

El paisaje como lugar de encuentro para la ordenación del territorio

por JUAN JOSÉ PONS IZQUIERDO

Publicado en Política, Sociología | Paisaje

March 2012 - Nueva Revista número 137

Autor: ver ficha completa más artículos de este autor

ABSTRACT

La sociedad es cada vez más consciente del valor de su propio territorio. Las múltiples facetas que presenta (ambiental, cultural, económica, etc.) son motivo de protección y desarrollo, considerándose un recurso imprescindible para sus habitantes. Pese a ello, el territorio se ve sometido también a una serie de presiones que han deteriorado sus características naturales y culturales.

ARTÍCULO

El paisaje de mis días parece estar compuesto, como las regiones montañosas, de materiales diversos amontonados sin orden alguno. Veo allí mi naturaleza, ya compleja, formada de partes iguales de instinto y de cultura.

Memorias de Adriano, Marguerite Yourcenar, 1951

En las últimas décadas España ha vivido —en palabras de García Bellido— un verdadero «tsunami urbanizador» que ha llevado a aumentar el espacio construido con una intensidad desconocida hasta ahora. Si bien la superficie artificial del país es de solo 10.174 km² (algo más del 2 % del territorio nacional), lo cierto es que en apenas veinte años —entre 1987 y 2006— esta ha crecido en más de un 50 %, según documenta en 2010 el Observatorio de la Sostenibilidad de España (OSE).

La presión urbanizadora ha afectado sobre todo a Madrid, a los dos archipiélagos y a las costas, donde se ha llegado a valores muy superiores a los de periodos anteriores. Con todo ello, España ha sido uno de los tres Estados europeos, junto con Irlanda y Portugal, donde más se ha expandido lo urbano, en detrimento de los espacios naturales —el litoral y las áreas forestales, en particular— a razón del 1,9 % anual, muy por encima de la media europea de 0,68 %. Las razones de esta eclosión del cemento están en la transformación del modelo urbanístico de ocupación vertical a horizontal, tendencia que se manifiesta de manera acusada en Madrid y las regiones costeras. Estos cambios se inician en el Mediterráneo —la franja mediterránea

tiene un 34 % de su primer kilómetro costero ocupado por superficies artificiales— y posteriormente, se extendieron de igual manera en el litoral atlántico y cantábrico.

Del crecimiento urbano —que no es la única amenaza hacia el territorio, aunque sí quizás la más importante y reconocible— se desprende un notable deterioro natural y paisajístico del territorio que, como señala Josefina Gómez Mendoza en el *Atlas Estadístico de las Áreas Urbanas en España 2006*, «es un recurso inelástico, no renovable, irreproducible, frágil y además estratégico y no un simple soporte de actuaciones residenciales, viarias o productivas».

La crisis económica actual parece haber dado una tregua a este crecimiento desbocado del espacio urbanizado, ya que ha truncado el desarrollo de numerosos proyectos basados en el sector de la construcción, tanto de carácter residencial como de obra pública.

Con la vista puesta en un futuro de recuperación de la economía y el empleo, cabe albergar la esperanza de que la dramática situación que actualmente atravesamos no solo habrá servido para retrasar un tiempo la ejecución de esos planes, sino que también puede ayudarnos a replantear las bases sobre las que se ha asentado ese rápido crecimiento del pasado y corregir así sus errores. De esta manera, se podría avanzar hacia un escenario que ponga en valor el verdadero significado social del territorio, patrimonio común de todos los ciudadanos, lo que implica la necesidad de una mayor responsabilidad pública y privada en su gestión.

Sin embargo, la crisis también presenta desde el punto de vista territorial algunas incertidumbres. En especial, cabe destacar la detracción de fondos asignados tanto a la conservación de espacios naturales protegidos como al desarrollo de zonas rurales. Al mismo tiempo, se observa una mayor tendencia a dar por buenos proyectos que presentan riesgos evidentes de deterioro ambiental, por el simple hecho de constituir oportunidades para la creación de empleo y el desarrollo económico. De alguna manera, es como si la situación causada por la crisis hubiera rebajado repentinamente el nivel de exigencia en la protección del territorio.



*La presión urbana sobre el paisaje (El Algarrobico, Almería). (Foto: Catalina Gracia Saavedra, 2008).
El hotel construido en el paraje El Algarrobico, en pleno Parque Natural de Cabo de Gata-Níjar, se ha convertido en símbolo de la presión urbanística vivida en el país en los últimos años.*

El papel de la ordenación del territorio

La tendencia descrita anteriormente y las actuales incertidumbres asociadas al período de crisis, llevan casi de inmediato a volver la mirada sobre las atribuciones y efectividad de la ordenación del territorio en España. ¿Es esta disciplina la culpable del desgobierno territorial en el que parece que hemos estado inmersos?

