

CURS “EL PAISATGE DES DE L’ESCALA LOCAL” L’ORDENACIÓ I GESTIÓ DELS PAISATGES DEL SNU DES DE L’URBANISME

Xavier Canosa. 16.11.2020

Voldria començar compartint amb vosaltres tres idees.

La primera és del paleoantropòleg Juan Luis de Arsuaga: **“El paisatge és el primer document per entendre l’història”**, que ens obre un immens camí de conciliació entre l’activitat humana i els paisatges.

La segona és de l’escriptor Antoine de Saint-Exupéry: **“Un és sempre responsable d’allò que domestica”**, que apel·la a la nostra responsabilitat vers les intervencions que proposem sobre el territori.

La tercera és del físic Jorge Wagensberg: **“Seguir pensant sense moure les idees s’assembla a seguir volant sense moure les ales”**, aforisme que ens convida a arriscar-nos a imaginar i construir futurs.

Fa dos anys, en la presentació del “Simposi sobre el sòl no urbanitzable” organitzat per la demarcació de Girona del COAC, parlava del paisatge com el resultat perceptible de sentiments i emocions que interactuen amb les complexes i diverses relacions que generen les activitats humanes amb el territori i comentava que aquesta forma d’entendre el paisatge requeria d’intenció en la mirada, de mirades intencionades, implicades en els paisatges, que no imposades.

Compartia la percepció que tant els paisatges com la sensibilitat social que en tenim són fenòmens evolutius i canviants al llarg del temps i que el planejament urbanístic, pel fet que estableix regulacions que afecten als sistemes bàsics del territori (tant generals com locals), intervé en l’evolució del paisatge per l’establir normes encaminades a regular directament els fenòmens de transformació de la matriu biofísica del territori, actuant en conseqüència sobre la percepció que tindrem dels paisatges pròxims que conformen bona part del nostre univers d’emocions i sentiments.

Els organitzadors d’aquest curs em proposen compartir amb vosaltres algunes reflexions i posar alguns accents sobre l’ordenació i gestió dels paisatges del sòl no urbanitzable, fruit de la meva experiència professional en el camp de l’urbanisme.

En sessions anteriors d’aquest mateix curs ja heu parlat d’eines i dels instruments per la gestió i ordenació del paisatge, de participació ciutadana, de patrimoni paisatgístic i cultural i d’altres temes d’especial interès per a obrir finestres als nostres paisatges de proximitat. No insistiré en això i em limitaré a assenyalar el valor d’aquests instruments que cal atendre, comprendre, desenvolupar i criticar si calgués.

L'ORDENACIÓ DELS PAISATGES

Des de les disciplines urbanístiques l'ordenació dels paisatges s'expressa i concreta a través del planejament territorial i urbanístic. Fins fa relativament poc temps, en contades ocasions el planejament urbanístic incorporava, com a vector determinant en l'ordenació de les activitats humanes al territori, el paisatge com a valor col·lectiu.

Sovint s'ha primat el "jo vull" (vull veure, vull tenir, etc., una mirada colonitzadora del territori) per sobre del "nosaltres volem" (volem veure, volem disposar, volem gaudir, etc., una mirada cultivada, construïda i sedimentada que parteix de la col·lectivitat).

Vull reforçar l'eix troncal que per l'ordenació dels paisatges tenen el conjunt dels planejaments territorials i els catàlegs de paisatge, ja comentats en sessions anteriors. Ja heu parlat i debatut sobre aquests temes. Només m'agradaria afegir que si els planejaments locals s'adaptessin als propòsits dels planejaments territorials i a les directrius de paisatge vigents, donaríem un gran pas en la valorització i preservació dels paisatges.

Penseu en la quantitat de sòl no desenvolupat que, classificat per a futurs creixements residencials o per a activitats econòmiques, ordenen els nostres planejaments locals i que no són sostenibles per raons de necessitats reals de creixement, raons ambientals, de risc geològic o hidrològic, etc., sectors que en cas de desenvolupar-se suposarien greus impactes ambientals i paisatgístics.

Considero per tant del tot necessari i urgent revisar aquests planejaments i adaptar-los als objectius, propòsits i recomanacions dels plans territorials i de les directrius de paisatge i a la "nova cultura del territori" que col·lectivament estem construint. Penseu en el gran impacte positiu que, pels nostres paisatges, tindrien aquestes actuacions urbanístiques.

Arribats a aquest punt, posaré alguns "accents" en relació a la planificació urbanística.

Planejament local

Els planejaments locals tenen delegada la capacitat de concretar i desenvolupar els criteris territorials i les directrius de paisatge que han de fer possible la protecció dels paisatges com a béns patrimonials intangibles.

