les orientacions estratègiques que facilitin la interacció entre les administracions i els gestors privats que poden canviar el curs dels aconteixements per fer més efectiva la protecció del territori.
- Un nou enfocament de la lluita contra els incendis situada en aquest context de les activitats de defensa del territori i del paisatge, ha de tenir molt present el desenvolupament rural en una perspectiva més àmplia que incorpori les oportunitats turístiques i fomenti totes les opcions de millora dels diversos aprofitaments que ofereix el medi rural. Un desenvolupament dotat de recursos econòmics externs, podria revaloritzar les professions agràries, recuperant els valors culturals i identitaris que són part essencial de les motivacions de bona part dels que decideixen, a pesar dels inconvenients, mantenir-se en les àrees rurals frenant el desequilibri territorial.
- Els principals gestors del territori, que demostrin una gran capacitat de cooperació amb voluntaris i professionals en la lluita contra el foc, han de potenciar l'associacionisme per respondre col·lectivament davant dels reptes socials de defensa del territori que comporta la seva activitat.
- Es fa imprescindible la canalització de recursos per finançar les funcions ambientals que desenvolupen i que haurien d'incrementar els que millor coneixen el territori, però cal implantar nous mecanismes diferents dels actuals basats en la subvenció individual al propietari per garantir els nivells de renda, per uns sistemes que visualitzin clarament les funcions ambientals que es volen impulsar així com els contribuents beneficiats; i que determinin les activitats objecte de contracte, després d'una diagnosi territorial que dibuixi les opcions estratègiques adequades a cada territori.
- Creiem que ens trobem davant d'una conjuntura excepcional i cal aprofitar les possibilitats actuals. Si no s'aconsegueix introduir en aquestes reformes la visió de la "gent del territori" s'hi haurà d'arribar més tard i potser, una vegada més, es farà des d'una perspectiva excessivament urbana.

8 Propostes

8.1 Replanteig de les funcions i escales de les diferents figures de planejament

8.1.1 Àmbits

- Planificació de l'emergència (urbanització, municipi, comarca, INFOCAT)
- Prevenció d'incendis (àmbit comarcal)
- Planificació del paisatge (àmbit comarcal o supracomarcal)
- Ordenació territorial integrada (àmbit supracomarcal)