La ordenación del territorio, nacida en los años veinte del pasado siglo en el seno de la Europa de entreguerras, ha estado siempre encaminada a desarrollar y organizar de forma equilibrada las potencialidades del espacio. En la Carta Europea de Ordenación del Territorio se definió como «la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad, con multitud de objetivos, entre ellos el desarrollo socioeconómico y equilibrado de las regiones, la mejora de la calidad de vida, la gestión responsable de

los recursos naturales, la protección del medio ambiente, y por último, la utilización racional del territorio».

Por tanto, la ordenación del territorio cumple —al menos sobre el papel— una función clave: servir como instrumento de aplicación de las distintas políticas de carácter sectorial en el espacio geográfico. Para ello, se ha encargado de la compleja tarea de desarrollar metodologías de análisis propias que permite integrar las distintas variables que requiere el estudio del territorio.

Al igual que ocurre con otras disciplinas del ámbito territorial, como la evaluación de impacto ambiental por ejemplo. Estas están dirigidas a un objetivo concreto, por lo que adquieren todo su sentido en la praxis, en la medida en que son empleadas para la resolución de conflictos o para la toma de decisiones, tanto en la ejecución de proyectos como en la propia planificación.

Para ello, España dispone de un desarrollo legal suficiente —incluso, según Fernández Rodríguez, se podría hablar de excesivo, dada la compartimentación regional de la normativa— y de una estructura administrativa que vela no solo por el cumplimiento de la legislación en la materia, sino también por el teórico desarrollo equilibrado del territorio.

Sin embargo, la ordenación del territorio ha mostrado en la práctica serias deficiencias. El inmenso puzle de planes de ordenación del territorio que construyen la realidad del planeamiento muestra, en ocasiones, duplicidades, incoherencias y contradicciones. Según se puede leer en el *Manifiesto por una Nueva Cultura del Territorio* (2006), al que se han adherido ya más de cuatrocientos profesionales de este ámbito, resulta ser a menudo una «técnica ininteligible donde la participación democrática del conjunto de actores presentes en los territorios es irrelevante y prevalecen los intereses de los agentes urbanizadores». Además, en ese mismo documento se pone en entredicho su propia coherencia como disciplina, por no contar con un suficiente nivel de consenso científico-técnico y por no haber sido capaz de tener en muchas de las comunidades autónomas la más mínima relevancia política.



*La actividad humana y el paisaje (Cuenca de Pamplona, Navarra). (Foto: Luis Ermeta Altarriba, 2006).
El desarrollo urbanístico no es el único agente transformador del territorio. La actividad minera es una de las que mayor impacto paisajístico genera. En la actualidad, la legislación recoge la obligatoriedad de su restauración una vez finalizada la explotación.*

El paisaje como ámbito de encuentro

En este contexto, en los últimos años se ha venido produciendo lo que para muchos expertos se ha considerado el *reencuentro* con el concepto de paisaje, que aunque forma parte desde antiguo del acervo de disciplinas como la geografía o el arte ha vuelto con un renovado espíritu integrador.

En lo que respecta al paisaje, pocas palabras como esta han sido motivo de reflexión y estudio por tan diversos campos de investigación. Puede que la riqueza de significados que el hombre le ha otorgado sea la clave de su singularidad y de su relativo éxito en la actualidad.

El paisaje es el resultado de la comunión entre el hombre y el territorio. Es el espacio en el que vive el paisano, pero también es quien lo habita, modifica, observa, siente y añora. Por lo tanto, no se trata de un objeto material exclusivamente, sino que en su definición se engloban las percepciones que de él mismo se tienen.

Estas breves pinceladas responden a un hecho difícil de cuantificar y valorar y, sin embargo, la complejidad del concepto de paisaje no debe ser considerada un límite, sino más bien un nuevo desafío en la labor investigadora. Algunas de las disciplinas científicas que se ocupan del estudio del paisaje se han beneficiado del salto de gigante que ha aportado la tecnología en el análisis del territorio (sistemas de información territorial, satélites...), de tal forma que hoy en día es factible obtener y analizar de forma rápida y precisa grandes cantidades de información espacial.

A lo largo de la historia, el acercamiento al concepto de paisaje ha sufrido una larga evolución, desde las primeras representaciones pictóricas o las descripciones puramente geográficas y literarias, a las ciencias experimentales propias de la época contemporánea, que tratan de definir, desde diversos campos del conocimiento, las distintas realidades que confluyen en el territorio.