És precisament l'escala local del planejament la que ha de procurar per la preservació dels elements amb valor històric, simbòlic i social que permeten la lectura i interpretació dels paisatges, tant dels que es sustenten en la morfologia i estructura del medi natural com dels relacionats amb l'estructura i característiques dels assentaments urbans o rurals que són el resultat d'adicions i successives modificacions per la implantació d'activitats sobre el medi primigeni que aporten valors històrics i, en conseqüència, "memòria".

L'ordenació urbanística dels paisatges en el sòl no urbanitzable és en definitiva una manifestació més de com els éssers humans fem confluïr sobre un determinat territori l'expressió de la nostra cultura, amb actuacions interessades i sempre condicionades per la geografia, que ha influït en la localització dels assentaments de la població, en la distribució sobre el territori i en les morfologies urbanes, però també per la història, la sociologia, l'ecologia, l'economia, la jurisprudència o l'arquitectura.

Compromís públic

L'ordenació dels paisatges hauria de ser part de l'esquelet del planejament territorial i urbanístic i requereix d'una decidida voluntat pública de compromís, tant social com polític, i d'un marc legal i administratiu que l'acompanyi i li aportí fortalesa.

Si bé a escala territorial hem avançat col·lectivament en aquest objectiu, no tinc la mateixa percepció pel que fa a l'escala local. L'administració local mostra debilitats a l'hora de traslladar i incorporar a les dinàmiques municipals els instruments necessaris per ordenar els paisatges pròxims que afecten de manera transversal la resta de pràctiques de l'acció pública.

Constato que per regla general es comparteix l'idea de la valorització i protecció del paisatge, però es mostra difusa quan es vol implementar, reduint-la en molts casos:

- o bé a una simple regulació proteccionista dels usos i edificacions en el sòl no urbanitzable, incapaç d'estimular polítiques concretes d'acció pública o privada,
- o bé delegant en figures de planejament derivat (plans especials d'acció i/o protecció) l'ordenació dels paisatges, quan aquestes figures no disposen del marc ni legal ni administratiu necessari per garantir-ne la gestió i la consecució dels objectius predeterminats.

Dic això sabent que hi ha excepcions, algunes de molt significatives per la seva capacitat "d'obrir camins i moure idees". Posem atenció en les nascudes a l'Observatori del Paisatge i a la Diputació de Girona. Aprofitem-les.

Participació

Dèiem que el paisatge requereix intenció en la mirada. Les mirades individuals i úniques de cadascú acaben configurant la percepció que tenim del paisatge pròxim. Quan som capaços d'expressar aquesta percepció col·lectivament i concretar-la en accions és quan té sentit posar-nos a fer allò que en diem "ordenar els paisatges".

No fer-ho acaba sovint donant com a resultat la repetició del mateix, del que hi havia hagut fins ara: el paisatge com a negatiu del que resulta d'una ordenació urbanística interessada principalment en explotar les capacitats econòmiques que ens ofereix el territori.

Crec sincerament que com a societat hem mostrat decisió per passar pàgina d'aquesta forma insostenible i reduccionista de practicar l'urbanisme, però encara no hem après com fer-ho col·lectivament, participant activament en la presa de decisions.

Per arribar fins aquí cal que els representants públics assumeixin la conveniència de construir nous àmbits de participació i cal que ens dotem de noves eines jurídiques, econòmiques i administratives per tal que els ciutadans puguem assumir la ineludible responsabilitat d'actuar com a tals en la futura ordenació dels paisatges.

Propòsits concrets i objectius abastables

Els Plans, a curt i mitjà termini, ens han de servir per a “parar el cop” de l’herència rebuda, construïda sobre un model urbanístic depredador del territori i inadequat pel comú. Els Plans ens han d’ajudar a posar ordre, a endreçar i a fixar propòsits i criteris.

A escala local, un cop tinguem els nostres Plans “endreçats”, l’instrument més útil per actuar en l’ordenació del paisatge és el Projecte que ens permet actuar en el territori pròxim, amb un propòsit concret per assolir uns objectius abastables i fer-ho amb una mirada participativa que ens permet practicar dissenys col·laboratius, com ens recordava la Marta Serra.

Els reptes que ens planteja intervenir en el paisatge els trobem quan la nostra mirada intencionada i implicada la portem als espais pròxims d’aigua, als boscos, als espais agroforestals, a les edificacions, als elements patrimonials, a les infraestructures de mobilitat, energia o sanejament, als espais escènics que conformen les urbanitzacions disperses per territori, etc. També cal que posem especial atenció a la necessitat, en allò de “posar ordre”, d’executar accions de desurbanitzar o de desconstruir. Aquí l’administració pública no pot eludir la seva responsabilitat.

LA GESTIÓ DEL PAISATGE

El segon tema que se’m proposa és el de la gestió dels paisatges del SNU, proposta que em sembla inabastable per abordar-la en un curs d’aquestes característiques si considerem alguns dels elements que caracteritzen el nostre territori.

