

Departament de Geografia Física i Anàlisi Geogràfica Regional
Facultat de Geografia i Història
Universitat de Barcelona

programa de doctorat *Geografia, paisatge i medi ambient*
bienni 2002-2004

Les Muntanyes d'Ordal. Estudi de paisatge

tesi per optar al títol de
doctor en Geografia

David Serrano i Giné

direcció Dr. Antonio Gómez Ortiz

Barcelona, febrer de 2009

3. LA INCLUSIÓ DEL PAISATGE A LES POLÍTIQUES PÚBLIQUES

L'objecte d'aquest capítol és palesar la participació del paisatge en les polítiques d'àmbit públic. A tal efecte es para especial atenció a allò relatiu a l'ordenació del territori.

Estructurem el capítol en sis apartats. Al primer, *Introducció*, es presenta la creixent participació del paisatge en matèries públiques. Al segon i al tercer, *Context internacional i Situació espanyola*, s'anuncien les principals legislacions sobre el tema. Al quart apartat, *Polítiques del paisatge*, s'aprofundeix en l'objecte d'estudi i es focalitza en dues perspectives diferents: els instruments per a la gestió pública i l'ordenació del territori. Al cinquè i sisè apartats, *Participació pública* i *La invenció de paisatges*, es fixa interès en el paper de la societat, en tant que agent actiu del paisatge. Finalment a *Consideracions*, se sistematitza la informació exposada i se'n deriven arguments d'interès.

1. Introducció

La inclusió del paisatge en el món de les polítiques públiques és quelcom relativament recent, almenys en el nostre àmbit i d'una manera efectiva. És cert que l'estima cap al paisatge s'ha generalitzat d'un temps ençà, però comunament s'ha desenvolupat de manera més intuïtiva que explícita i sovint de forma esbiaixada; amb molta freqüència el gust i la sensibilitat pel paisatge s'han canalitzat a través de zones verdes i, particularment, espais protegits. Això provoca certa ambigüïtat i confusió, tant en el que toca als límits de l'acció pública, com en el que es refereix al paisatge, en sentit estricte.

Luis Galiana (1996) estudia la consideració del paisatge a França, i relaciona les inquietuds socials que desperta amb el tractament que li dispensa la legislació, fent particular èmfasi en la Llei de paisatge de 1993. Precisament sobre França és l'estudi comparatiu de Frolova, Menor i Càncer (2003), on es refereix la consideració jurídica del paisatge en aquest país i a Espanya; els autors assenyalen l'atenció prestada en normatives i legislacions, demostren l'orientació culturalista i la naturalista que es prima a cada Estat i indiquen una progressiva inclusió de temàtiques de paisatge en l'àmbit legislatiu. Més recent és l'aportació de Nogué (2006), que deixa de manifest el retard espanyol quant a protecció del paisatge i en relació a altres Estats europeus. Un altre tipus d'aportacions (Henares Cuéllar, 1998; Perejaume, 2005; Poli, 2005) també han recollit aquesta sensibilitat, tot fixant atenció en aspectes estètics, patrimonials, d'intervenció o de disseny.

D'aquesta manera, s'ha vingut a parlar d'un *renovat interès pel paisatge* que, tot sovint, es refereix a una *nova utilització del paisatge*. En efecte, aquest ressorgiment de temàtiques paisatgístiques sembla relacionar-se amb el que té de dúctil el terme, que facilita la seva adopció per diferents col·lectius sota perspectives no sempre coincidents. Així, Manuel Marchena (1994) assegura que els aspectes assimilables al paisatge es troben millor instrumentalitzats per l'acció pública que per la iniciativa privada, mentre que Sílvia Cañellas et al. (2005) apunten tres grans raons per les quals allò relacionat amb el paisatge es troba en voga: els canvis bruscos que es produeixen en el territori i la necessitat de gestionar-los; les posicions ecologistes i ambientalistes, que plantegen la qualitat d'un paisatge com sinònim de qualitat de vida; i el vessant econòmic que posseeix el paisatge, en especial en sectors com el turisme. Tot això ha portat a alguns autors a parlar del paisatge com a subterfugi (Tarroja, 2006) i indicar que la seva popularitat pot explicar-se per motius diversos: les noves transformacions territorials i la falta de tradició en la gestió dels espais oberts no protegits; les recents mobilitzacions socials sobre els canvis del paisatge; i les iniciatives novells d'incorporació del paisatge a l'ordenació i gestió del territori.

Una part important d'aquest quefer es vehicula, precisament, a través de l'ordenació territorial. D'aquesta guisa, cada cop són més les polítiques que prenen el paisatge com a eix central del seu discurs, i cada vegada són més també les implicacions de la societat en aquestes polítiques.

2. Context internacional

De manera general es pot assegurar que no existeix tradició a considerar el paisatge des d'un punt de vista polític. És cert que s'han realitzat diferents temptatives a nivell internacional, però normalment de manera precoç i esbiaixada. Es pot afirmar, per tant, que fins a dates recents el paisatge no ha estat objecte preferent d'atenció per part de la gestió pública, i que les experiències al respecte són més aviat minses.

En un àmbit de referència destaca la Convenció relativa a la protecció del patrimoni mundial cultural i natural, de 1972, promulgada per la UNESCO, i que va ser ampliada el 1992 per tal que el paisatge figurés a les referències de patrimoni mundial, si bé això es va fer afavorint els paisatges de caràcter excepcional. El document *Parks for life: actions for protected areas in Europe*, de 1995, promulgat per la UICN, el WWF i diferents països europeus, defensa l'existència d'una Convenció internacional sobre la protecció del paisatge rural a Europa i hi implica el Consell d'Europa. Encara que no se'n faci referència explícita, la preocupació per la sostenibilitat expressada per la Conferència de Rio, de 1992, es troba en aquesta mateixa línia.

En el context europeu són de menció la Convenció sobre la protecció dels Alps, de 1991; la Directiva Hàbitats, de 1992, que afavoreix l'establiment de la Xarxa Natura 2000; la Convenció sobre la responsabilitat civil dels danys resultants d'activitats perilloses pel medi

ambient de 1993; la directiva de la Comunitat Europea sobre l'avaluació d'efectes ambientals o la normativa de la Comunitat Europea sobre els mètodes de producció agrícola compatibles amb els requeriments de la protecció del medi ambient i la conservació del camp. A la III Conferència sobre les regions mediterrànies, de 1994, es van establir les bases de la Carta del paisatge mediterrani -adoptada a Sevilla per les regions d'Andalusia, Llenguadoc-Rosselló i Toscana- per a la gestió i protecció del paisatge natural i cultural europeu. Es coneixen també recomanacions del Comitè de Ministres, com la número 95 (9) sobre la conservació integrada d'àrees de paisatge cultural com a part de les polítiques paisatgístiques, o la 79 (9) referent a la targeta d'identificació i avaluació per a la protecció de paisatges naturals. D'altra banda el capítol vuitè de l'Informe Dobrís, de 1991, sobre l'estat ambiental d'Europa, es dedica als paisatges i, a les conclusions, s'indica el necessitat de legislar sobre els paisatges rurals. Finalment, l'Estratègia territorial europea, de 1999, també es refereix al paisatge, especialment el "paisatge cultural", com a valor amenaçat que cal protegir. D'entre totes aquestes iniciatives sobresurt per la seva precocitat la Convenció en matèria de conservació de la naturalesa i de protecció dels paisatges, de 1982, pel Benelux.