De anuncio a ícono cultural (Astorga, León). (Foto: Mercedes Blanco, 2007).

El paisaje incluye muchas realidades, entre ellas la percepción social. El toro de Osborne ha pasado de ser un mero anuncio comercial a una referencia identitaria, cargada de significado cultural.

El paisaje presente es el resultado del paisaje del pasado, actúa como un documento de carácter material, pero también intangible, que la sociedad carga de significados a lo largo de la historia. Tal y como describen algunos expertos, como Shama, Santos o Maderuelo, el paisaje es en realidad el *palimpsesto de la memoria de un pueblo*, de manera que cuando miramos un territorio, no observamos simples elementos, sino que este es un texto, que, como dice Martínez de Pisón, nos habla de su fisionomía, su relieve, su vegetación, su clima, así como de quienes lo han habitado. El hombre lo modifica dividiéndolo, cultivándolo, esquilmandolo, embelleciéndolo...; lo tatúa con la toponimia y lo cincela en respuesta a sus necesidades. El paisaje atesora la identidad de un pueblo, su lengua, sus tradiciones. Es una radiografía fisiológica de la geografía de una sociedad. Habitualmente, se suele realizar el acercamiento al paisaje desde su concepción visual. Sin embargo, aunque esta sea la forma de conocimiento más común, es —sin duda— incompleta. El paisaje abarca también el universo sonoro, olfativo... Es fácil evocar un paisaje a través de un olor, una canción o incluso una determinada sensación vivida recordada en la memoria. La literatura y el arte están cargados de buenos ejemplos de ello.

Ante toda esta serie de cuestiones casi de carácter metafísico, resulta complejo y sorprendente al mismo tiempo ver el éxito de este concepto en el actual panorama de gestión y estudio del territorio. Un simple vistazo al número de artículos científicos publicados sobre aspectos paisajísticos en las últimas décadas en las revistas de investigación de mayor impacto internacional, muestran claramente el interés que ocupa entre la comunidad científica.

Si se trata de un fenómeno tan complejo, ¿en qué reside su notoriedad? Probablemente se deba a dos cuestiones. En primer lugar, a su aparente sencillez. A diferencia de las otras disciplinas técnicas, como la evaluación de impacto ambiental o la propia ordenación del territorio, todo el mundo, en mayor o menor medida, conoce y valora *sus* paisajes.



*Paisaje y patrimonio, binomio indisoluble (Mota del Cuervo, Cuenca). (Foto: Juan José Pons Izquierdo, 2003).
Los molinos de viento son una referencia en el paisaje de la Mancha, un icono cultural y literario.*

En segundo lugar, su propia indefinición lo hace un campo abierto a distintas disciplinas, tanto de raíz experimental como humanística, y se convierte en un lugar común, de encuentro, entre múltiples especialistas. Esta característica facilita el desarrollo de nuevos planteamientos enriquecedores muy necesarios en una actual sociedad ultraespecializada.

El paisaje, tanto por su objeto formal como por los agentes implicados en su estudio, puede considerarse una herramienta conceptual en primer lugar y procedimental en segundo en la ordenación del territorio.

Del Convenio Europeo del Paisaje a la gestión del paisaje en España

Una de las cuestiones fundamentales que explican el éxito de la implantación del paisaje como nueva escala de referencia en el territorio fue la publicación en el año 2000, por parte del Consejo de Europa, del *Convenio Europeo del Paisaje*. Se suele considerar este documento como el pistoletazo inicial de la integración de los estudios de paisaje en la planificación territorial. Sin embargo, esta cuestión no es del todo cierta. Si bien su defensa y exposición fueron clave, ya anteriormente el propio COE había desarrollado manifiestos de parecido calado, como la *Carta del Paisaje Mediterráneo*, de 1992, e incluso existía un cierta sensibilidad ambiental en los marcos legislativos anteriores, ya que estuvo presente en constituciones promulgadas durante la primera mitad del siglo XX, como en el caso de Italia o Suiza, estudiados por Prieur y Fernández Rodríguez. El convenio muestra la necesidad de aunar fuerzas ante la evidente degradación medioambiental y la desprotección del patrimonio cultural, muy diverso y heterogéneamente protegido en el seno de Europa.

El documento ofrece un paraguas que unifica lo ambiental con lo cultural, cuestión muy necesaria, y en segundo lugar, supone la participación más activa de la sociedad en la toma de decisiones.

