



Revista digital del
PROGRAMA EN GESTIÓN DE LA CIUDAD



Universitat Oberta
de Catalunya



AÑO 1 - 14 de Abril 2009

> Artículo en PDF

INICIO >

"Paisaje, plan y política"

Por Oriol Nel·lo



El objeto de las breves notas que siguen es aportar algunas reflexiones sobre la relación entre el paisaje y la gestión del territorio. Como se verá, nuestra reflexión parte de una doble afirmación: sin una gestión del territorio destinada a garantizar su sostenibilidad, funcionalidad y equidad no es posible, hoy, la preservación y la exaltación de los valores del paisaje; y sin el reconocimiento y la defensa de los valores del paisaje no es posible la gestión del territorio en beneficio de la colectividad.

Defenderé estos postulados en tres apartados, que ilustraré con algunos ejemplos procedentes de nuestra experiencia reciente en Cataluña: en el primer apartado se propone como objetivo de las políticas de paisaje la preservación de valores paisajísticos por encima de la conservación estricta de la apariencia formal de los lugares; en el segundo, se indican cuales deben ser las características del modelo territorial adecuado para la preservación de estos valores paisajísticos (ambientales, patrimoniales, culturales, simbólicos y económicos); finalmente, en el tercer y último apartado, se muestra, a través de diversos ejemplos, la necesaria articulación que, a nuestro juicio, debe existir entre la gestión del territorio destinada a impulsar aquel modelo y las políticas de paisaje. Paisaje, plan y política serán pues los tres ejes de nuestra reflexión.

1. Paisaje: de la conservación a la gestión



En nuestra experiencia cotidiana, tenemos, a menudo, la percepción de que nuestros paisajes se encuentran hoy en un proceso de transformación acelerado. En muchos casos, esta transformación, lejos de enorgullecernos nos llena más bien de un cierto sentimiento de pérdida y nos provoca desconcierto y desazón. ¿A qué se deben estos sentimientos encontrados que tan a menudo vemos expresados en la literatura, en la prensa, en el debate ciudadano? ¿A qué se debe que la transformación del paisaje se convierta cada vez más en motivo de conflicto? **(1)**.

La respuesta debe buscarse en primer lugar en una dimensión subjetiva: la transformación del paisaje había estado asociada tradicionalmente al tiempo largo de la colectividad y de la Historia, no al curso breve de la experiencia individual. Esta es una de las razones por las que el paisaje se ha contado, tradicionalmente, entre los elementos permanentes de un entorno, la cual cosa explica en buena parte su papel en la construcción de sentido colectivo, en la construcción de la identidad de cada sociedad.

Ahora bien, como sabemos, este carácter permanente del paisaje se ha visto en los últimos tiempos profundamente alterado, de forma tal que, en el transcurso de una vida, podemos ver transformarse de manera radical varias veces un mismo lugar: así, a lo largo de nuestra experiencia vital un lugar deviene diversos paisajes. De este modo, el lugar pierde en parte su potencial como elemento de identificación individual y colectiva. De aquí la generalización del sentimiento de pérdida, de placelessness para decirlo utilizando el término acuñado por la geografía humanística anglosajona en los años ochenta **(2)**.

Pero el sentimiento de pérdida ante la evolución del paisaje no responde solamente, a mi entender, a razones de psicología individual. Responde también a una percepción, más o menos clara, de que los cambios acelerados que están acaeciendo suponen no sólo un menoscabo de la función del paisaje como referente de identidad personal y colectiva, sino también de otros valores de gran importancia social: el valor del paisaje como patrimonio cultural e histórico, el valor estético del paisaje, el valor del paisaje como indicador de calidad ambiental y el valor del paisaje como recurso económico. Detengámonos un momento en la enumeración de estos valores.

En primer lugar, afirmamos que el paisaje constituye un patrimonio cultural e histórico de primer orden: es el legado del diálogo de las generaciones que nos han precedido con el medio natural, diálogo al cual añadimos cada día nuevas páginas y enriquecemos con nuevas percepciones. En segundo lugar, la sociedad reconoce en el paisaje valores estéticos, los cuales, como es lógico, evolucionan con el imaginario colectivo y no son percibidos de manera necesariamente homogénea entre todos los grupos sociales. En tercer lugar, el paisaje es también -más allá de la cultura, la escenografía y la apariencia- un indicador ambiental de primer orden, expresión de los procesos naturales subyacentes y del impacto de la acción humana sobre los mismos. Finalmente, el paisaje constituye un recurso económico de gran importancia para conferir valor añadido a productos agrícolas e industriales y como base de las actividades turísticas.