En un altre ordre de coses es troben diferents països europeus que, en paraules de Michel Prieur (2001), prenen el paisatge com objecte de dret, reconeixent-lo en les seves respectives Constitucions (Itàlia, Alemanya, Suïssa, Portugal) o desenvolupant lleis específiques que l'emparen (Alemanya, França, Suïssa, República Txeca, Eslovàquia). Així, apareixen estudis de paisatge de rang estatal, que prenen com a objectiu de treball la identificació i catalogació del "caràcter del paisatge", "els tipus de paisatge" i, en un sentit general, els paisatges d'un país. És el cas, per exemple, de l'experiència d'Alemanya, Àustria, Hongria, Irlanda, Països Baixos i Portugal, entre d'altres (Sijmons, 2005). En la mateixa línia es troben alguns documents tècnics i acadèmics, d'abast més ampli, que paren atenció al paper del paisatge com a instrument polític (Wascher, 1999) o com a mètode de caracterització ambiental (Mücher et al., 2003).

Però sense cap mena de dubte, el document de més volada en l'àmbit europeu, és la Convenció Europea del Paisatge (CEP), de 2000. Aquest document parcialment es recolza en legislacions anteriors i, especialment, pren com a referència la Convenció de la UNESCO sobre la protecció del patrimoni cultural i natural mundial, de 1972; la Convenció del Consell d'Europa sobre la conservació de la vida silvestre i el medi ambient natural d'Europa, de 1979; la Convenció del Consell d'Europa per a la protecció del patrimoni arquitectònic d'Europa, de 1985; la Convenció del Consell d'Europa per a la protecció del patrimoni arqueològic, de 1992; l'Estratègia de diversitat biològica i de paisatge paneuropea, de 1995 i la Convenció sobre l'accés a la informació, la participació pública en els processos de decisió i l'accés a la justícia en relació amb el medi ambient, de 1998.

Les característiques de la CEP ja han estat tractades en anteriors situacions (Zoido, 2000; Añón Felíu, 2001; Cañellas et al., 2005), motiu pel qual no ens entretindrem en excés. Destaca d'aquest document el fet de dedicar-se en exclusiva al tractament del paisatge; la

visió integradora i no exclusiva (paisatge designa “qualsevol part del territori, tal com és percebuda per les poblacions, el caràcter del qual resulta de l'acció de factors naturals i/o humans i de les seves interrelacions”); l'enaltiment del valor patrimonial en el seu “aspecte cultural, ecològic, mediambiental i social”; la seva importància en economia, turisme i qualitat de vida i, en general, l'interès territorial i transfronterer atesa la “qualitat i la diversitat dels paisatges europeus”. La CEP ha estat destinada a ser la política de referència en matèria de paisatge.

3. Situació espanyola

L'octubre de 2000 l'Estat espanyol va signar la CEP, i el desembre de 2007 va ratificar-la. A Espanya el paisatge no està considerat per cap llei concreta; tampoc la Constitució l'esmenta explícitament, encara que és cert que a l'article 45 es refereix de manera genèrica al medi ambient i als recursos naturals. Es coneix un número determinat de lleis amb referències al paisatge i, més abundantment, amb referències assimilables al paisatge, que canalitzen tangencialment aquesta matèria (Nogué, 2006).

La Llei de 12 de maig de 1956, sobre Règim del sòl i ordenació urbana, contemplava tímidament la protecció del paisatge a l'article 15: “...protección del paisaje, para conservar determinados lugares o perspectivas del territorio nacional... bellezas naturales, predios turísticos de pintoresca situación... belleza arquitectónica y parques y jardines destacados por su hermosura... conjunto de valores tradicionales o estéticos”. La Llei 19/1975, de 2 de maig, de Reforma de la Llei sobre Règim del sòl i ordenació urbana ampliava, a l'article 73, allò recollit per l'anterior legislació. Així, s'indicava que:

“en los lugares de paisaje abierto y natural, sea rural o marítimo, o en las perspectivas que ofrezcan los conjuntos urbanos de características histórico-artísticas, típicas o tradicionales y en las inmediaciones de las carreteras y caminos de trayecto pintoresco, no se permitirá que la situación, masa, altura de los edificios, muros y cierres, o la instalación de otros elementos, limite el campo visual para contemplar las bellezas naturales, romper la armonía del paisaje o desfigurar la perspectiva propia del mismo”.

Per contra, la Llei 6/1998, de 13 d'abril, sobre Règim del sòl i valoracions no augmenta la consideració legal cap al paisatge. Així, a l'exposició de motius assenyala:

“la Ley pretende facilitar el aumento de la oferta de suelo, haciendo posible que todo el suelo que todavía no ha sido incorporado al proceso urbano, en lo que no concurren razones para su preservación, pueda considerarse como susceptible de ser urbanizado. Y ello de acuerdo con el planeamiento y la legislación territorial o sectorial, en razón de sus valores ambientales, paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos o culturales, de su riqueza agrícola, forestal, ganadera o de otra índole, o de su justificada inadecuación para el desarrollo urbano”.

Talment a l'article 9, Sòl no urbanitzable, apunta:

“que deban incluirse en esta clase por estar sometidos a algún régimen especial de protección incompatible con su transformación de acuerdo con los planes de ordenación territorial o la legislación sectorial, en razón de sus valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales, de riesgos naturales acreditados en el planeamiento sectorial, o en función de su sujeción a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público”.

En un altre ordre, es troba la Llei 4/1989, de 27 de març, de Conservació dels espais naturals i de la flora i fauna silvestres. A l'article 2 defineix l'interès per la “preservación de la variedad, singularidad y belleza de los ecosistemas naturales y del paisaje” i, a l'article 12, 17 i 21 explicita la figura de protecció “Paisatge protegit”. A l'article 4 s'indica la importància dels valors de paisatge en els Plans d'ordenació de recursos naturals i, al 28, les infraccions que se li refereixen. El Reial decret 1803/1999, de 26 de novembre, pel què s'aprova el Pla Director de la xarxa de parcs nacionals atorga gran importància al paisatge. A l'Article 1 adverteix:

“los parques nacionales son espacios naturales de alto valor ecológico y cultural, poco transformados por la explotación u ocupación humana que, en razón de la belleza de sus paisajes, la representatividad de sus ecosistemas o la singularidad de su flora, de su fauna o de sus formaciones geomorfológicas, poseen unos valores ecológicos, estéticos, educativos y científicos cuya conservación merece una atención preferente y se declara de interés general de la nación por ser representativos del patrimonio natural e incluir alguno de los principales sistemas naturales españoles...”

i, en el seu Annex, recalca la importància de “los rasgos identificativos de tradición y cultura que han contribuido a modelar paisajes”.

Comunament, les consideracions de paisatge dispeses per la legislació denoten certa ambigüitat i polivalència: “pintoresc”, “bellesa”, “obert i natural”, “justificada inadequació pel desenvolupament urbà”, “pel que fa a la bellesa dels seus paisatges” i similars, fet al qual es presenten certes consideracions.

