

Paisatge, pla i política

PER: ORIOL NEL-LO I COLOM, Secretari per a la Planificació Territorial



L'objecte d'aquest article és aportar algunes reflexions sobre la relació entre el paisatge i la gestió del territori. Com es veurà, la nostra reflexió parteix d'una doble afirmació: sense una gestió del territori destinada a garantir-ne la sostenibilitat, la funcionalitat i l'equitat no és possible, avui, preservar i exaltar els valors del paisatge; i sense el reconeixement i la defensa dels valors del paisatge no és possible gestionar el territori en benefici de la col·lectivitat.

Defensaré aquests postulats en tres apartats, que il·lustraré amb alguns exemples procedents de la nostra experiència recent a Catalunya: en el primer apartat es proposa com a objectiu de les polítiques de paisatge la preservació de valors paisatgístics per damunt de la conservació estricta de l'aparença formal dels llocs; en el segon, s'hi indiquen quines han de ser les característiques del model territorial adequat per a la preservació d'aquests valors paisatgístics (ambientals, patrimonials, culturals, simbòlics i econòmics); finalment, en el tercer i darrer apartat, es mostra, a través

La resposta cal buscar-la en primer lloc en una dimensió subjectiva: la transformació del paisatge havia estat associada tradicionalment al temps llarg de la col·lectivitat i de la Història, no al curs breu de l'experiència individual. Aquesta és una de les raons per les quals el paisatge s'ha comptat, tradicionalment, entre els elements permanents d'un entorn, cosa que explica en bona part el seu paper en la construcció del sentit col·lectiu, en la construcció de la identitat de cada societat.

Ara bé, com sabem, aquest caràcter permanent del paisatge ha estat en els darrers temps profundament alterat, de tal manera que, en el transcurs d'una vida, podem veure transformar-se de manera radical i diverses vegades un mateix lloc: així, al llarg de la nostra experiència vital, un lloc esdevé diversos paisatges. D'aquesta manera, el lloc perd en part el seu potencial com a element d'identificació individual i col·lectiva. D'aquí la generalització del sentiment de pèrdua, de *placelessness* per dir-ho utilitzant el terme encunyat per la geografia humanística anglosaxona dels anys vuitanta.⁽²⁾

Però el sentiment de pèrdua davant l'evolució del paisatge no respon solament, al meu entendre, a raons de psicologia individual. Respon també a una percepció, més o menys clara, que els canvis accelerats que s'estan esdevenint suposen no només una minva de la funció del paisatge com a referent d'identitat personal i col·lectiva, sinó també d'altres valors de gran importància social: el valor del paisatge com a patrimoni cultural i històric, el valor estètic del paisatge, el valor del paisatge com a indicador de qualitat ambiental i el valor del paisatge com a recurs econòmic. Aturem-nos un moment en l'enumeració d'aquests valors.

En primer lloc, afirmem que el paisatge constitueix un patrimoni cultural i històric de primer ordre: és el llegat del diàleg de les generacions que ens han precedit amb el medi natural, diàleg al qual afegim cada dia noves pàgines i enriqueim amb noves percepcions. En segon lloc, la societat reconeix en el paisatge valors estètics, els quals, com és lògic, evolucionen amb l'imaginari col·lectiu i no són percebuts de manera necessàriament homogènia entre tots els grups socials. En tercer lloc, el paisatge és també –més enllà de la cultura, l'escenografia i l'aparença– un indicador ambiental de primer ordre, expressió dels processos naturals subjacents i de l'impacte que hi té l'acció humana. Finalment, el paisatge constitueix un recurs econòmic de gran importància per a conferir valor afegit a productes agrícoles i industrials i com a base de les activitats turístiques.

Ara bé, la transformació contemporània dels paisatges, fruit dels processos d'integració territorial i d'urbanització, els trets principals dels quals exposarem més endavant, posa certament en risc la

“SENSE EL RECONeixEMENT I LA DEFENSA DELS VALORS DEL PAISATGE NO ÉS POSSIBLE GESTIONAR EL TERRITORI EN BENEFICI DE LA COL·LECTIVITAT

de diversos exemples, la necessària articulació que, al nostre parer, hi ha d'haver entre la gestió del territori destinada a impulsar aquell model i les polítiques de paisatge. Paisatge, pla i política seran, doncs, els tres eixos de la nostra reflexió.