Al mismo tiempo, el Consejo de Europa muestra un alto grado didáctico al exponer de forma organizada toda una serie de términos relativos en el documento. En primer lugar, se define el paisaje; pero no solo se queda en eso, el texto describe otros conceptos como los de «políticas de paisaje», «ordenación del paisaje» o «gestión del paisaje».

De forma acertada o no —según cómo se mire—, el paisaje se explica como «el territorio tal como lo percibe la población, cuyo carácter sea el resultado de la acción y la interacción de factores naturales y/o humanos». Al mismo tiempo, a la hora de abordar la metodología se especifica de forma clara una serie de objetivos, como el desarrollo de planes para la sensibilización, la identificación, la valoración o la catalogación de los paisajes por parte de las administraciones de los Estados firmantes.

De esta manera, el Gobierno de España, al ratificar en 2007 el Convenio Europeo del Paisaje, asumía tanto los objetivos como las medidas propuestas para su seguimiento y valoración.

Una de las críticas más usuales al documento es —de nuevo— la problemática creada en la asignación del sujeto calificador y perceptivo del paisaje. La adscripción «tal y como la percibe la población» es, en cierta medida, muy vaga y, por otro lado, fácilmente cuestionable. ¿Quién es esa población? ¿Quién la elige? ¿Vale lo mismo la percepción del experto que la del ciudadano común?

Desde una visión más constructiva, esta definición atiende a las condiciones individuales y reconoce el valor de la percepción personal y de la participación ciudadana, tanto para su mantenimiento como su mejora, convirtiéndolo, como dice Zoido, en un derecho dentro de una sociedad democrática y respetuosa con el entorno.

Otro elemento clave en el documento es que este reconoce todas las formas de paisajes: naturales, rurales, urbanos y periurbanos, tanto los emblemáticos como los ordinarios. El paisaje deja de ser una imagen, un elemento museístico y estático, para ser entendido como un continuo vivido por sus pobladores. En esta línea se resalta la importancia de proteger los paisajes periféricos de ciudades y vías de comunicaciones, a menudo mucho más en contacto con sus ciudadanos que los grandes iconos del patrimonio natural, generalmente ya protegidos. También se enfatiza en los espacios transfronterizos, sujetos a demasiadas presiones e intereses que dificultan su integración en la trama territorial de forma coherente con el resto.

Con su publicación y posterior ratificación, las distintas disciplinas que trabajan en el marco de las ciencias de la tierra y por extensión la propia ordenación del territorio han sufrido un cierto aire renovador.

El paisaje ha supuesto un nuevo enfoque que, por poseer quizás unos horizontes más amplios, ha permitido la introducción de una «nueva» mirada al territorio.

El convenio se ha ido materializando —quizás de forma algo difusa y heterogénea— tanto en el marco legal de las distintas

administraciones del país como en las nuevas figuras de ordenación creadas.

A este respecto, en los últimos años destacan los estatutos de autonomía de algunas comunidades, que al ser reformados han introducido referencias a este respecto. Llamen la atención algunos casos significativos como los de Cataluña o la Comunidad Valenciana, en los que no solo se emplea de forma reiterada el concepto del paisaje, sino que también reconocen una cuestión tan crucial como el «derecho al paisaje». Al mismo tiempo se han desarrollado los primeros catálogos de paisaje como los de La Rioja, Aragón, Murcia o Cataluña. Su estudio también se ha integrado en el marco de las propias figuras de ordenación, como ha ocurrido recientemente en Navarra con los Planes de Ordenación del Territorio.

Cabe la posibilidad de que este nuevo interés por el paisaje a escala regional no esté exento de una cierta intencionalidad política debido a su raíz común con *país*, así como por integrar en él cuestiones culturales como la identidad, la lengua o la percepción del territorio. Estos hechos son naturales en un Estado tan diverso como España, rico en matices y, en ocasiones, pobre en visiones de conjunto. No obstante, como otras muchas cuestiones, el territorio no está libre de tensiones y menos aún cuando estas hacen referencia a los pueblos que lo habitan.

Sin embargo, el paisaje no solo ha tenido una repercusión regional, sino que está siendo planteado desde esferas internacionales. Recientemente, la UNESCO —siguiendo las líneas del COE— ha estudiado la posibilidad de crear un instrumento normativo internacional en esta materia.

Sin duda alguna, estas últimas propuestas son muy novedosas, y suponen planteamientos y retos desconocidos hasta ahora en la planificación, que, aunque complejos, pueden llevar a superar las limitaciones del pasado y a integrar de forma más sostenible las necesidades del presente, las potencialidades del territorio y las expectativas del futuro.