En primer lloc, es nota una absència de determinació jurídica i, per tant, una amplitud d'interpretacions; en segon lloc s'observa la relativitat del terme, que facilita un ús vague i poc precís. A excepció del RD 1803/1999, a penes es considera el paisatge com a interfície entre la naturalesa i la societat; comunament s'observa una primacia dels aspectes naturals enfront dels socials i, en el millor dels casos, per paisatge s'entén poc més que un motiu estètic. Així, es comprén que el gust i la sensibilitat pel paisatge s'hagin canalitzat a través de les zones verdes i, particularment, els espais protegits. En aquest sentit, resulten molt més completes algunes legislacions que, sense utilitzar la forma paisatge, es refereixen a “bienes que... se han convertido en patrimoniales debido exclusivamente a la acción social que cumplen, directamente derivada del aprecio con que los mismos ciudadanos los han ido revalorizando” (Preàmbul de la Llei 16/1985 de Patrimoni cultural). Tot això ha portat a

una consideració esbiaixada del paisatge que, quant a legislació, ha quedat reduït a àmbits d'escàs abast, poca identificació i feble repercussió social.

En àmbits autonòmics, només Catalunya i Galícia tenen legislacions que tracten directament el tema del paisatge, essent la primera de l'any 2005 i la segona de l'any 2007. Cal dir, però, que moltes altres lleis se li refereixen de manera més o menys precisa; a tall d'exemple es pot citar la Llei 6/2002, de 12 de juny, sobre mesures d'ordenació territorial de l'activitat turística a les illes del Hierro, La Gomera i La Palma; la Llei 4/2004, de 30 de juny, d'ordenació del territori i protecció del paisatge, del País Valencià, o la Llei 8/2004, de 20 de desembre, de mesures urgents en matèria de medi ambient, de l'Aragó. Recentment, alguns Estatuts d'autonomia també fan referència al valor dels seus paisatges, cosa que sembla indicar cert vincle entre paisatge i identitat.

4. Polítiques de paisatge

De manera paral·lela a aquesta nova situació social i jurídica, es corresponen diferents polítiques de paisatge; algunes simplement consideren fets obvis i recurrents, altres persegueixen configurar una realitat. En el context espanyol, aquestes polítiques acostumen a derivar de la CEP, fins i tot en el que es refereix a qüestions terminològiques (Cañellas et al., 2005). Al seu article 4 la CEP estableix que totes les parts han d'implementar la Convenció des del nivell de govern que considerin més adequat; atenent al principi de subsidiarietat i a la Carta europea d'autonomia local, a Espanya aquest és el nivell autonòmic i els inferiors.

Des d'aqueix marc legal es pot comptar tot un seguit d'instruments per a la gestió pública del paisatge: legislacions ad hoc, estructures administratives i executives ad hoc, catàlegs de paisatge, cartes de paisatge, fitxes de paisatge, impactes de paisatge, actuacions específiques, indicadors de paisatge i programes de formació i cooperació. Pel seu significat cal assenyalar de manera separada la participació del paisatge a l'ordenació del territori.

4.1. Instruments per a la gestió pública del paisatge

4.1.1. Legislacions ad hoc

Com oportunament s'ha anunciat, les lleis amb temàtica estrictament paisatgística són reduïdes. Existeixen, no obstant això, legislacions que atenyen tangencialment a temes de paisatge. A l'Estat espanyol aquestes polítiques acostumen a vincular-se a urbanisme, ordenació del territori i ambient, però també a turisme o agricultura, amb disposicions poc o molt restrictives. Convé diferenciar entre aquelles lleis que se ceneixen a l'àmbit públic i de la planificació, i aquelles altres que abasten la iniciativa privada. Cal assenyalar l'amplitud i

flexibilitat que han de posseir les lleis, en haver de referir-se tant a aspectes subjectius com objectius, de caràcter natural o cultural. Les propostes que han aparegut amb posterioritat a 2000 acostumen a prendre la CEP com a punt de referència; aquest és el cas, per exemple, de la llei alemanya de 25 de març de 2002 (Websky, 2002) i també del projecte pilot *Nordens Landskap*, del Nordisk råd, 2003, pels països nòrdics (Cañellas et al., 2005). Existeixen, amb tot, experiències anteriors a la CEP.

A França el paisatge queda legislat per la Llei 93-24, de 8 de gener de 1993, sobre la Protecció i el reconeixement del paisatge. Aquesta legislació té una forta intervenció en les polítiques relatives a modificació del paisatge, tant en l'àmbit urbanístic com en el món rural. També introdueix la creació d'inventaris de patrimoni i de llocs d'interès, sobretot des d'un punt de vista patrimonial. L'article 1 de la Llei en defineix el propòsit i subratlla el paper de la societat en la seva definició: "sur des territoires remarquables par leur intérêt paysager, définis en concertation avec les collectivités territoriales concernées". L'article 3 relaciona el paisatge amb el planejament, i introdueix el seu reconeixement en certes actuacions urbanístiques. En l'articulat següent es reflexiona sobre aquesta mateixa temàtica, quant a planejament urbanístic i ordenació territorial. A l'article 8 s'indica la importància de l'actuació municipal; a l'article 9 i següents es realitzen consideracions sobre el paper de l'activitat rural en el paisatge; els articles 22 i 23 se centren en el reconeixement de paisatges d'interès, per motius artístics, històrics, científics, llegendaris, pintorescos i també faunístics i florístics. D'aquesta legislació es deriven un seguit d'instruments de gestió, com les *Directives de protection et de mise en valeur des paysages*.

4.1.2. Estructures administratives i executives ad hoc

Per a la correcta execució d'un cos legal de tanta amplitud com el paisatge, sovint cal crear una estructura administrativa i executiva ex professo. Així, és recurrent que les matèries de paisatge siguin tractades per ministeris, secretaries, conselleries i similars. El caràcter holístic i aplicat del paisatge a vegades compromet aquesta classificació, motiu pel qual no són desaconsellables estructures compartides entre àrees de política territorial, ambient, cultura, turisme o agricultura. És oportú concentrar tota aquesta dispersió en un centre, servei, institut, observatori o equivalent, que coordini les diferents actuacions, eviti la dispersió de treballs i serveixi de referència, assessorament, orientació i difusió. No és menyspreable el consorci amb entitats públiques o privades interessades en el tema, així com centres d'investigació o universitats; aquestes actuacions es troben en la línia d'allò disposat per l'article 8 de la CEP.

Habitualment les diferents entitats que es responsabilitzen del paisatge en l'àmbit administratiu tenen escomeses diverses, de caràcter ambiental o territorial; a França destaca el *Conservatoire du littoral*, a Irlanda l'*Heritage Council*, al Regne Unit la *Countryside Agency*. Per la seva dedicació i novetat destaca particularment l'Observatori del paisatge de Catalunya, emparat per la Generalitat de Catalunya i amb dedicació plena al

paisatge. Existeixen també entitats de caràcter cívic o professional, com *La Fondation Suisse pour la protection et l'aménagement du paysage*, el conegut *National Trust* britànic o, en un àmbit diferent, el *Conservatoire international des parcs et jardins et du paysage de Cahaurmont-sur-Loire* (França).