1. PAISATGE: DE LA CONSERVACIÓ A LA GESTIÓ

En la nostra experiència quotidiana, tenim, sovint, la percepció que els nostres paisatges es troben avui en un procés de transformació accelerat. En molts casos, aquesta transformació, lluny d'enorgullir-nos, ens omple més aviat d'un cert sentiment de pèrdua i ens provoca desconcert i neguit. A què es deuen aquests sentiments confrontats que tan sovint veiem expressats a la literatura, a la premsa, al debat ciutadà? A què es deu que la transformació del paisatge es converteixi cada cop més en motiu de conflicte?⁽¹⁾





La ciutat compacta permet la complexitat d'usos. Mercat de la Quartera de Falset. Paco Elvira

preservació d'aquests valors. És d'aquest risc, que afecta el benestar col·lectiu, d'on neix la necessitat de les polítiques de gestió del paisatge. Polítiques que, al nostre entendre, han de tenir com a objectiu principal no tant la simple conservació dels paisatges com la preservació dels valors paisatgístics.⁽³⁾

En efecte, la protecció del paisatge no ha de ser de cap manera incompatible amb la seva evolució i transformació. Ans al contrari, els intents de fixar el paisatge, de congelar-ne l'aparença amb independència dels processos socials que el sustenten, condueix inevitablement a fer que els llocs esdevinguin museus i a la pèrdua de valors paisatgístics. Hem d'assumir que el paisatge és una realitat en perpètua evolució, com la societat que el crea, i que allò que ha de preocupar-nos no és tant assegurar la immutabilitat de

la imatge dels llocs sinó evitar que en el procés de canvi se'ls desposseeixi dels seus valors patrimonials, estètics, ambientals, econòmics i simbòlics.

Doncs bé, per a afermar i preservar aquests valors és necessari gestionar el territori: si convenim que el paisatge és una construcció social creada a partir de la percepció col·lectiva d'un entorn humanitzat —és a dir, d'un territori— i les dinàmiques territorials tendeixen avui a banalitzar els paisatges i a hipotecar-ne els valors, no hi ha defensa possible dels valors paisatgístics que no passi per la gestió del territori. Dit d'una altra manera: si les dinàmiques espacials induïdes pel mercat comporten en bona mesura una reducció de la riquesa i la diversitat paisatgística, i considerem aquesta riquesa i diversitat un patrimoni col·lectiu que cal preservar, hem



d'encarrilar aquelles dinàmiques a través de decisions col·lectives.

2. PLANEJAMENT: DE LA URBANITZACIÓ DISPERSA A LA CIUTAT XARXA

Afirmem, doncs, que per a preservar els valors del paisatge en benefici de la col·lectivitat no es tracta tant de conservar-lo com de gestionar-lo i que aquesta gestió del paisatge és indissociable de la gestió del territori. Ara bé, la preservació dels valors paisatgístics no pot ser assolida per qualsevol tipus de gestió del territori, sinó per aquella que té els objectius d'assegurar-ne la sostenibilitat ambiental, l'eficiència funcional i la cohesió social. D'aquí es desprèn que només una gestió del territori disposada a contradir algunes de les dinàmiques avui dominants en la transformació del territori serà efectiva des d'un punt de vista paisatgístic.

Com és sabut, en països com el nostre, les tendències principals en l'evolució del territori es caracteritzen per la presència de tres dinàmiques concomitants, expressió de la fase actual de la urbanització capitalista:⁽⁴⁾

“ DAVANT LA DISPERSIÓ, COMPACITAT; DAVANT LA BANALITZACIÓ, COMPLEXITAT; DAVANT LA SEGREGACIÓ, SOLIDARITAT: AQUEST ÉS, PRECISAMENT, EL MODEL D'URBANITZACIÓ QUE PROPUGNA EL PROGRAMA DEL NOU GOVERN DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA

(a) *La creixent dispersió de la urbanització* (que implica una ocupació accelerada del sòl, fruit del ritme sense fre de la construcció que ha comportat, en el darrer any de què disposem de dades, l'inici de més de mig milió de noves unitats d'habitatge al conjunt d'Espanya).