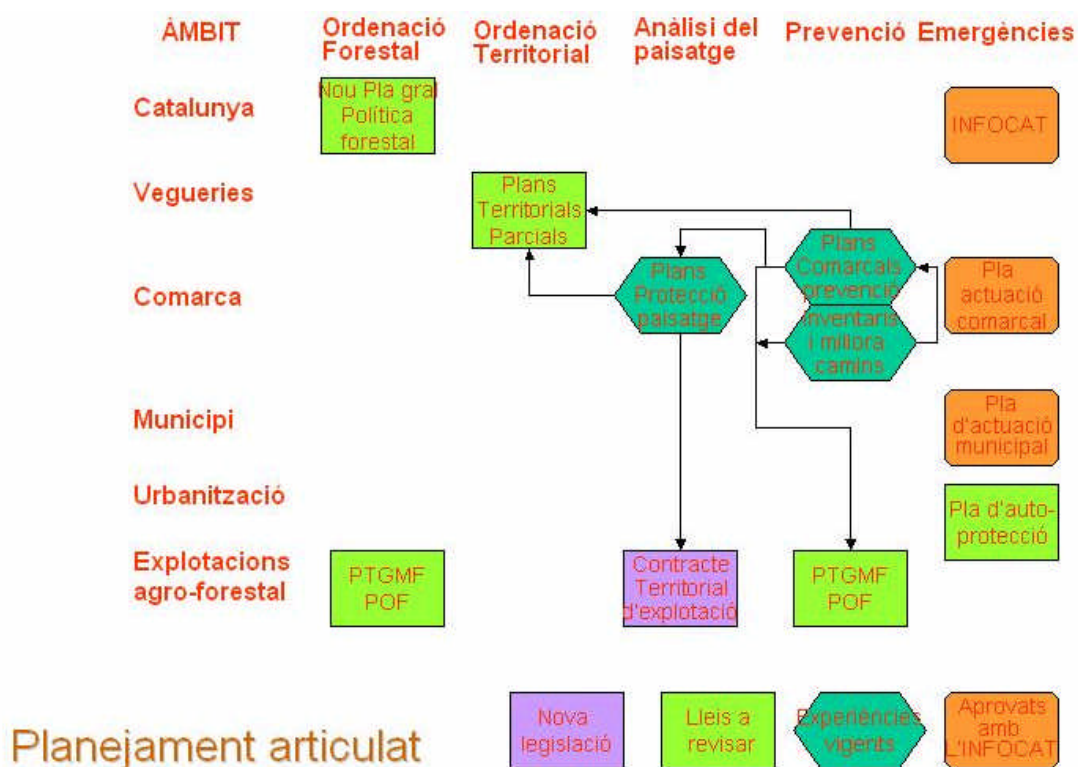


Figura 2 Proposta d'articulació de planejament forestal i territorial

8.1.2 Plans d'emergències

Redactats des dels ajuntaments amb el suport de les altres administracions i dedicats a aquestes funcions:

- Anàlisi del risc i de la vulnerabilitat
- Infraestructures disponibles en el moment de l'emergència
- Perímetres de protecció d'urbanitzacions
- Protecció de la població
- Inventari de recursos
- Responsabilitats en la mobilització i plans d'evacuació
- Funcions en el desenvolupament de l'emergència
- Coordinació dels actants
- Implementació

8.1.3 Prevenció d'incendis (àmbit supramunicipal)

Redactats des d'administracions locals supramunicipals, idealment consells comarcals per vincular el pla de prevenció a l'inventari de camins

- Integració del mosaic agro-forestal en la gestió silvícola: rompudes, cultius verds, tallades, esporgues, aclarides, pastura...
- Anàlisi de la causalitat i de la seva distribució territorial: propostes de reducció de causes directes
- Anàlisi de la vulnerabilitat: sensibilitat de les masses forestals potencialment afectades i dels assentaments humans. Estudi del règim natural d'incendis
- Propostes de ruptures de continuïtat: reduccions de densitat amb cremes controlades i línies de defensa
- Accessibilitat: Xarxa de camins jerarquitzada a partir de l'inventari de camins i del pla de millora conseqüent
- Capacitat de detecció amb vigilància fixa i organització de la vigilància mòbil
- Equipament del territori: Hidrants, basses, equips per les ADF

8.1.4 Anàlisi i gestió del paisatge

- Identificació de les unitats de paisatge a partir de la cartografia d'hàbitats i de les unitats de relleu consistents
- Identificació d'àrees d'interès i zonificació del medi natural
- Diagnosi d'amenaques i oportunitats en la gestió i conservació dels valors identificats
- Definició d'estratègies de gestió. Exemples aptes per al Bages: Silvicultura, pastura extensiva, cultius verds en línies de defensa, manteniment de camins i punts d'aigua...
- Implicació dels actors administratius, econòmics i socials:

- Contractes Territorials d'Explotació per la implicació dels actors privats en l'acompliment de les estratègies
- Organismes de caràcter supramunicipal per la intervenció de la gestió pública en el repartiment de càrregues i beneficis fruit de la concentració dels creixement en determinades àrees

8.1.5 Ordenació territorial integrada

- Delimitació de zones d'interès segons l'anàlisi del paisatge
- Infraestructures viàries i grans equipaments
- Infraestructures territorials de prevenció d'incendis (o altres riscos ambientals)
- Definició d'usos i activitats permesos
- Integració d'estratègies de protecció del paisatge
- Directrius per al planejament urbanístic
- Planejament articulat