4.1.3. Catàlegs de paisatge

Els catàlegs de paisatge representen una de les aportacions més significatives al tema. El seu objectiu és inventariar i analitzar un paisatge concret, principalment amb finalitats aplicades i, particularment, amb vista a l'ordenació territorial. El seu abast territorial més apropiat són les regions naturals o funcionals; altres àmbits escalars menys detallats poden comprometre l'aplicabilitat dels estudis. Normalment s'aprecia la participació pública en l'elaboració dels Catàlegs de paisatge; de fet els articles 5 i 6 de la CEP fan èmfasis a la vinculació entre ciutadania i paisatge.

L'estratègia pel paisatge de Lancashire és un exemple interessant de catàleg fonamentat en l'opinió dels actors implicats. L'estudi té per propòsit definir el paisatge de Lancashire amb finalitats aplicades. Per a això se serveix de dos documents: *Landscape Character Assessment* i *Landscape Strategy*. El primer presenta la informació base, mentre que el segon és de vocació aplicada. El document realitza un diagnòstic general del comtat, per acabar delimitant fins a vint-i-un *landscape character types*, amb diferents subvariants, a banda de les unitats de tipus urbà (Figura 3.1). Cada delimitació atén a paràmetres físics i humans, i a una descripció de la unitat (Lancashire County Council, 2000).

4.1.4. Cartes de paisatge

Les cartes de paisatge reuneixen iniciatives dirigides a la protecció, reconeixement i promoció del paisatge, i s'articulen al voltant de la consideració del paisatge com a recurs. La seva estructura es basa en pactes entre els diferents agents implicats, anomenats "actors del paisatge"; el seu àmbit d'aplicació és local i regional, atès el compromís que exigeix entre les parts implicades. L'interès de les cartes de paisatge es troba en l'aliança existent, si bé es tracta d'un comprimis interessat en el valor del paisatge com a recurs. Sota aquesta òptica el paisatge es considera com un bé comú amb interessos privats.

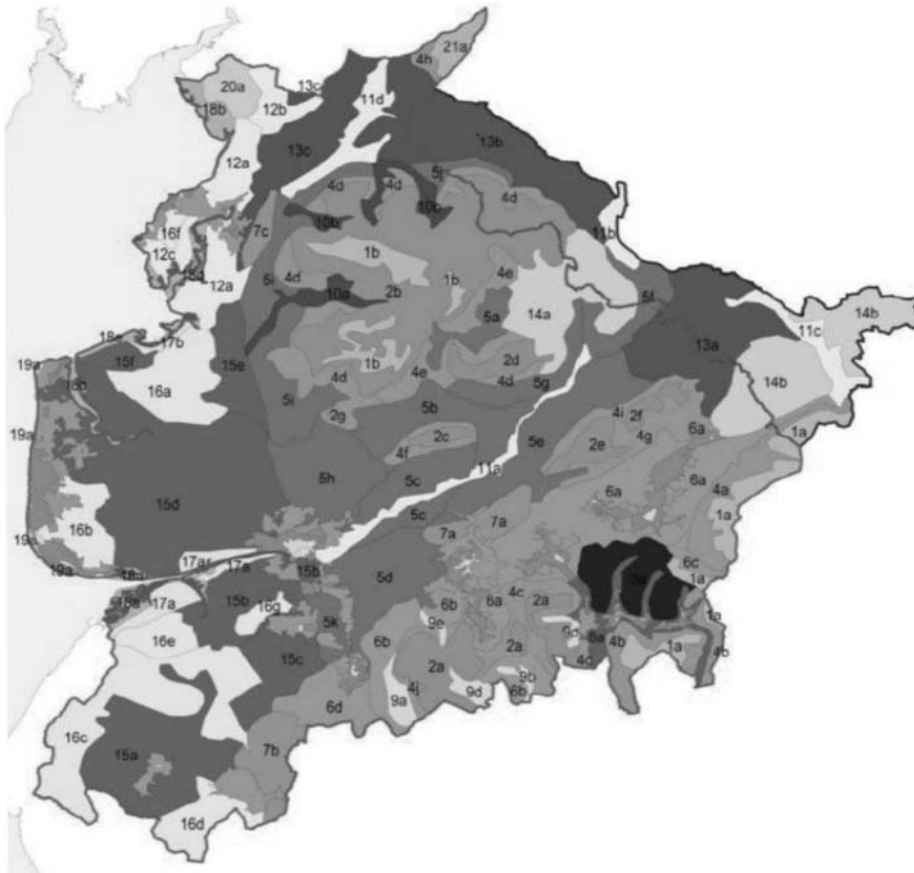


Figura 3.1. *Landscape character types* delimitats al comtat de Lancaster (Lancashire County Council, 2000). Els *landscape character types* apareixen assenyalats amb números; al seu torn, aquests, es divideixen en *landscape character areas* (assenyalades amb lletres) Nota: el document original és a escala aproximada 1:325 000.

Yves Gorgeu (1995) assenjala les principals característiques de les cartes de paisatge franceses, i en subratlla el caràcter de pacte:

“La charte paysagère est une démarche volontaire qui privilégie l’engagement contractuel des partenaires... C’est une démarche globale de gestion du paysage et de maîtrise de l’occupation de l’espace à une échelle intercommunale... Cette globalité de l’approche se traduit par la globalité des moyens d’action, ne se limite pas à l’intervention réglementaire mais associant des moyens d’intervention complémentaires sur le paysage: projet de paysage, subsidiations des habitants et des acteurs de l’aménagement, incitations financières, réglementations, accords contractuels...” (Gorgeu, 1995: 43).

L’autor assenjala els diferents aspectes que hauria de contemplar una carta de paisatge (integració d’elements discordants, adequació de carreteres, recursos financers, reglamentació, col·laboració de patrocinadors, etc) i els exemplifica amb casos reals.

4.1.5. Impactes de paisatge

La CEP fa referència en tres articles del capítol segon als impactes del paisatge; la seva importància és evident. La seva detecció, correcció i prevenció es realitza a través dels estudis d'avaluació d'impacte paisatgístic, encara que no n'explicita clarament l'execució i dóna llibertat de desenvolupament i restricció a les diferents lleis que se li deriven. A causa de l'evident vinculació entre paisatge i ordenació territorial, molts aspectes d'impacte paisatgístic poden vincular-se a creixement urbà, establiment d'infraestructures, traçat de vials i, en un sentit ampli, impacte ambiental. Però no convé confondre's i assimilar paisatge a ambient o territori, doncs, malgrat els punts en comú, el seu objecte de treball és diferent.