(b) *L'especialització funcional dels llocs* (amb la gradual separació d'usos –residència, comerç, indústria, oci– que priva les ciutats de vida urbana i banalitza espais i paisatges).

(c) *La segregació social* (amb la separació dels grups socials sobre l'espai, en funció de la capacitat que tinguin de licitar en el mercat del sòl i l'habitatge).

Amb la presència de dinàmiques d'aquest tipus, una gestió del territori que tingui com un dels seus objectius principals preservar la riquesa i la diversitat del paisatge (i, amb això, els seus valors) ha d'apostar decididament per una ordenació de l'espai caracteritzada pels trets següents:

(a) *La compacitat de la urbanització* (és a dir, la configuració d'assentaments de densitat raonablement elevada que permetin una distinció clara entre espai urbà i espai obert, entre element construït i element no construït, entre ple i buit –que és buit d'urbanització però ple de valors i continguts paisatgístics i ambientals).

(b) *La complexitat d'usos* (és a dir, la convivència de funcions residencials, productives i terciàries a l'espai, convivència que és la clau de la riquesa i la diversitat de la vida urbana).

(c) *La cohesió social* (és a dir, l'articulació d'espais urbans socialment integrats, que facin que la ciutat esdevingui un marc de redistribució social i evitin la segregació espacial dels grups socials i el risc de formació de guetos).

Davant la dispersió, compacitat; davant la banalització, complexitat; davant la segregació, solidaritat: aquest és, precisament, el model d'urbanització que propugna el programa del nou Govern de la Generalitat de Catalunya. Això concreta, de manera explícita, l'Acord per a un govern catalanista i d'esquerres, signat a Barcelona el dia 14 de desembre de 2003:

