

Ordenación del Territorio y Política de Paisaje en tiempos de crisis

Florencio Zoido Naranjo

Director del Centro de Estudios Paisaje y Territorio

Junta de Andalucía – Universidades Públicas de Andalucía

1. Planteamiento.

Una ocasión que reúne en Grecia el Simposium de CEMAT y el Taller de la Convención Europea del Paisaje (CEP) es adecuada para desarrollar el enfoque elegido en el título de esta intervención. ¿Cómo deben ser planteadas las políticas de ordenación del territorio y de paisaje en momentos de crisis? Crisis profunda y múltiple según el filósofo Edgar Morin (2011). ¿Hay que seguir actuando como si dicha situación no existiera, con idénticos objetivos y estrategias? ¿Hay que aceptar la reducción de las aspiraciones sociales relativas a la protección de la naturaleza, el mantenimiento o mejora de la calidad ambiental, el respeto al patrimonio cultural, la protección, gestión y ordenación de los paisajes? ¿Hay que pensar opciones diferentes y poner en práctica nuevas formas de actuar que mantengan los objetivos del interés general y contribuyan a superar la crisis?

La ordenación del territorio y las políticas de paisaje son instrumentos a disposición de toda sociedad y de toda *politeia* democrática con objetivos generales de mayor alcance, como la convivencia pacífica, el bienestar y el desarrollo sostenible. En función de ello estas políticas instrumentales deben realizarse asumiendo una serie de condiciones y principios a los que sirven. Desde mi punto de vista los principales son los siguientes:

- a) El abandono definitivo de la dicotomía ideológica que opone la conservación (de la naturaleza, del patrimonio, etc.) al desarrollo económico.
- b) Un desarrollo económico sostenible sólo será posible si:
 - se reducen los altos niveles de consumo presentes en los países de rentas más altas,

- está orientado prioritariamente a mantener, reparar o mejorar las condiciones naturales y ambientales globales,
- persigue una distribución más justa y equitativa de los bienes materiales y de la disponibilidad de servicios sociales.

c) El aumento de la conciencia individual relativa a los derechos y las obligaciones de cada persona para sí misma y con la sociedad.

d) La aplicación justa por los poderes públicos competentes de las normas y procedimientos de regulación de los comportamientos individuales, las empresas y los grupos sociales en beneficio del interés general (Judt, 2010).

e) Una mejor consideración del marco de vida, el territorio y el paisaje mediante la aplicación del principio de planificación en las actuaciones públicas.

Esta última premisa constituye el punto de partida de mi reflexión, pues ni la ordenación territorial ni las políticas de paisaje están suficientemente implantadas ni desarrolladas en el conjunto del ámbito europeo ni, mucho menos, a escala planetaria.

2. Complementariedades y sinergias entre Ordenación del Territorio y Política del Paisaje

Transcurridos doce años desde que se puso a la firma la CEP conviene valorar su desarrollo y aplicación, así como recordar e insistir en algunos de los planteamientos que relacionan ordenación territorial y paisaje. Aunque la CEP ha sido ratificada por 37 Estados y firmada por otros 3, aunque su influjo se ha extendido a otros continentes y ha impulsado la preparación de una Convención Mundial del Paisaje por la UNESCO, la actual aplicación de la CEP es desigual e insuficiente. Como señaló Adrián Phillips (2007) la aplicación eficaz de la CEP exige un mayor impulso compartido o será en breve otro instrumento internacional escasamente operativo. En este sentido es primordial un mayor compromiso de la Unión Europea con sus ideas, principios y propuestas.

La CEP establece la necesidad de proteger, gestionar y ordenar los paisajes de todo el territorio europeo apoyándose en dos ideas o principios fundamentales:

- el paisaje forma parte de la calidad de vida de todas las personas,
- el paisaje es un valioso componente de la identidad cultural de cada pueblo o sociedad.

Igualmente la CEP propone que la política de ordenación del territorio (entendida en sentido amplio que comprende al urbanismo) sea instrumento principal para su aplicación, sin perjuicio de la inserción de sus exigencias y medidas en otras políticas (medio ambiente, patrimonio natural y cultural, energía, agricultura, infraestructuras, etc). En mi informe de 2004 para el Consejo de Europa sobre “Paisaje y Ordenación del Territorio” (Zoido, 2006) traté con detalle el carácter preferente de la relación entre ambas políticas, recordaré ahora sólo los principales argumentos allí aportados:

1) Ordenación del Territorio y Política del Paisaje comparten el mismo objeto material de atención, la totalidad del espacio geográfico al que correspondan.