Per la seva originalitat és d'interès assenyalar els tranquillity maps de Northumberland National Park i de West Durham Coalfield, al Regne Unit (PEANUT et al., 2005). L'estudi entén les àrees tranquil·les com "places which are sufficiently far away from the visual or noise intrusion of development or traffic to be considered unspoilt by urban influences", i vincula el paisatge amb la qualitat de vida i el descans personal. Talment, considera les àrees tranquil·les com a espais lliures d'impactes de tota mena. La delimitació d'aquests espais és complexa: es parteix de considerar la llunyania a estacions elèctriques, grans ciutats o carreteres transitades, entre d'altres. Per a això es realitza un important treball de camp amb participació pública, a través d'entrevistes, mapes mentals i definicions de la població implicada, entre d'altres. Els resultats han estat considerats de manera dispar, si bé no es pot negar l'interès i l'originalitat de l'exercici.

4.1.6. Actuacions específiques

Les actuacions específiques en matèria de paisatge es troben en la línia educadora de la CEP: el preàmbul, l'article 1 i el 6 se li vinculen de manera clara. Les actuacions específiques, en realitat, tenen vocació d'exemplificar i han de servir com a model a seguir. El seu àmbit d'actuació acostuma a ser puntual, però el seu abast és elevat, a causa de la intenció proselitista. Les perifèries urbanes, els punts turístics o les grans conques visuals són àmbits preferents d'aplicació.

A la primavera de 2006 la Generalitat de Catalunya va realitzar una actuació d'aquest tipus a la zona turística de la vall de Boí. L'actuació tenia per objecte instal·lar un centenar "d'abeuradors ecològics" que substituïssin les banyeres i bidons utilitzats pel bestiar boví de la zona. La retirada dels elements discordants es va realitzar de manera preferent en els voltants dels conjunts romànics, per dignificar el lloc i embellir l'entorn. La pràctica va ser criticada pel seu cost, per "l'ecològic" dels abeuradors i per cert biaix hipòcrita i urbanita de l'actuació.

4.1.7. Indicadors de paisatge

Les actuacions d'ordre valoratiu i preventiu es poden considerar a partir dels indicadors de paisatge. Aquests tenen per objectiu evidenciar l'estat i l'evolució dels paisatges, tant des de l'òptica ambiental com social, cultural o estètica. No hi ha gaire consens sobre què i com han d'avaluar els indicadors, si bé és cert que existeixen un seguit d'experiències amb resultats força diversos

El document *European landscape character areas* dedica el seu capítol cinquè a indicadors de paisatge (Haines-Young i Potschin, 2005). L'estudi assumeix la dualitat paisatge/objecte-paisatge/subjecte i proposa tres nivells diferents d'indicadors. El primer nivell es refereix a dades estadístiques sobre l'ocupació del sòl; el segon a patrons i conceptes de geometria del paisatge i el tercer a la qualitat del paisatge des del punt de vista de l'observador. L'estudi també assumeix les diferències existents entre països europeus, la disparitat d'escalas de treball i nivells administratius, i la dificultat d'establir paràmetres de manera conjunta. Algun dels indicadors i variables als quals es fa referència són, per països: estat i

dimensió d'hàbitats, nivells de fragmentació i connectivitat, nivells de defoliació, usos històrics del sòl, longitud de bardisses, existència de làmines d'aigua, etc. En general s'acusa una falta de paràmetres del tercer nivell i un excés d'indicadors sobre mètrica del paisatge i aspectes biològics.

4.1.8. Programes de formació i cooperació

Els programes de formació encaixen amb el caràcter pedagògic de la CEP i es troben explicats a l'article 6 i 8, tant en l'àmbit local com internacional, en el divulgatiu i el d'investigació (Figura 3.2.). El seu interès és notable i la seva inclusió en programes docents i cívics encertada; de la mateixa manera, es busca l'aplicació a espais transfronterers i la creació d'espais comuns, així com l'intercanvi d'experts.

És possible que la Convenció del Benelux sigui l'antecedent més evident a aquesta proposta de la CEP. La Convenció del Benelux en matèria de conservació de la naturalesa i de la protecció del paisatge, de 8 de juny de 1982, para atenció a la cooperació transfronterera. A l'article 1 s'expliciten clarament aquests propòsits i es fa èmfasis en la restauració d'àrees naturals i paisatges degradats. A l'article 3 s'assenyala l'interès a la cooperació transfronterera, la creació de reserves naturals i de paisatge i la gestió comuna:

“L'élaboration des concepts de protection et de gestion des zones naturelles et des paysages de valeur transfrontaliers, y compris des parcs transfrontaliers, ainsi que des zones importantes pour les espèces migratrices; la définition des critères auxquels devraient satisfaire les zones précitées, leur protection et leur gestion”.

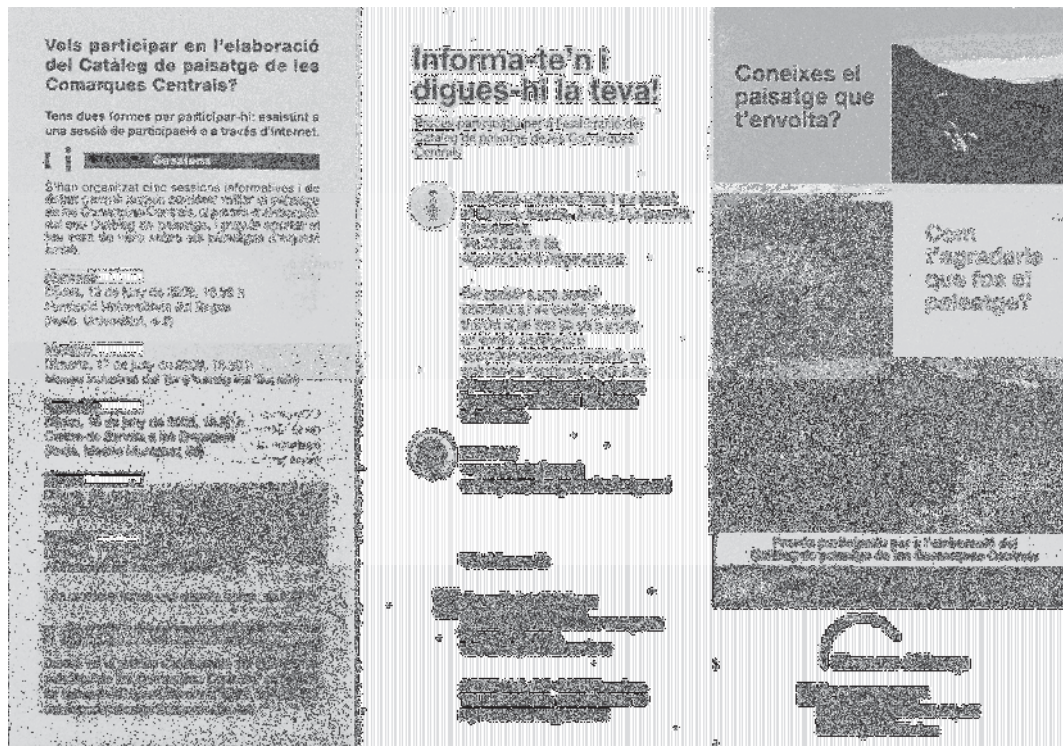


Figura 3.2. Díptic informatiu per a incentivar la participació ciutadana en l'elaboració del catàleg de paisatge de les Comarques centrals de Catalunya. Font: < <http://www.catpaisatge.net> >.