8.2 Proposta de finançament: El Fons de protecció del paisatge

Les actuacions de prevenció d'incendis que s'han realitzat en els darrers anys a les nostres comarques han estat finançades per la Diputació de Barcelona des del Servei de Prevenció d'incendis forestals i pel Departament de Medi Ambient que en els dos darrers anys ha obert línies d'ajut per perímetres de defensa d'urbanitzacions, per arranament de camins i per punts d'aigua. La realització dels plans municipals d'emergències i de prevenció corre a càrrec de la Diputació, que també ha impulsat la creació d'associacions de propietaris en àrees afectades per incendis per promoure plans integrals que contemplen comercialització col·lectiva dels productes forestals, mesures de gestió silvícola, infraestructures, caça i turisme. Malgrat aquest increment de les línies d'ajut és molt evident que els recursos esdevenen del tot insuficients.

Per altra part, el sector forestal fa molt temps que reclama mesures destinades a internalitzar les externalitats ambientals que genera el bosc. Si la comercialització dels productes forestals és insuficient per mantenir la gestió que ha de garantir la pervivència del recurs bosc, és no solament lògic sinó imprescindible que el conjunt dels beneficiats de l'existència dels boscos es facin càrrec dels costos del seu manteniment. Aquesta mateixa visió que parteix de l'avaluació dels beneficis ambientals del bosc, s'ha d'estendre a considerar tota l'activitat agro-ramadera i silvícola com a estructuradora del territori a partir d'un mosaic, que constitueix la base del paisatge i assegura la conservació dels seus valors en contribuir a minimitzar el risc dels incendis forestals.

Es pot objectar que els recursos públics que es canalitzen actualment ja tenen aquesta orientació, però el sistema de subvencions actualment vigent no permet visualitzar socialment quins són els beneficis i els beneficiats que han de contribuir. Per això a més de la finalitat recaptatòria de la proposta que tot seguit presento, cal tenir molt en compte que la seva intenció és precisament que els actors socials implicats coneguin exactament els contribuents i l'objecte de la seva contribució per prendre consciència del que costa mantenir el medi ambient.

8.2.1 Nou instrument: Fons de protecció del paisatge

La creació del fons de protecció del paisatge mitjançant una llei del Parlament de Catalunya és la peça angular d'aquesta proposta que hauria de fer viable la realització dels plans proposats i l'execució de les actuacions que contenen. A grans trets comentarem els contribuents del fons, les actuacions que hauria de finançar, els perceptors i el sistema d'administració.