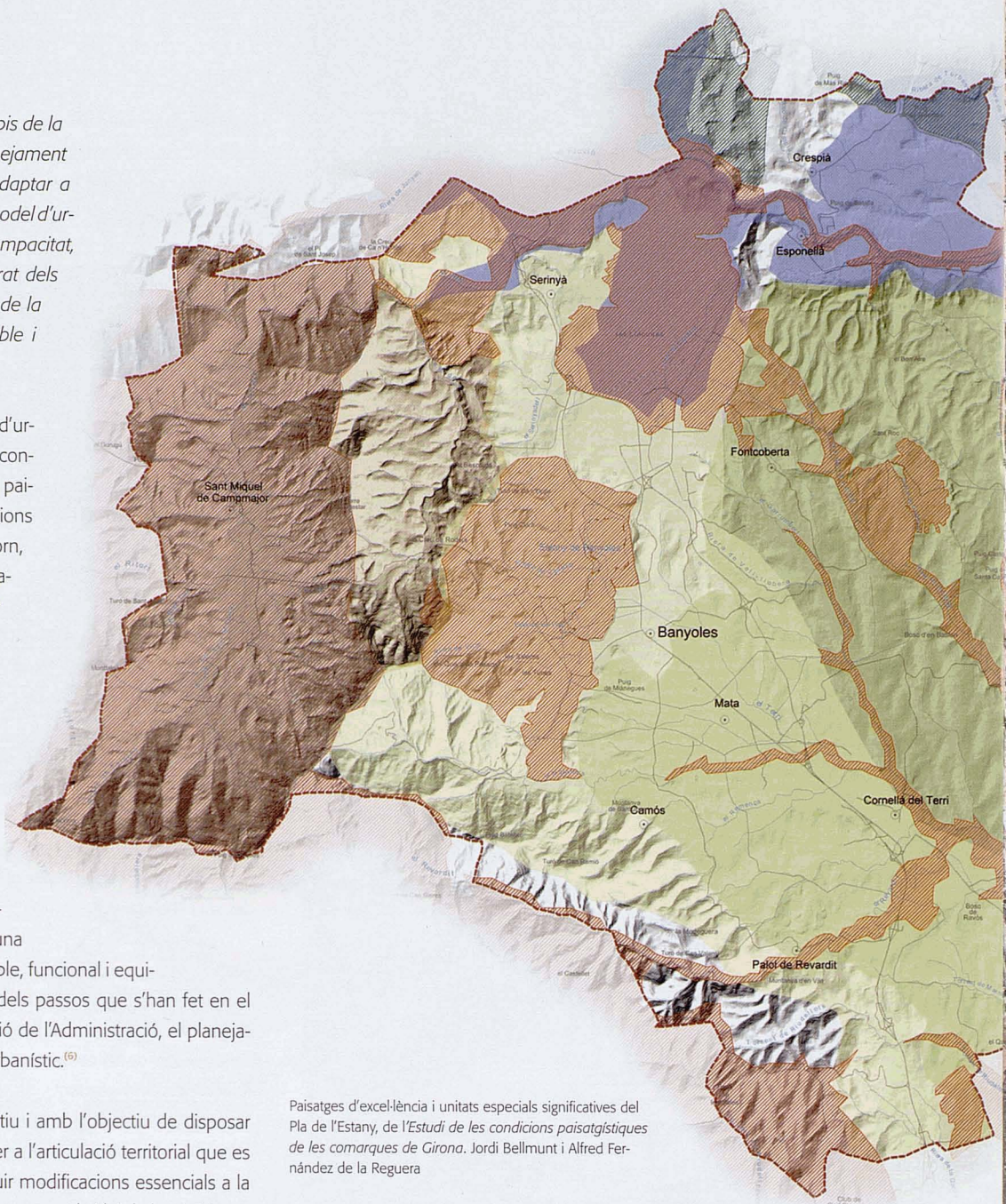
S'aplicaran a Catalunya els principis de la Carta europea del paisatge. El planejament territorial i urbanístic s'haurà d'adaptar a aquests principis, promovent un model d'urbanització caracteritzat per la compacitat, la complexitat i el caràcter integrat dels assentaments, principal garantia de la preservació del sòl no urbanitzable i dels valors del paisatge.⁽⁵⁾

Ara bé, si l'avenç d'aquest model d'urbanització és essencial per a la conservació i l'exaltació dels valors del paisatge, la inclusió de les consideracions paisatgístiques resulta, al seu torn, decisiva per a l'eficàcia del planejament i la gestió que l'han de fer possible.

3. POLÍTIQUES: DE LA FRAGMENTACIÓ A LA INTEGRACIÓ

L'experiència catalana dels darrers mesos permet exemplificar aquesta relació de mútua dependència entre les actuacions en matèria de paisatge i l'avenç en l'adopció dels instruments que han de permetre una ordenació del territori més sostenible, funcional i equitativa. Així ho mostren bona part dels passos que s'han fet en el camp de la normativa, l'organització de l'Administració, el planejament territorial i el Planejament urbanístic.⁽⁶⁾

En primer lloc, en el camp normatiu i amb l'objectiu de disposar de la base legislativa necessària per a l'articulació territorial que es proposa, s'està procedint a introduir modificacions essencials a la Llei d'urbanisme de Catalunya i s'ha aprovat la Llei de barris i àrees



Paisatges d'excel·lència i unitats especials significatives del Pla de l'Estany, de l'Estudi de les condicions paisatgístiques de les comarques de Girona. Jordi Bellmunt i Alfred Fernández de la Reguera

L'adopció de la nova normativa permetrà dotar-se dels instruments administratius i financers següents:

- (a) Els *catàlegs del paisatge* que, d'acord amb allò que estableix la Carta europea, han d'establir el diagnòstic de la situació del paisatge i dels seus valors presents i potencials.
- (b) Els *objectius de qualitat* paisatgística per a cada àrea o unitat del paisatge, els quals hauran d'integrar-se als plans territorials.
- (c) Un *programa d'actuacions de caràcter exemplificador* en matèria paisatgística que es podria finançar amb un gravamen sobre les edificacions d'interès públic que es construeixen en sòl no urbanitzable (infraestructures i altres usos no agraris).