4.2. Ordenació del territori i paisatge

En els darrers anys la vinculació entre paisatge i ordenació del territori s'ha convertit en una constant encara que, com assenyala Zoido (1998), sovint la seva relació és més tòpica que precisa.

Se sap que determinats aspectes territorials poden ser eficaçment plantejats i desenvolupats des de la intervenció pública; existeixen diversos instruments de planificació i gestió desenvolupats a l'efecte. Comunament es distingeixen dos plantejaments: un que fa referència a orientacions econòmiques i redistribució de pressupostos públics, i un d'altre que atén especialment a la planificació física i a la definició de models territorials. Aquests plantejaments, evidentment, es relacionen mútuament i mantenen vincles amb diferents nivells escalars de treball (Pujadas i Font, 1998). Així, de manera general, l'ordenació del territori pot entendre's com la voluntat i l'acció pública per millorar localitzacions i disposicions territorials; especialment les de major empremta a la societat o el territori (Zoido, 1998:21). Des d'aquesta perspectiva la vinculació amb la qualitat de vida i amb el paisatge és fonamental. Si també es considera el paper del paisatge com a "component essencial de l'espai viscut", aquesta rellevància augmenta (Gómez et al., 2001).

D'altra banda, l'encaix del paisatge en ordenació del territori topa amb un seguit de dificultats; Joaquín González-Daimiel (1989) n'indica diferents aspectes:

- a) La diversitat d'enfocaments i aproximacions, la subjectivitat de la seva valoració i el difús dels continguts de paisatge dificulta un acotament efectiu de l'àmbit de treball.
- b) La permeabilitat amb altres disciplines de caràcter sectorial, que encara no es troba resolta.
- c) El paper del paisatge com a subterfugi per canalitzar inquietuds diverses, que pot provocar l'aparició de tensions.
- d) La recurrent generació d'imatges simbòliques i de paisatges estereotipats, a través dels condicionaments culturals de cada època.

Aquests plantejaments acostumen a prendre com a punt de referència la Carta europea d'ordenació del territori (CEOT), aprovada el 23 de maig de 1983 a Torremolinos per la Conferència europea de ministres d'ordenació del territori. Segons la CEOT l'ordenació del territori és "l'expressió espacial de la política econòmica, social, cultural i ecològica de tota la societat", i s'abasta a partir de quatre grans objectius: el desenvolupament socioeconòmic de les regions; la millora de la qualitat de vida, en un sentit general; l'ús racional del territori i la gestió responsable dels recursos naturals i del medi. Això es produeix en dos nivells de treball diferents: un de local i un d'altre de supralocal. En el primer, l'ordenació territorial es dirigeix cap al control dels usos del sòl, particularment els processos d'urbanització; en el segon, de caràcter comarcal, provincial o regional, les actuacions són més variades, si bé l'experiència existent és més reduïda (Zoido, 2002, Folch, 2003). La intervenció pública, en qualsevol cas, ha de contemplar la distribució d'equipaments i serveis públics, condicions d'accessibilitat, xarxes d'espais oberts i, en general, premisses d'homogeneïtzació, interrelació, subsidiarietat i equitat espacial (Pujadas i Font, 1998; Hilderbrand, 1999). Amb tot, l'ordenació territorial ha de considerar-se de manera prudent. Cal fer notar, malgrat tot, l'existència de punts febles i divergències entre els plantejaments i la realitat de l'ordenació del territori. Així, Romà Pujades i Jaume Font (1998:208) indiquen la tendència a un planejament passiu, limitat a establir normes i directrius, i que espera el seu desenvolupament i compliment per part d'altres agents, mentre que Manuel Benavent (2002) es remet a pràctiques partidistes i corruptes, que amb freqüència anul·len les polítiques d'ordenació.

En el que es refereix a la participació del paisatge en ordenació territorial, la situació és diversa. Zoido (2002) identifica tres aspectes des dels quals el paisatge pot ser un instrument útil en ordenació: la localització, entenent el paisatge com a pretext cartogràfic; el diagnòstic, considerant que el paisatge és la forma que resulta d'uns processos; i la valoració, que atén a la percepció i la valoració del paisatge per part de la ciutadania. A banda, cal atendre a aspectes de caràcter conceptual, doncs la inclusió de consideracions

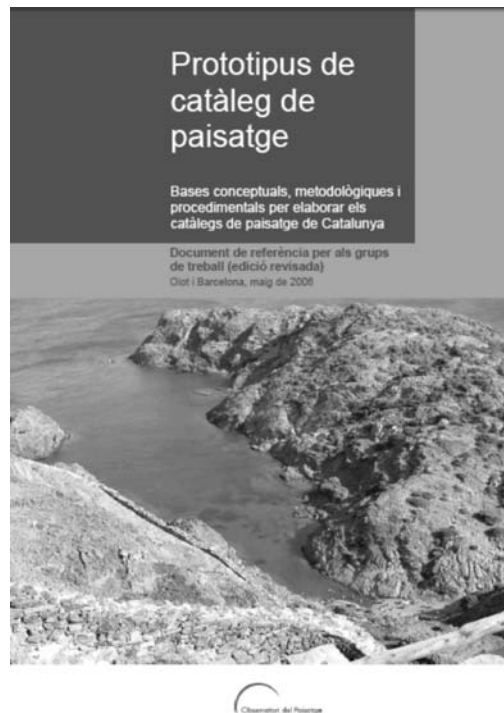


Figura 3.3. Document rector de l'Observatori del paisatge de Catalunya per a l'elaboració de catàlegs de paisatge. Font: < <http://www.catpaisatge.net> >.

paisatgístiques facilita un planejament més sensible, més ric des d'una perspectiva ambiental, cultural i patrimonial, i també procliu a un gust estètic. Tot això facilita el desenvolupament del paisatge com element tangencial, susceptible de coordinar diferents actuacions en un mateix marc de referència (Posocco, 1989).

Existeix un número determinat d'experiències que concilien paisatge, paisatgisme i ordenació del territori. També es coneixen documents rectors, que intenten orientar les actuacions i evitar l'habitual dispersió de continguts que acompanya els estudis de paisatge: l'Scottish Natural Heritage (Swanwick, 2002) posseeix una guia sobre el tema; l'Observatori del Paisatge de Catalunya disposa d'un document de similars característiques (Figura 3.3.); la Diputació de Barcelona, per la seva banda, fa un recull de bones pràctiques que incorporen la consideració del paisatge a l'urbanisme (Mallarach i Comas, 2005).

Luis Hernández et al. (1999) realitzen un estudi de capacitat d'acollida d'usos urbans a Arucas (Gran Canaria) a partir de set criteris restrictius: capacitat d'ús agrari, qualitat per a la conservació, interès faunístic, qualitat visual del paisatge, problemàtica erosiva, grau de pendent i proximitat al litoral. Des d'aquests condicionants estableixen quatre nivells de restricció, que s'apliquen a un total de 88 unitats de paisatge delimitades a escala 1:10 000. Els autors observen que per obtenir bons resultats, és imprescindible que l'escala de treball sigui prou detallada i que l'homogeneïtat interna de les unitats sigui elevada.