2) La Ordenación del Territorio acumula una mayor experiencia en el ámbito europeo que las políticas de paisaje (la Carta Europea de Ordenación del Territorio, -CEMAT, Torremolinos, 1983- cumplirá 30 años el próximo mes de junio); dicha experiencia, aunque parcial y también insuficiente, puede ser de utilidad para políticas de paisaje todavía incipientes y dubitativas en la mayoría de los Estados europeos.

3) El ejercicio de ordenar el territorio es obligatorio en la mayoría de los Estados europeos; en los niveles políticos básicos (municipal y regional) con carácter vinculante en determinaciones muy concretas, y de aplicación más flexible y abierta en los niveles superiores (estatal, comunitario); cuando es realizado a distintas escalas reclama el cumplimiento del principio de subsidiariedad. Todas esas circunstancias son también exigidas por la CEP.

4) Si la Política de Paisaje se inserta en la práctica administrativa y jurídica preexistente de Ordenación del Territorio puede lograr con mayor facilidad los niveles necesarios de concreción y eficacia.

5) La inserción en la práctica actual de ordenación territorial de la noción de paisaje presente en la CEP y de sus principios y propuestas puede representar una interesante renovación y dignificación de una política insoslayable, aunque todavía poco comprendida socialmente y valorada o calificada con frecuencia de tecnocrática.

Las definiciones establecidas en el artículo 1º de la CEP, la exigencia de consideración de todo el territorio (art. 2) y el énfasis puesto en la participación social, principalmente, amplían el marco de referencia para gobernar el territorio respecto a lo establecido en la Carta de Torremolinos en 1983. No obstante, la experiencia política adquirida en ordenación territorial, su mayor reconocimiento jurídico y la amplia jurisprudencia existente en todos los países aconsejan que las políticas de Ordenación del Territorio y de Paisaje estén unidas y sean complementarias, tanto por las importantes sinergias y beneficios mutuos, como a causa del todavía insuficiente reconocimiento político y jurídico de la noción de paisaje. Una Política de Paisaje mal sustentada o convertida en un sucedáneo *light* de la Ordenación del Territorio puede representar un auténtico retroceso en la consecución de las metas que ambas políticas se proponen y de su contribución a los más amplios objetivos de interés general existentes en todo proyecto político democrático.

3. Nuevas orientaciones políticas para tiempos nuevos

Una situación como la actual de crisis ambiental, económica, social y política no debe llevarnos ni a la pasividad, ni a renunciar a los principios y logros ya conseguidos. Como recientemente han propuesto los juristas agrupados en las Asociaciones de Derecho del Medio Ambiente, es preciso consolidar “el principio de no regresión respecto a los derechos humanos y la protección del medio ambiente” (2011), proposición que fue recogida por el Parlamento

Europeo en su resolución sobre una “Posición común de la Unión Europea ante la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Rio + 20). Las crisis deben ser aprovechadas para controlar las causas que nos conducen a ellas, eliminar lo superfluo y actuar con mayor sabiduría y capacidad. Una “nueva cultura del territorio” consiste también en saber volver la vista atrás, apreciar lo valioso y útil de las buenas soluciones precedentes y formular propuestas de adaptación o superación (*Manifiesto...2006*). En la situación actual el adjetivo “nuevo” (tan presente en el *marketing*) debería ir acompañado de “prestigioso” y “sabio”. El consumo que exige la renovación continua de los bienes tiene que ser sustituido por el que aprecia el valor de lo útil duradero.

En tiempos de crisis el territorio (bien fundamental de toda sociedad, finito y no renovable) no puede ser ignorado; ningún ente político debe prescindir de su dimensión territorial. Este recurso primordial tampoco puede ser dilapidado, entregando sus valores duraderos a la especulación o una ventaja escasa y efímera en el corto plazo. Más que por su cantidad el territorio deberá ser valorado en el futuro por su cualidad. Tal puede ser la principal aportación de la consideración del paisaje a la política de ordenación del territorio, pues su trayectoria histórica ampliamente vinculada a la estética y la ética y su actual prestigio espiritual lo relacionan con una valoración positiva y con la calidad final (ecológica, funcional y estética) de las formas espaciales. La sociedad debe reclamar a los responsables públicos que defiendan, mantengan y aumenten la calidad de sus territorios por su condición de marcos de vida de las diferentes poblaciones y de la sociedad en general.