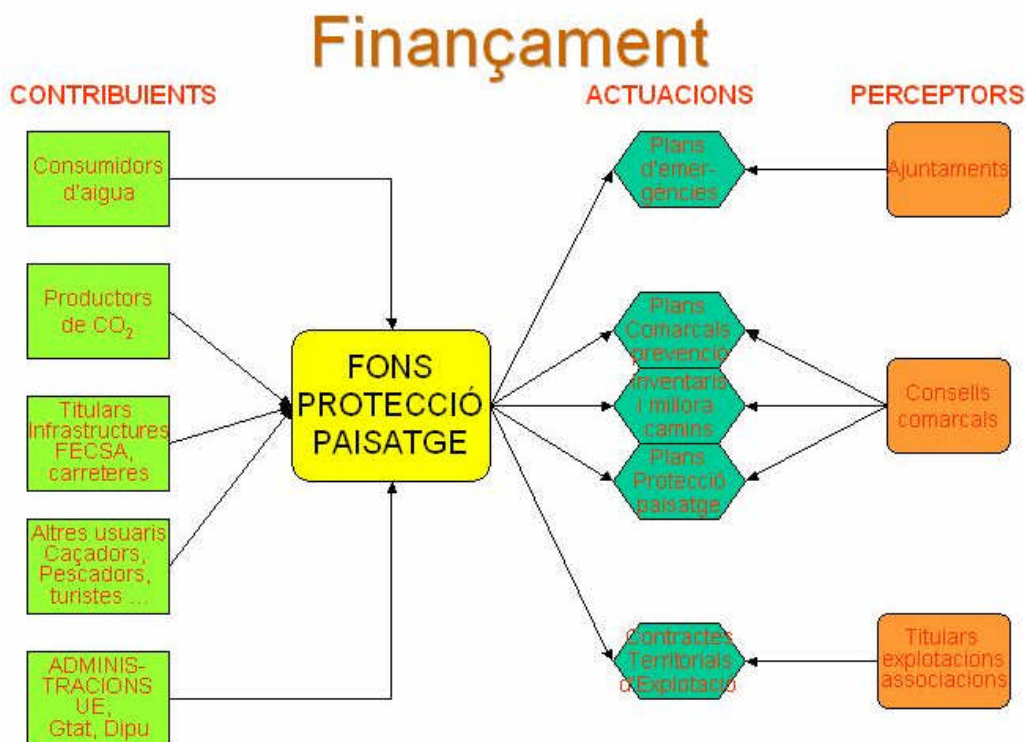


Figura 3 Finançament de la proposta

Pel que fa als contribuents, les propostes que presentem, en major o menor mesura, es troben ja a casa nostra, en experiències vigents en altres països o estan contemplades en mecanismes correctors mediambientals a escala internacional.

- La important funció de regulador del cicle hidrològic que fan els boscos, justifica totalment que els consumidors d'aigua paguin per la via dels canons existents, una quantitat (a determinar amb els corresponents estudis) per la permanència del bosc, que està indissolublement associada a la disponibilitat d'aigua. Caldrà diferenciar entre diversos tipus de contribuents distingint, per exemple, entre empreses comercialitzadores d'aigua mineral (que són uns beneficiats directes), indústries que tenen un gran consum, encara que disposin d'instal·lacions de tractament i depuració, regants i consumidors urbans. El canon hidràulic actual ja contempla els costos de les infraestructures ambientals associades al cicle de l'aigua, es tracta tan sols d'estendre aquest mateix concepte a la conservació de la principal infraestructura bàsica que és el territori.
- Els emissors de CO₂ també es beneficien de l'existència del bosc en la mida en que la seva existència garanteix l'absorció de bona part del contaminant que es genera. El protocol de Kyoto ha formalitzat l'existència del mercat de CO₂, i ha fixat un

rang de preus, i donat que a l'estat espanyol supera en un 33% (Gràcia 2003) –amb una tendència creixent- l'increment d'emissions que estableix el citat protocol, és fa molt evident que tenim moltes extenalitats ambientals per internalitzar.

- El territori forestal és el suport de moltes infraestructures que el travessen i que l'afecten incrementant el risc d'incendi ja sigui procedents de les pròpies infraestructures com dels usuaris que les utilitzen. Ens referim sobretot a línies elèctriques, carreteres i ferrocarrils, però es podria ampliar a canalitzacions de diversos tipus. Si bé és cert que ja existeix una reglamentació que estableix la obligació de mantenir les condicions dels conductors i dels combustibles que es troben immediatament sota les línies elèctriques, també és molt cert que la infraestructura pública i privada de prevenció que apaga els incendis també beneficia a les empreses elèctriques que pateixen els efectes del foc en les seves infraestructures en les zones incendiades. Per altra part, pel que respecta a l'aportació de les infraestructures viàries, el Parlament català ja ha discutit darrerament alguna proposta en aquest mateix sentit amb motiu de la discussió del projecte de llei sobre paisatge.
- Els beneficis socials del bosc són cada cop més generalitzats i evidents, tot i que, no cal negar-ho, és difícil identificar contribuents pel fet que al nostre país ha existit una tradició, no clarament fonamentada en cap dret legal, d'ús públic i gratuït dels espais forestals. Hi ha però, situacions en les quals seria fàcil identificar usuaris associats com a caçadors, pescadors, boletaires o excursionistes i relativament fàcil canalitzar aportacions d'usuaris del turisme rural, molt directament beneficiats de l'existència del paisatge forestal. La controvèrsia recent sobre les ecotaxes per turisme no pot contradir l'argument de la seva justificació i necessitat.
- Finalment, a falta d'altres contribuents directes que més endavant es podrien escatir, cal citar les administracions que haurien de mantenir, i segurament incrementar, els seus fons actuals. En aquest sentit cal recordar que la reorientació de la Política Agrària Comunitària cap a aquesta direcció de contemplar la intervenció dels pagesos en la protecció del medi ambient, pot aportar nous recursos al marge dels que ja arriben per la via dels Programes de Desenvolupament Rural.