Ahora bien, la transformación contemporánea de los paisajes, fruto de los procesos de integración territorial y de urbanización cuyos rasgos principales se expondrán más adelante, pone en riesgo cierto la preservación de estos valores. Es de este riesgo, que afecta el bienestar colectivo, de donde nace la necesidad de las políticas de gestión del paisaje. Políticas que, a nuestro entender, deben tener como objetivo principal no tanto la simple conservación de los paisajes como la protección de los valores paisajísticos **(3)**.

En efecto, la protección del paisaje no debe ser en modo alguno incompatible con su evolución y transformación. Antes al contrario, los intentos de fijar el paisaje, de congelar su apariencia con independencia de los procesos sociales que lo sustentan, conduce inevitablemente a la museificación de los lugares y a la pérdida de valores paisajísticos. Debemos asumir que el paisaje es una realidad en perpetua evolución, como la sociedad que lo crea, y que aquello que debe

preocuparnos no es tanto asegurar la inmutabilidad de la imagen de los lugares sino evitar que en el proceso de cambio se vean despojados de sus valores patrimoniales, estéticos, ambientales, económicos y simbólicos.

Pues bien, para afirmar y preservar estos valores es necesaria la gestión del territorio: si convenimos en que el paisaje es una construcción social creada a partir de la percepción colectiva de un entorno humanizado —es decir, de un territorio— y las dinámicas territoriales tienden hoy a banalizar los paisajes y a hipotecar sus valores, no hay defensa posible de los valores paisajísticos que no pase por la gestión del territorio. Dicho de otra forma: si las dinámicas espaciales inducidas por el mercado comportan en buena medida una reducción de la riqueza y la diversidad paisajística, y consideramos esta riqueza y diversidad un patrimonio colectivo a preservar, debemos encauzar aquellas dinámicas a través de decisiones colectivas.

2. Planeamiento: de la urbanización dispersa a la ciudad red



Afirmamos, pues, que para preservar los valores del paisaje en beneficio de la colectividad no se trata tanto de conservarlo como de gestionarlo, y que esta gestión del paisaje es indisoluble de la gestión del territorio. Ahora bien, la preservación de los valores paisajísticos no puede ser alcanzada por cualquier tipo de gestión del territorio, sino por aquella que tiene por objetivos asegurar su sostenibilidad ambiental, su eficiencia funcional y su cohesión social. De aquí se sigue que sólo una gestión del territorio dispuesta a contradecir algunas de las dinámicas hoy dominantes en la transformación del territorio será efectiva desde un punto de vista paisajístico.

Como es sabido, en países como el nuestro, las tendencias principales en la evolución del territorio se caracterizan por la presencia de tres dinámicas concomitantes, expresión de la fase actual de la urbanización capitalista (4):

- a) *La creciente dispersión de la urbanización* (que conlleva una ocupación acelerada de suelo, fruto del ritmo desbocado de la construcción que ha comportado, en el último año del que disponemos de datos, el inicio de más de medio millón de nuevas unidades de vivienda en el conjunto de España)
- b) *La especialización funcional de los lugares* (con la paulatina separación de usos —residencia, comercio, industria, ocio— que priva a las ciudades de vida urbana y banaliza espacios y paisajes).
- c) *La segregación social* (con la separación de los grupos sociales sobre el espacio, en función de su capacidad de licitar en el mercado del suelo y la vivienda).