En Europa existen ejemplos próximos e irreversibles de lo que significa la pérdida de la calidad del territorio. Los centros urbanos históricos destruidos o banalizados en los años 60 y 70 del siglo pasado tienen en la actualidad menos oportunidades económicas que los rehabilitados o bien conservados. Los espacios desnaturalizados, zonas húmedas o marismas desecadas, bosques quemados y costas arrasadas son ahora menos rentables, poco productivos y nada atractivos. Obviamente ni el territorio ni su calidad son deslocalizables; en

cada territorio la complejidad de relaciones entre su conformación natural y ecosistémica, el proceso de ocupación humana y sus atributos culturales hace que cada paisaje sea único, singular, convirtiéndose esa circunstancia en atractivo y en importante valor en una época de fuerte tendencia a la banalización y homogeneización de los lugares.

En tiempos de crisis, ante el agobio que crea el aumento de las necesidades, es preciso desconfiar de las soluciones simples, de las propuestas que sacrifican los principios morales, los valores culturales y los recursos escasos por una propuesta leonina de inversión de capital o de creación de puestos de trabajo, generalmente menguantes en el transcurso de unos pocos meses, y concebidas con frecuencia para la especulación financiera, desde la tecnocracia o el autoritarismo. La crisis hace aun más necesaria la participación, el concurso y la opinión de todos los grupos sociales y de todos los intereses. La gobernanza territorial participativa puede ser desarrollada y profundizada tomando en consideración el paisaje tal como lo entiende la CEP. Desde su definición hasta la formulación de objetivos de calidad paisajística la CEP sustenta una noción de paisaje que potencia la vinculación de las sociedades a sus territorios, pues el paisaje, así entendido, añade la consideración de los sentimientos y los valores culturales al triángulo todavía insuficientemente desarrollado que une economía, bienestar social y naturaleza.

En tiempos de crisis todos los recursos son escasos. La calidad del territorio, el paisaje, es un recurso particularmente frágil que exige una especial atención, pues transformaciones pequeñas y sutiles pueden contribuir enormemente a mejorarla o hacerla desaparecer. Ello exige que cuando el paisaje ingresa en las políticas de ordenación del territorio sea considerado de forma completa y sistemática (información, diagnóstico y propuestas) en todas las escalas y niveles políticos en que se ejercite esta práctica (comunitaria, estatal, regional, local) y en todos los tipos de espacios (urbanos, rurales y naturales).

La CEP y la “Orientaciones” que la desarrollan (2008) exigen que las políticas de paisaje estén basadas en el conocimiento, en la identificación, caracterización y cualificación de cada parte del territorio, que para cada paisaje

identificado se definan objetivos de calidad paisajística, teniendo en cuenta las aspiraciones de la población.

Los Estados, las regiones y las localidades (o las entidades que las reúnen, áreas metropolitanas, comarcas rurales, etc.) pueden y deben definir sus objetivos para los paisajes que les son propios y estos diferentes objetivos estar bien relacionados entre sí mediante lo que he llamado (Zoido, 2009) “un gradiente inverso de vinculación/determinación” por el cual los objetivos de mayor interés general vinculan a los más locales y éstos les dan mayor precisión en su localización, componentes y atributos.

Una mayor atención política y administrativa al paisaje exige ir convirtiendo el actual “concepto jurídico indeterminado” (Canales y Ochoa, 2009) en referentes concretos cada vez mejor definidos; los Atlas, Mapas y Catálogos de Paisaje juegan un papel primordial en esta tarea. Simultáneamente hay que saber que los métodos científicos para abordar distintas escalas territoriales y tipos de espacios deben ser desarrollados con bases comunes pero con particulares enfoques teóricos y metodológicos. En la actualidad la conocida metodología británica *Landscape Character Assessment*, difundida y utilizada en gran parte de Europa, asegura un lenguaje básico compartido y una herramienta útil para todas las situaciones espaciales posibles (*Landscape*, 1992). En mi informe ya citado para el Consejo de Europa (Zoido, 2006) abordé con cierto detalle la consideración de los diferentes niveles políticos y/o escalas territoriales y no puedo insistir en ellos ahora. Para concluir deseo marcar las que considero prioridades importantes de dedicación en los diferentes tipos de espacios o paisajes.

En los paisajes urbanos de la ciudad consolidada es prioritario afianzar los planteamientos teóricos y metodológicos en relación con dos cuestiones principales: en primer lugar con la protección y gestión de la imagen de conjunto de la ciudad (sobre todo en las pequeñas y medianas) y de las imágenes generales y parciales unitarias existentes en las ciudades principales; todas ellas fuertemente vinculadas a la identidad y singularidad urbana; por otra parte, a la calidad del espacio urbano libre y público estrechamente relacionado con la

habitabilidad y el bienestar ciudadano en todos los núcleos urbanos. Los paisajes periurbanos, metropolitanos o de aglomeración están en tal situación de indigencia teórica que exige una especial dedicación intelectual y del ámbito universitario.