Pel que fa a les actuacions finançables amb el fons, no cal dir que serien la redacció dels diversos plans i les actuacions dissenyades en ells. Tot plegat al marge d'altres destinacions futures de protecció del medi natural i del paisatge que el legislador pogués determinar.

Quant als perceptors, haurien de ser-ho les administracions locals que, actualment és evident que no disposen de recursos per a aquesta finalitat, i els altres destinataris haurien de ser els gestors del territori. La futura llei hauria d'especificar els mecanismes concrets d'aquesta percepció. A diferència dels sistemes actuals de subvencions universals, que com a molt, poden distingir beneficiaris per les seves localitzacions singulars (espais PEIN) o pel seu esforç de planificació (existència del Pla tècnic de gestió i millora forestal), els perceptors haurien de signar (preferentment de forma col·lectiva) un Contracte territorial d'explotació amb actuacions concordants amb les orientacions estratègiques fixades en el pla de prevenció i en la diagnosi del paisatge de la seva zona, posteriorment recollides en el pla territorial parcial corresponent. Mentre s'implanten els mecanismes de recaptació i de planificació, la llei podria disposar, de forma transitòria, la signatura de contractes per a algunes actuacions que actualment ja

resulten obvies com aquelles citades en els exemples del pla de prevenció del Bages. Caldrà veure com adaptar aquest plantejament en aquells casos on el propietari estigui desvinculat de la gestió de la seva finca.

Pel que fa a la gestió dels fons és fa inevitable comptar amb la participació dels sectors implicats sigui com a contribuents o com a beneficiaris, per suposat, sota la tutela de l'administració.

8.3 Propostes legislatives

Així doncs, simplement a tall de resum del que s'ha exposat, aquestes serien les propostes de tipus legislatiu. Com hom pot suposar, algunes són poc transcendents i altres resultarien més laborioses.

- Reforma de la llei forestal
 - Adequar els plans de prevenció i d'emergències a les escales apropiades
 - Compatibilitzar plans tècnics de gestió i millora forestal i els projectes d'ordenació amb contractes territorials d'explotació
 - Incorporar mesures concretes per promoure estructures forestals menys vulnerables al règim natural dels incendis
- Reforma de la llei del Pla Territorial General de Catalunya
 - Incorporar els plans de protecció del paisatge com element del Pla Territorial parcial amb la diagnosi d'amenaques i oportunitats i les estratègies de gestió
 - Incorporar els plans de prevenció (tallafocs i altres) com infraestructures bàsiques de protecció
- Redacció de la llei dels Contractes territorials d'explotació i del Fons de protecció del paisatge

8.4 Propostes d'execució del planejament

- Accelerar la redacció dels inventaris de camins i dels plans de millora de camins
- Desenvolupar la redacció de plans comarcals de prevenció
- Desenvolupar la redacció de plans de protecció del medi natural i del paisatge
- Accelerar la redacció dels Plans territorials parcials amb la integració dels Plans de prevenció i dels Plans de protecció dels paisatge

8.5 Creació d'un grup de treball per desenvolupar les propostes

En la presentació pública d'aquesta proposta, es manifesten bona part dels suports que ha estat capaç de recollir, procedents dels àmbits tècnico-científics i dels agents socials implicats. Creiem que, malgrat el poc temps de preparació i les circumstàncies estivals que han envoltat la gestació de la proposta i la seva projecció, els interlocutors de l'administració i els diversos grups polítics que haurien d'impulsar la seva consolidació des del Parlament i des del govern, també han pogut conèixer el seu contingut i valorar-ne la oportunitat.