Ante la presencia de dinámicas de ésta índole, una gestión del territorio que tenga como uno de sus objetivos principales preservar la riqueza y la diversidad del paisaje (y, con ello, sus valores) debe apostar decididamente por una ordenación del espacio caracterizada por los rasgos siguientes:

- a) *La compacidad de la urbanización* (es decir, la configuración de asentamientos de densidad razonablemente elevada que permitan la distinción clara entre lo urbano y el espacio abierto, entre lo construido y lo no construido, entre el lleno y el vacío —que es vacío de urbanización pero lleno de valores y contenidos paisajísticos y ambientales).
- b) *La complejidad de usos* (es decir, la convivencia de funciones residenciales, productivas y terciarias en el espacio, convivencia que es la clave de la riqueza y la variedad de la vida urbana).
- c) *La cohesión social* (es decir, la articulación de espacios urbanos socialmente integrados, que hagan de la ciudad un

marco de redistribución social y eviten la segregación espacial de los grupos sociales y el riesgo de formación de ghettos).

Ante la dispersión, compacidad; ante la banalización, complejidad; ante la segregación, solidaridad: éste es, precisamente, el modelo de urbanización que propugna el programa del nuevo gobierno de la Generalitat de Catalunya. Así reza, de manera explícita, el Acuerdo para un gobierno catalanista y de izquierdas, firmado en Barcelona el día 14 de diciembre del 2003:

“Se aplicarán en Cataluña los principios de la Carta Europea del Paisaje. El planeamiento territorial y urbanístico deberá adaptarse a estos principios, promoviendo un modelo de urbanización caracterizado por la compacidad, la complejidad y el carácter integrado de los asentamientos, principal garantía de la preservación del suelo no urbanizable y de los valores del paisaje” (5).

Ahora bien, si el avance de este modelo de urbanización es esencial para la conservación y la exaltación de los valores del paisaje, la inclusión de las consideraciones paisajísticas resultan, a su vez, decisivas para la eficacia del planeamiento y la gestión que han de hacerlo posible.

3. Políticas: de la fragmentación a la integración



La experiencia catalana de los últimos meses permite ejemplificar ésta relación de mutua interdependencia entre las actuaciones en materia de paisaje y el avance en la adopción de los instrumentos que han de permitir una ordenación del territorio más sostenible, funcional y equitativa. Así lo muestran buena parte de los pasos que se han dado en el campo de la normativa, la organización de la administración, el planeamiento territorial y el planeamiento urbanístico (6).

En primer lugar, en el campo normativo y con el objeto de disponer de la base legislativa necesaria para la articulación territorial que se propone, se está procediendo a introducir modificaciones esenciales en la Ley de Urbanismo de Cataluña y se ha aprobado una Ley de Barrios y Áreas Urbanas que requieren de atención especial (7). Junto a estas determinaciones generales, se ha optado, asimismo por desarrollar una normativa específica en materia paisajística que permita adaptar a la legislación catalana las determinaciones de la Carta Europea del Paisaje, a la cual el Parlamento de Cataluña fue la primera asamblea legislativa del continente en adherirse y que, esperamos, será pronto ratificada de manera plena por el Estado Español (8). La adopción de la nueva normativa permitirá dotarse de los instrumentos administrativos y financieros siguientes:

- a) *Los catálogos del paisaje*, que, de acuerdo con lo establecido en la Carta europea han de establecer el diagnóstico de la situación del paisaje y de sus valores presentes y potenciales.
- b) *Los objetivos de calidad paisajística* para cada área o unidad del paisaje, los cuales deberán integrarse en los planes territoriales.
- c) Un programa de *actuaciones de carácter ejemplificador*, en materia paisajística, el cual podría ser financiado por un gravamen sobre las edificaciones de interés público que se construyan sobre suelo no urbanizable (infraestructuras y otros usos no agrarios).

Debe quedar claro que el interés de esta iniciativa no es normativizar el paisaje, sino establecer instrumentos para que las administraciones y las entidades interesadas puedan intervenir eficazmente en su gestión.

Para impulsar esta iniciativa se ha creado una Dirección General de Arquitectura y Paisaje que tiene por principal misión, precisamente, velar por la gestión del patrimonio tanto en los espacios contruidos como en los espacios abiertos. Ahora bien, para asegurar que una iniciativa de éstas características tenga éxito resulta necesario integrar en su gestión y desarrollo a todos los agentes interesados. Por ello se ha decidido impulsar la formación de un consorcio público denominado Observatorio Catalán del Paisaje en el cual se integrarán, junto a la administración de la Generalitat, todas las universidades catalanas, las diputaciones, entidades de custodia del territorio, entidades locales y colegios profesionales.