Buena parte de los paisajes de dominante rural se debaten entre dos situaciones extremas, la desertificación o abandono y la intensificación productiva; junto a ellos otra gran parte de los paisajes rurales permanecen tranquilos aunque en situación de paulatino declive. En todos ellos serían aconsejables planteamientos prioritarios de recuperación de normalidad funcional; los bosques mediterráneos que arden precisan ineludiblemente la reintroducción del ganado en magnitudes ecológica y económicamente viables; en los campos de producción extensiva la tarea principal a resolver es la adecuación de las nuevas técnicas de cultivo al mantenimiento de la calidad paisajística; en los espacios agrarios de producción intensiva es necesaria una ordenación reguladora detallada. En todo caso aparece como imprescindible el desarrollo de “proyectos de ordenación rural y paisajística”, es decir, un planteamiento basado en conocimientos científicos y técnicos suficientes, acordado con los agricultores y autoridades locales; en este sentido existen experiencias notables en varios países de Europa, entre las que destacan las realizadas en Francia (Ambroise *et altri*, 2000) y Suiza (Bollinger *et altri*, 2002).

Finalmente en los espacios de dominante natural (espacios protegidos y otros de gran valor natural) es necesario y posible un giro en su comprensión y gestión, de modo que se enriquezcan los planteamientos actualmente dominantes, sesgados con frecuencia a la exclusiva preservación de especies y hábitats, con la consideración de los paisajes en su dimensión histórica y escénica. Este punto de vista no sólo revelará otros importantes valores existentes en dichos lugares, sino que puede ayudar a su gestión como valiosos espacios naturales y a su imprescindible conocimiento y disfrute público.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

- AMBROISE, Regis et al. (2000), *Agriculteurs et paysages. Dix exemples de projets de paysage en agriculture*. Educagri Eds, Dijon.
- Appel des juristes et des Associations de Droit de l'environnement pour être adressé aux états participants a la Conference de Rio. Limoges, septiembere de 2011. Ver en www.cidce.org
- BOLLINGER, P. et al. (2002), *Boîte a outils CEP. Guide méthodologique pour les conceptions d'évolution du paysage*, Hochschule für Technik Rapperswil, Lausana.
- CANALES PINACHO, Fernando y OCHOA GÓMEZ, Pilar (2009), “La juridificación del paisaje o cómo convertir un criterio esencialmente estético en un bien jurídico objetivable”, en *Diario La Ley*, nº 7183.
- JUDT, Tony (2010), *Algo va mal*. Ed. Santillana, Madrid.
- *Landscape Character Assessment. Principles and Practices* (1992), Countryside Commission for Scotland, Battleby, Perth.
- MORIN, Edgar (2011), *La Voie: Pour l'avenir de l'humanité*. Librairie Arthème Fayard, Mayenne.
- Manifiesto por una nueva cultura del territorio (2006). Asociación de Geógrafos Españoles. Ver www.age.es
- “Orientaciones para la aplicación del Convenio Europeo del Paisaje” (2008), Consejo de Europa. Ver www.coe.int. Publicadas en español en *Convenio Europeo del Paisaje. Textos y comentarios*. Ministerio de Medio Ambiente, Madrid, 2007, cfr. pp. 112-145.
- PHILLIPS, Adrian (2007), “Sumario de ideas para la conclusión del encuentro del Landscape Research Group”, Sheffield, noviembre de 2007; publicado en español en *Cuadernos Geográficos*, nº 43, 2008-2, Universidad de Granada, cfr. pp. 353-358.

- Propuesta de resolución sobre la elaboración de una posición común de la UE ante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible (Río + 20). Parlamento Europeo, 20 de septiembre de 2011. Ver en <http://eur-lex.europa.eu>
- ZOIDO NARANJO, Florencio (2006), “Paysage et aménagement du territoire”, en *Paysage et développement durable. Les enjeux de la Convention européenne du paysage*. Consejo de Europa, Estrasburgo.
- ZOIDO NARANJO, Florencio (2009), “Territorio y paisaje; conocimiento, estrategias y políticas”, en PILLET, F., CAÑIZARES, C. y RUIZ, A.R.: *Territorio, paisaje y sostenibilidad*. Eds. El Serbal, Barcelona, pp. 87-114.
- ZOIDO NARANJO, Florencio (2012), "Paisaje urbano. Aportaciones para la definición de un marco teórico, conceptual y metodológico" en DELGADO VIÑAS, C., JUARISTI LINACERO, J. y TOMÉ FERNÁNDEZ, S. (ed.): *Ciudades y paisajes urbanos en el siglo XXI*. Santander, Estvdio, pp. 13-91.
-