Anna Zahonero (2004) desenvolupa un estudi urbanístic a Montcada i Reixac (Barcelona) a partir de criteris eminentment visuals. La zona de treball s'ubica en un indret suaument ondulat, de vocació agrícola i amb una xarxa jerarquizada de camins. L'autora distingeix cinc "unitats morfològiques" a partir de "diferents variables i estudis previs". Sobre aquesta sectorialització aplica una cartografia de les conques visuals percebudes des de les principals vies de circulació. El resultat és l'existència de dues "àrees homogènies" amb diferents categoritzacions, que s'estructuren en relació amb la connectivitat agroforestal del lloc. Se'n deriva una zonificació que agrupa zones dedicades a oci i sòl no urbanitzable en conques visuals de fàcil accés, i una altra zonificació que estableix equipaments metropolitans en llocs poc sensibles visualment.

Carlotta Ottone repassa diverses actuacions de caire paisatgístic realitzades a Espanya i impulsades des de l'Administració. Indica la participació del govern de l'Aragó, que crea defineix els parcs culturals com una part del territori que conté elements rellevants de patrimoni local integrats en un àmbit de vàlua ecològica i paisatgística (Llei 12/1997). La finalitat d'aquests parcs és la tutela del territori, a través de la valorització del patrimoni cultural, el desenvolupament econòmic i l'equilibri territorial; la creació d'un parc cultural implica un inventari de la totalitat dels valors paisatgístics de l'indret en qüestió. En aquest sentit, convé assenyalar que s'adopta una òptica clarament patrimonial que inclou béns arquitectònics, etnogràfics, geològics i paleontològics. Aquest és el cas del parc cultural del Maestrazgo, del Río Martín i del Río Vero, entre d'altres.

El Pla Territorial Insular de Menorca (Mata, 2006) atorga una gran importància al paisatge, no només per la seva condició d'espai protegit, sinó també pels seus elevats valors de qualitat rural i turística. I ho fa tant des d'aspectes morfològics i funcionals com visuals i perceptius. A aquest efecte treballa amb cartografia d'unitats de paisatge, definides per homogeneïtat morfològica i funcional, i cartografia de conques visuals. El document parteix de la delimitació d'àrees d'interès paisatgístic, segons la legislació balear, però també considera les façanes de nuclis urbans, antenes de telefonia, elements patrimonials, etc. En el context ressalta la reducció de places edificables i l'optimització de les existents.

El plantejament bàsic de l'ordenació territorial és factible a qualsevol nivell escalar; no obstant això els nivells de detall són sempre els més encertats. Una escala de treball que fa bons resultats és 1:10 000, ja que permet definir unitats de paisatge amb límits reals i ajustats; també facilita establir índexs de preferència i valoració de paisatges. En escales inferiors la precisió de treball òbviament descendeix, per bé que s'acostuma a guanyar en cartografies tipològiques. En aquests casos les directrius o les estratègies que els demanden no acostumen a considerar molt més que l'establiment de tipologies bàsiques.

A petita escala Andreas Hilderbrand (1999) assenyala com a exemple interessant el Triangle saxó. El Triangle saxó forma una de les cinc xarxes de ciutats de la política d'ordenació del territori a Alemanya; es compon per les ciutats de Dresden, Leipzig i Chemnitz-Zwickau. L'esmentat pla té tres principis i quatre objectius. El segon principi se

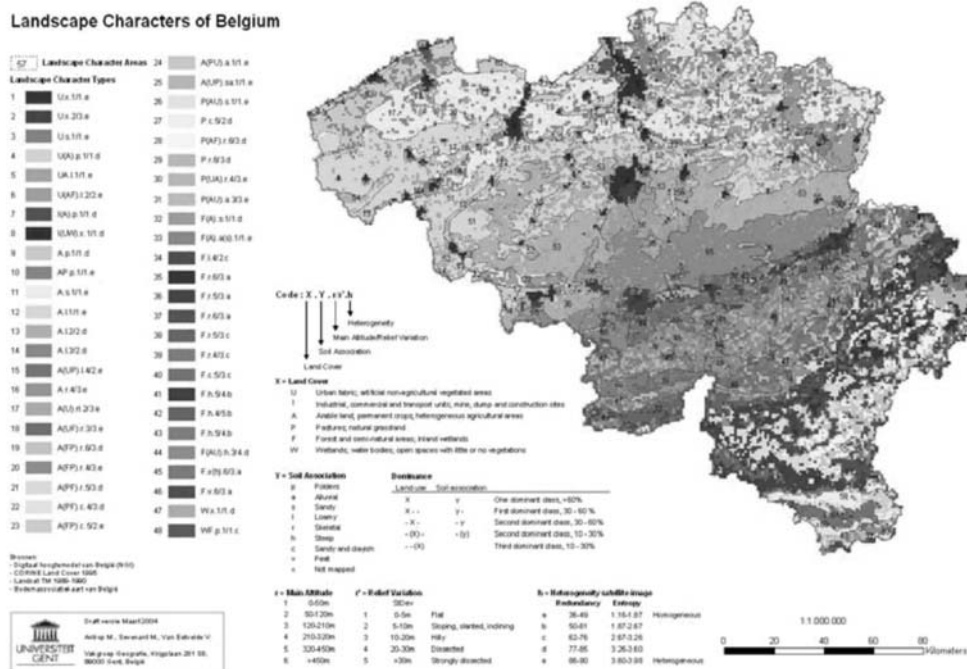


Figura 3.4. Síntesi dels *landscape character areas*, derivats dels equips de treball d'Antrop (2001) i Feltz (2004), i oferts pel govern belga: < <http://www.geoweb.ugent.be> >.

centra a fomentar la qüestió ambiental com a factor positiu de localització, i para especial atenció a qüestions relatives a estructuració paisatgística, àrees d'esbarjo, equilibri microclimàtic, qualitat de l'aigua i similars. En conjunt es persegueix una xarxa de biòtops amb funció articulatòria i clara participació en el planejament.

En el cas de Bèlgica, cal fer referència a l'estudi conjunt realitzat per la comunitat flamenca i la valona (Antrop et al., 2001; Feltz et al., 2004). Aquest treball es va desenvolupar atenent a divuit variables pertanyents a quatre grans grups: coberta del sòl, heterogeneïtat fesonòmica, edafologia i relleu, que es palesen en 198 *landscape units* agrupades en 67 *landscape character areas* (Figura 3.4). L'estudi, tanmateix, es va realitzar de manera independent per a cada regió, fet que va provocar que l'afinitat entre regions i entre unitats veïnes es reduís a la precisió exigida en la presa de dades.

En un altre ordre de coses, a nivell europeu, cal citar la Xarxa Natura 2000. Aquest programa dimana de la Directiva Hàbitats (Directiva 92/43/CEE) i, encara que el seu propòsit principal no és la preservació de paisatges, sí s'hi refereix en el preàmbul, l'article 3 i el 10. La bondat de la Xarxa Natura 2000, de manera general, pot considerar-se en entredit (Menor,1999) però el seu paper com a referent de paisatges europeus, indirectament, és positiu.