És però, un document inicial que requereix d'un primer desplegament abans d'arribar a les instàncies que el poden convertir en els instruments efectius en els que la proposta es vol transformar. Aquesta feina es pot fer encara des del món acadèmic a través d'un grup de treball interdisciplinar emparat en l'àmbit universitari on la recerca està demostrant que pot intervenir amb èxit en aquesta direcció. Seria imprescindible la participació dins el grup de treball de representants designats pels Departaments d'Interior, Medi Ambient i Política Territorial, DARP i una selecció d'actors tècnico-científics i socials que permetés compaginar agilitat i participació social de forma que no s'eternitzessin els treballs. El suport formal i econòmic del govern seria imprescindible.

I el que subscriu, que es considera un pur intèrpret que les circumstàncies han post en situació d'assajar els instruments proposats, d'escoltar i sintetitzar les necessitats sentides per tots els protagonistes d'aquesta lluita social, es creu amb el suport necessari per intentar portar la proposta al punt en el qual els representats legítims de la societat l'haurien de materialitzar.

Rufí Cerdan Heredia

Manresa diumenge, 24 / agost / 2003

REFERÈNCIES

- Bosch, M. (2003): "Replantant-se el futur de la prevenció i extinció d'incendis forestals." *Jornada sobre incendis forestals i recerca, Solsona, 2003*.
- Cerdan, R. (2002): "Les responsabilitats asimètriques i els problemes de la sensibilització i la participació social en la planificació per la sostenibilitat." *De Rio a Johannesburg. les Agendes 21, Sabadell, 2002*, pp. 2-12.
- Cerdan, R. (2003): Planificació territorial i dimensió socioambiental: una lectura geogràfica dels incendis forestals al Bages, Universitat Autònoma de Barcelona.
- Cerdan, R. (2003c): "Planejament forestal, planejament territorial i desenvolupament rural: una visió des del Bages." *V Fòrum internacional de política forestal, Solsona, 2003*.
- Cerdan, R., i al. (1999): *Planificació territorial i organització de la lluita contra els incendis forestals al Bages*. Fundació Caixa Manresa.
- CPF (2003): *Memòria d'activitats del Centre de la Propietat Forestal 2002*. Centre de la Propietat Forestal.
- Gràcia, C. (2003): "Hay que planificar el territorio pensando que probablemente se va a quemar," a *El País*, pp. Catalunya / 3. Barcelona. 21 agosto 2003
- ICV (2003): *Reflexions després dels greus incendis de principis d'agost a Catalunya*. Iniciativa per Catalunya - Verds.
- Minnich, R.A. (1983): Fire mosaic in Southern California and Northern Baja California. *Science* 219:1287-1294
- Piñol, J. (2003): "Acumulació de combustible i la paradoxa de l'extinció." *Jornades sobre incendis forestals i recerca, Solsona, 2003*.
- Plana, E., i al. (2001): "Anàlisis de la problemàtica de los incendios forestales de gran dimensión: un enfoque integral." *Montes para la sociedad del nuevo milenio. III Congreso Forestal Nacional, 2001*, pp. 846-851 5.
- Saveland, J.M. (1987): Using prescribed fire to reduce the risk of large wildfires: a break-even analysis. P.119-122 in Ninth Conference on Fire and Forest Meteorology, April 21-24, San Diego, CA. American Meteorological Society.
- Sostenible, C. D. (2002): *Els reptes de l'aplicació de la Directiva sobre avaluació ambiental estratègica*. Consell Assessor per al Desenvolupament Sostenible Col·lecció documents N 8.