Creemos que esta normativa y estos instrumentos, específicos y pioneros serán de utilidad. Sin embargo, para que la gestión del paisaje sea efectiva, es esencial abandonar toda perspectiva estrechamente sectorial y vincularla también al planeamiento territorial y urbanístico en su conjunto. La primera prioridad aquí es dotarse de instrumentos de planeamiento de carácter supralocal, porque supralocal es, en buena parte, la problemática paisajística y supralocales deben ser los medios para su análisis y gestión. El paisaje no entiende, muy a menudo, de límites administrativos. En éste ámbito, el gobierno de la Generalitat se ha comprometido de elaborar y revisar, en la presente legislatura, el conjunto del planeamiento territorial de Cataluña. Planeamiento que, como es bien sabido, debería haberse elaborado ya hace años (la normativa que lo regula es la Ley de Política Territorial de 1983) y que está, en buena parte, pendiente.

Los planes territoriales, siete en total en el conjunto de Cataluña (Región Metropolitana de Barcelona, Cataluña central, Gerona, Tierras de Lleida, Alto Pirineo y Aran, Campo de Tarragona y Tierras del Ebro), deben establecer las principales opciones y estrategias en tres ámbitos principales: la configuración del sistema de espacios abiertos (agrícolas, forestales y naturales), la definición de la traza y las prestaciones de las infraestructuras (viarias y ferroviarias) y las previsiones para el desarrollo de los asentamientos (residenciales, productivos y terciarios). La relación de estas determinaciones y de los criterios que las inspiran (9) con el impulso del modelo de urbanización acompasado, culto y respetuoso al que se hacía referencia más arriba resulta evidente. Ahora bien, para ser efectivas, deberán contener también previsiones específicas en materia de paisaje, tanto en lo referente al diagnóstico, como a los objetivos e instrumentos: la gestión paisajística será así, a un tiempo, premisa y resultado, causa y efecto de la gestión territorial.

Ahora bien, resulta evidente que las consecuencias positivas de estos planes en materia paisajística se producirán, como mínimo, a medio plazo. Por ello se ha creído necesario adoptar diversas medidas para preservar, en lo posible, aquellos espacios, particularmente sensibles, que están hoy sometidas a una gran presión urbanizadora: el litoral y las áreas turísticas del Pirineo. Así, apenas dos meses después de tomar posesión el Gobierno de la Generalitat ha decidido impulsar un Plan Director Urbanístico del Sistema Costero, que tiene como principal finalidad preservar de la urbanización aquellos espacios del litoral que aún se encuentran libres de edificación. El Plan, que afecta un total de 75 municipios costeros, es la iniciativa de planeamiento supramunicipal más ambiciosa emprendida en Cataluña desde la aprobación del Plan General Metropolitano de Barcelona de 1976 (10).

Hete aquí algunas de las iniciativas que, en materia de paisaje y gestión del territorio está impulsando el gobierno que en los últimos meses ha iniciado su andadura en Cataluña. Una última reflexión para terminar: las políticas de gestión del territorio a las que se ha hecho referencia tienen por uno de sus objetivos principales, como se ha dicho, la preservación de los valores paisajísticos. Ahora bien, volviendo a nuestros postulados iniciales, hay que recordar que éstas políticas solamente tendrán éxito en su aplicación si reconocen los valores simbólicos que el paisaje tiene para las colectividades locales en cada rincón del país.

Así, en la aplicación de las nuevas políticas de gestión del territorio deberá tenerse una consideración exquisita hacia ésta percepción. Y cada intervención –urbanística, infraestructural, energética- deberá ir acompañada del oportuno proceso de debate y concertación ciudadana, en el cual, los aspectos paisajísticos deberán tener una importancia esencial. Así, la transformación del paisaje en vez de ser motivo de conflicto se convertirá en el punto de encuentro.