5. Participació pública

Un dels aspectes que més crida l'atenció és el paper actiu que desenvolupa la societat quan ha d'articular processos de creació, gestió i valoració de paisatges. Possiblement això es relacioni amb el caràcter de globalitat que promulga la CEP, que eleva a paisatge tot el territori, llevant-lo de la reducció del singular i l'excepcional, i també al paper del paisatge com "element important de la qualitat de vida de les poblacions, tant en els medis urbans com rurals, els territoris degradats com en els de gran qualitat, en els espais singulars com en els quotidians" i "el sentiment derivat de la percepció, especialment visual, de l'entorn que els envolta, és a dir, el paisatge". Zoido (2004) apunta que la relació entre paisatge i participació pública gira en torn a quatre idees:

- a) La vinculació entre paisatge i qualitat de vida, en un context democràtic.
- b) La doble implicació de la societat, atès que el paisatge és una realitat objectiva i subjectiva.
- c) La vinculació entre paisatges ben valorats i espais de sociabilitat.
- d) El paper didàctic del paisatge i els seus múltiples recursos.

El caràcter aplicat que tenen algunes polítiques, com les d'ordenació territorial, afirmen el procés participatiu de la societat; si els processos són adequadament afavorits i reconduïts, es poden obtenir resultats satisfactoris. Habitualment els objectius bàsics que convé perseguir fan referència a la qualitat de vida i els sentiments de pertinença; en un altre nivell cal buscar aspectes de caràcter més transversal, com les polítiques ambientals, econòmiques, socials i de patrimoni. Els principals punts en contra de la participació ciutadana en les polítiques de paisatge solen relacionar-se amb la seguretat jurídica, el compromís administratiu, el caràcter fràgil d'alguns paisatges i el desconeixement que moltes vegades se'ls presta. Existeix un número determinat d'experiències que han incorporat el paisatge a l'àmbit de la legislació, la participació pública i, en darrer terme, la intervenció sobre el territori. Es nota, però, un interès més gran a nivell local que supraregional (Nel·lo, 2003).

Santiago Muñoz i Rafael Mata (2004) posen en pràctica diferents mètodes de consulta pública en un estudi de paisatge a la Regió de Múrcia. En el sector de l'Horta desenvolupen una tècnica Delphy amb 47 participants, experts en el tema i gent del carrer, per a consensuar sobre aspectes de producció i irrigació de l'Horta. Al nord-est de la província realitzen 294 entrevistes a associacions de l'indret, amb l'objectiu de conèixer l'opinió de la població en qüestions de desenvolupament sostenible. Finalment, a la regió de l'Altiplano, efectuen enquestes a segments representatius de la població. Els autors valoren positivament l'experiència i assenyalen conclusions generals pel conjunt de la regió, en ocasions oposades.

6. La invenció de paisatges

La gestió i modificació de paisatges i la creixent participació pública en aquest àmbit, donen lloc a la invenció de paisatges: paisatges estereotipats, paisatges prototip, paisatges de referència... La qüestió pot semblar anecdòtica, però en absolut és intranscendent. La gestió i la planificació del paisatge poden donar pas a la creació de nous paisatges: paisatges ficticis desvinculats a la realitat, creats per satisfer modes puntuals o simulant un retorn a una naturalesa idealitzada, per exemple en actuacions urbanístiques ex novo, complexos d'oci i turisme o en estratègies de creació, consum i apropiació d'espai (Relph, 1981; Nogué, 2005).

Sobre la creació i destrucció de paisatges són de menció les reflexions de Roger (2003), que demostra la contínua aparició de nous paisatges (paisatges subterranis, aeris, olfactius, sonors, virtuals...) i a la vegada un lament per l'esvaïment d'aquells paisatges bucòlics, estereotipats en la memòria col·lectiva. En realitat això és mostra de la confusió existent, però també de la importància del paisatge en planejament. A propòsit, és interessant la teoria d'Agustin Berque sobre l'arquetip de paisatge, que lliga al mateix temps l'objecte i l'estructura; l'espai i l'estructura; la societat i la seva cultura, i l'individu dins de la societat. En aquest sentit Chabason (1989) fa notar que els arquetips de paisatge són a la vegada estructurats per l'espai i constituïts com a referència cultural en la nostra memòria i el nostre imaginari.

Algunes vegades les iniciatives populars i les legislacions han reprès aquestes nocions i n'han derivat proteccions paisatgístiques. Conan (1994) articula aquest procés a partir de l'apropriació de l'espai per part de grups socials, on cada col·lectiu es reconeix a sí mateix segons l'ús que fa de l'espai (pragmàtic o simbòlic) i segons els objectius que persegueix, en relació a l'àmbit cultural de procedència. Aquest procés reforça les identitats construïdes en relació amb el sentiment de pertinença, però parcel·la, al mateix temps, les identitats locals. En el procés d'apropriació espacial el paper subjectiu és l'únic que pot conduir a elevar el territori a la categoria de paisatge:

"chacun de ces espaces peut être nommé, désigné, aménagé, mais il ne deviendra pays, lieu ou paysage que par la valeur symbolique que lui confèrent des rites de propriété effectués par les membres d'un groupe social" (Conan, 1994: 37).

Per altra banda, Muñoz (2006) observa l'aterritorialitat de determinats paisatges, que neixen d'una creixent tematització. Aquesta clonació de paisatges és especialment abundant a la ciutat, on els esdeveniments culturals o esportius impliquen també esdeveniments urbanístics. Els processos de creació d'imatge i màrqueting reforcen aquestes recreacions.

8. Consideracions

Se sap que el paisatge ha entrat, de manera recent, en l'àmbit de la gestió pública, en un procés que s'explica per diferents inquietuds d'àmbit social i ambiental, aixoplugades fàcilment sota la polisèmia del paisatge. Aquestes inquietuds, d'altra banda, són pròpies d'una societat madura, fet que resulta d'admiració.

Les iniciatives que es desenvolupen en matèria de paisatge són variades, particularment des del sector públic. Comunament aquestes polítiques emanen d'organismes d'esferes ambientals i tenen una notable aplicabilitat directa. Els marcs legislatius on s'insereixen són amplis, com correspon, però suficientment delimitats per evitar una excessiva protecció jurídica. Aquestes polítiques, juntament amb la participació pública, persegueixen fer compatible la utilització del territori amb una qualitat adequada del paisatge. En termes generals això es pot obtenir a partir d'actuacions generals i concretes, des de l'administració pública i des del sector privat. Resulta notori observar que l'ordenació del territori és una eina de gran abast i aplicabilitat directa. En aquest sentit, convé assenyalar les pràctiques que creen i recreen paisatges, a vegades de manera fictícia; en aquest procés intervé de manera directa la consideració del paisatge com a recurs, en qualitat d'escenari d'apropiació i comercialització.

És important notar que el concepte de paisatge que es difon des de la CEP s'entén cada vegada més com una realitat holística, on participen elements de tipus natural i cultural, de la valoració objectiva i subjectiva, de l'àmbit quotidià i excepcional. És d'interès el significat del paisatge en la qualitat de vida de les societats, i també en la seva concepció com a recurs. Aquesta amplitud semàntica acostava el paisatge a la ciutadania i en facilita un compromís efectiu i, al mateix temps, introdueix modificacions en la manera com, fins ara, s'ha entès el paisatge i tot allò que l'envolta.