Ha de quedar clar que l'interès d'aquesta iniciativa no és normativitzar el paisatge, sinó establir instruments perquè les administracions i les entitats interessades hi puguin intervenir eficaçment en la gestió.

“ PERQUÈ LA GESTIÓ DEL PAISATGE SIGUI EFECTIVA, ÉS ESSENCIAL ABANDONAR TOTA PERSPECTIVA ESTRETAMENT SECTORIAL

urbanes que requereixen una atenció especial.⁽⁷⁾ Junt amb aquestes determinacions generals, s'ha optat, així mateix, per desenvolupar una normativa específica en matèria paisatgística que permeti adaptar a la legislació catalana les determinacions de la Carta europea del paisatge, a la qual el Parlament de Catalunya va ser la primera assemblea legislativa del continent que s'hi va adherir i que, esperem, aviat es ratificarà plenament per l'Estat espanyol.⁽⁸⁾

Els plans territorials, set en total en el conjunt de Catalunya (Regió Metropolitana de Barcelona, Catalunya Central, Girona, Terres de Lleida, Alt Pirineu i Aran, Camp de Tarragona i Terres de l'Ebre), han d'establir les principals opcions i estratègies en tres àmbits principals: la configuració del sistema d'espais oberts (agrícoles, forestals i naturals), la definició del traçat i les prestacions de les infraestructures (viàries i ferroviàries) i les previsions per al desenvolupament dels assentaments (residencials, productius i terciaris). La relació d'aquestes determinacions i dels criteris que les inspiren⁽⁹⁾ amb l'impuls del model d'urbanització compassat, culte

i respectuós al qual es feia referència abans resulta evident. Ara bé, per a ser efectives, també hauran de contenir previsions específiques en matèria de paisatge, tant pel que fa al diagnòstic, com als objectius i instruments: la gestió paisatgística serà així, a la vegada, premissa i resultat, causa i efecte de la gestió territorial.

Amb tot, resulta evident que les conseqüències positives d'aquests plans en matèria paisatgística es produiran, com a mínim, a mitjà termini. Per aquest motiu s'ha considerat necessari adoptar diverses mesures per a preservar, en la mesura que sigui possible, aquells espais, particularment sensibles, que estan avui sotmesos a una pressió urbanitzadora: el litoral i les àrees turístiques del Pirineu. Així, a penes dos mesos després de prendre'n possessió, el Govern



Exemple d'urbanització de baixa densitat. Vol de reconeixement a l'àrea metropolitana. Joan Morejón i Roser López



Aiguamolls de l'Empordà i Empuriabrava des de la desembocadura del Fluvià (Alt Empordà). A. Tarroja

de la Generalitat va decidir impulsar un pla director urbanístic del sistema coster, que té com a principal finalitat preservar de la urbanització els espais del litoral que encara s'han escapat a l'edificació. El pla, que afecta un total de setanta-cinc municipis de la costa, és la iniciativa de planejament supramunicipal més ambiciosa endegada a Catalunya des de l'aprovació del Pla general metropolità de Barcelona del 1976.⁽¹⁰⁾

Heus aquí algunes de les iniciatives que, en matèria de paisatge i gestió del territori, està impulsant el Govern i que en el darrer any han iniciat el seu camí a Catalunya. Voldria fer una darrera reflexió per acabar: les polítiques de gestió del territori a les quals s'ha fet referència tenen, entre els seus objectius principals, com s'ha dit, preservar els valors paisatgístics. Ara bé, tornant als nostres postulats inicials, cal recordar que aquestes polítiques només tindran èxit d'aplicació si reconeixen els valors simbòlics que té el paisatge per a les col·lectivitats locals de cada racó del país.