ON

Notas:

(1) Para un análisis de diversos casos recientes de conflictividad territorial y social en Cataluña asociada al uso de los lugares y la transformación del paisaje, pueden verse los ensayos publicados en Oriol Nel-lo (ed.), *Aquí, no! Els conflictes territorials a Catalunya*, Barcelona, Empúries, 2003 (461 pp.). [\(volver al texto\)](#)

(2) Es decir, la percepción de la “debilitación paulatina de la identidad de los lugares hasta el punto de que éstos no sólo se asemejan entre sí, sino que transmiten las mismas sensaciones y ofrecen las mismas escasas posibilidades para la experidencia” (véase Edward Relph, *Place and placelessness*, Londres, Pion, 1980 (p. 90)). [\(volver al texto\)](#)

(3) Véase “Preveiem el futur, defenssem el paisatge”, en nuestras *Lletres de batalla. Política i territori a Catalunya*, Lleida, Pagès, 2003 (pp. 37-40). [\(volver al texto\)](#)

(4) Para sendas exploraciones de estas dinámicas en 13 regiones europeas y en los casos de Barcelona, Bilbao, Madrid y Valencia , véase, respectivamente, Antonio Font, dir., *La explosión de la ciudad*, Barcelona, COAC (en prensa) y Jordi

Borja & Zaida Muxí, eds., *Urbanismo en el siglo XXI*, Barcelona, UPC, 2004 (231 pp.). Por nuestra parte hemos estudiado la expresión de estas dinámicas en el caso catalán en Cataluña. *Ciudad de ciudades*, Lleida, Milenio, 2002 (159 pp.) y para el conjunto de las grandes ciudades españolas en "Cambio de siglo, cambio de ciclo? Las grandes ciudades españolas en el umbral del S.XXI", en *Ciudad y territorio. Estudios territoriales*, 139, 2004. ([volver al texto](#))

(5) Véase *Acord per a un govern catalanista i d'esquerres*, Barcelona, diciembre 2003 (multicopiado, p. 64). ([volver al texto](#))

(6) Para una visión de conjunto sobre los objetivos de la política territorial del Gobierno de la Generalitat, véase el texto de la comparecencia del Consejero de Política Territorial y Obras Públicas, Joaquim Nadal, en el Parlamento de Cataluña, en *Diari de Sessions del Parlament de Catalunya*. Comissió de Política territorial, núm.2 de 26 Enero 2004. ([volver al texto](#))

(7) Véase la Llei 2/2004, de 27 de maig, per a la millora de barris, viles i àrees urbanes que requereixen d'atenció especial, en *Diari Oficial de Catalunya*, núm. 4151 de 10 Junio 2004 y el Projecte de Llei de modificació de la Llei 2/2002, d'Urbanisme, per al foment de l'habitatge assequible, la sostenibilitat territorial i l'autonomia local, en *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya*, núm. 87 de 27 Julio 2004. ([volver al texto](#))

(8) Véanse las conclusiones del Encuentro Catalunya 2004, celebrado en Barcelona el 27 Mayo 2004, con participación de representantes del Consejo de Europa, del Ministerio de Medio Ambiente y de 12 comunidades autónomas, en Joan Ganyet & Albert Cortina, "Trobada Catalunya 2004 – Paisatge", en *Perspectives territorials*, 6, verano 2004 (pp. 45-99). ([volver al texto](#))

(9) Véase *Secretaria per a la Planificació Territorial de la Generalitat de Catalunya, Criteris per al desenvolupament del Programa de Planejament Territorial*, Barcelona, junio 2004 (multicopiado). ([volver al texto](#))

(10) Véase *Secretaria de Planificació Territorial de la Generalitat de Catalunya, Pla Director Urbanístic del Sistema Costaner*, Barcelona, mayo 2004 (2 vol., multicopiado). El Plan ha sido aprobado inicialmente por resolución del Consejero de Política Territorial y Obras Públicas de 28 de mayo de 2004. ([volver al texto](#))

> EN ESTE NÚMERO:

> [Editorial](#)

> ["Método y modelo Barcelona. La arquitectura debe asegurar la continuidad de la ciudad"](#)

> ["Luces y sombras del urbanismo de Barcelona: estrategia, método y mercado" \(Parte 1\)](#)

> ["Estrategias Metropolitanas"](#)

> ["El derecho a la ciudad"](#)

> [Noticias y eventos](#)

> [Presentación](#)