Així, a l'hora d'aplicar les noves polítiques de gestió del territori s'haurà de mostrar una consideració exquisida per aquesta percepció. I cada intervenció –urbanística, infraestructural, energètica– haurà d'anar acompanyada del procés de debat i concertació ciutadana oportú, en el qual els aspectes paisatgístics hauran de tenir una importància essencial. Així, la transformació del paisatge en comptes de ser motiu de conflicte esdevindrà punt de trobada.

notes

(1) Per a una anàlisi de diversos casos recents de conflictivitat territorial i social a Catalunya associada a l'ús dels llocs i la transformació del paisatge, podeu veure els assaigs publicats a Oriol Nel·lo (ed.), *Aquí no! Els conflictes territorials a Catalunya*, Barcelona, Empúries, 2003, (461 pàg.).

(2) És a dir, la percepció de «l'afebliment gradual de la identitat dels llocs fins al punt que aquests no només s'assemblen entre ells, sinó que transmeten les mateixes sensacions i ofereixen les mateixes escasses possibilitats per a l'experiència» (vegeu Edward Relph, *Place and placelessness*, Londres, Pion, 1980, pàg. 90).

(3) Vegeu «Preveiem el futur, defensem el paisatge», a les nostres *Lletres de batalla. Política i territori a Catalunya*, Lleida, Pagès, 2003, pàg. 37-40.

(4) Per a dues exploracions d'aquestes dinàmiques en tretze regions europees i en els casos de Barcelona, Bilbao, Madrid i València, vegeu, respectivament, Antonio Font (dir.), *La explosión de la ciudad*, Barcelona, COAC (en premsa) i Jordi Borja i Zaida Muxí (ed.), *Urbanismo en el siglo XXI*, Barcelona, UPC, 2004 (231 pàg.). Per la nostra banda, hem estudiat l'expressió d'aquestes dinàmiques en el cas català a *Cataluña. Ciudad de ciudades*, Lleida, Milenio, 2002 (159 pàg.) i per al conjunt de les grans ciutats espanyoles a «Cambio de siglo, ¿cambio de ciclo? Las grandes ciudades españolas en el umbral del s. XXI», a *Ciudad y territorio. Estudios territoriales*, 139 pàg. 2004.

(5) Vegeu *Acord per a un govern catalanista i d'esquerres*, Barcelona, desembre del 2003 (multicopiat, pàg. 64).

(6) Per a una visió de conjunt sobre els objectius de la política territorial de la Generalitat, vegeu el text de la compareixença del conseller de Política Territorial i Obres Públiques, Joaquim Nadal, al Parlament de Catalunya, al *Diari de Sessions del Parlament de Catalunya. Comissió de Política Territorial*, núm. 2, de 26 de gener de 2004.

(7) Llei 2/2004, de 27 de maig, per a la millora de barris, viles i àrees urbanes que requereixen una atenció especial, al *Diari Oficial de Catalunya*, núm. 4.151, de 10 de juny de 2004, i 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, al *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya*, núm. 87, de 27 de juliol de 2004.

(8) Vegeu les conclusions de la Trobada Catalunya 2004, celebrada

a Barcelona el 27 de maig de 2004, amb la participació de representants del Consell d'Europa, del Ministeri de Medi Ambient i de dotze comunitats autònomes, a Joan Ganyet i Albert Cortina, «Trobada Catalunya 2004-Paisatge», a *Perspectives territorials*, 6, estiu del 2004 (pàg. 45-99).

(9) Secretaria per a la Planificació Territorial de la Generalitat de Catalunya, *Criteris per al desenvolupament del Programa de planejament territorial*, Barcelona, juny del 2004 (multicopiat).

(10) Vegeu Secretaria per a la Planificació Territorial de la Generalitat de Catalunya, *Pla director urbanístic del sistema costaner*, Barcelona, maig del 2004 (2 volums, multicopiat). El Pla ha estat aprovat inicialment per resolució del conseller de Política Territorial i Obres Públiques, de 28 de maig de 2004.