El SNU abasta la major part del territori, el 94% del sòl: 30.179 km² dels 32.108 km² que té Catalunya, dels quals el 37% estan protegits. L’enorme diversitat, posada de manifest en les 134 Unitats de Paisatge que ens han mostrat des de l’Observatori, genera multitud de polítiques transversals que haurien d’interessar-se i intervenir en la gestió dels paisatges: agràries, forestals, turístiques, culturals, patrimonials, ambientals, urbanístiques, etc. Així podríem continuar amb una llarguíssima relació de sectors i activitats.

La gestió dels paisatges del SNU des de l’urbanisme requereix també de noves mirades, a diferents escales, en un marc d’urbanització dispersa com la que hem anat desenvolupant i en un territori de geografies molt diverses.

Sumat a l’enorme extensió i diversitat que ens ofereix el SNU, cal considerar la també gran i complexa estructura administrativa que condiciona l’ordenació i la gestió vinculada al planejament urbanístic local. Tenim un total de 947 municipis distribuïts en 8 vegueries i 47 comarques, que d’una manera o altra, amb major o menor fortuna, han ordenat a través de les seves respectives figures de planejament local la totalitat del territori i regulen bona part de les activitats humanes anteriorment apuntades.

D’aquests 947 municipis, 826 (87%) tenen menys de 10.000 hab., 736 (78%), menys de 5.000 hab., 586 (62%), menys de 1.000 hab. i 336 (35%) són pobles petits i micropobles amb una població inferior als 500 hab. Aquesta diversitat d’assentaments

no es reflexa en els marcs de referència legal a que s'han de subjectar els plans urbanístics, fet que provoca clares disfuncions i evidencia mancances en l'ordenació i gestió del SNU, pel fet de tractar de forma homogènia aquesta gran diversitat.

Les meves reflexions les dirigeixo principalment a aquests municipis petits en població però que s'estenen per la major part del nostre territori. Els municipis grans en població actuen amb altres dinàmiques i el marc legal existent està més pensat per a ells.

Accents

L'actual marc legal urbanístic del nostre país ni tan sols no entra en l'articulació de mecanismes de gestió per implementar les determinacions urbanístiques que els planejaments fan en l'àmbit del SNU i com a conseqüència en la gestió vinculada a l'ordenació dels paisatges. Primera qüestió, no menor, que condiona absolutament la gestió de gran part del territori d'aquests municipis petits en població. Sense disposar d'eines ni de recursos no es pot plantejar un programa sostingut d'accions públiques en el SNU.

Des del guió economicista que majoritàriament evidencien els nostres planejaments urbanístics hem après (i ho sabem fer raonablement bé) a gestionar la part del territori que genera més plusvàlues (els sòls urbans i urbanitzables) perquè disposem dels mecanismes jurídics, administratius i econòmics que ens permeten fer-ho amb suficients garanties per a tothom, la ciutadania i les administracions.

I què passa amb el SNU? Algunes qüestions

Per què es tendeix a deixar en mans dels principals agents que actuen en el territori, pagesos i agents forestals, la major responsabilitat en la gestió dels territoris rurals, pràcticament sense participació pública?

Per què tenim tan clar que quan una activitat es vol implantar en el territori urbà o urbanitzable s'ha de participar en la dotació de sistemes públics, en construcció de les infraestructures generals i en la cessió de part de les plusvàlues que generen els nous aprofitaments urbanístics però no apliquem aquest mateix criteri quan l'activitat econòmica no estrictament vinculada al sector primari s'implanta en el SNU?

No seria raonable repensar aquestes situacions i revertir en la conservació del territori i en la custòdia dels paisatges una part dels beneficis públics i privats que generen aquestes activitats?

Per què tenim un immens patrimoni edificat en el SNU (més de 500.000 edificacions en el conjunt del país) del qual una bona part no troba en l'ordenació urbanística un encaix que permeti reocupar-lo com a actiu per assentar-hi població, promoure activitat i gestionar la protecció ambiental i paisatgística del territori?

Venim d'una etapa en què es creia, i per algunes administracions encara es així, que:

- les restriccions a noves activitats i la prohibició d'usos no estrictament vinculats amb el concepte "propis del SNU", aplicades amb caràcter general, són garantia de protecció del medi natural,

- el sol fet que el planejament atorgui a l'administració (la que sigui, la local o la de la Generalitat) les funcions de gestors únics de determinats espais naturals, encara que sense disposar dels recursos jurídics, administratius ni econòmics necessaris, és suficient per protegir els valors d'aquests espais i dels paisatges que percebem.

-
Alguna cosa no funciona. Dèiem que calen noves mirades. Aquí també.

La pervivència d'aquests criteris i instruments de "protecció" aboquen en realitat a una *sobreprotecció grotesca* (en paraules de l'arquitecte Quim Español) que no atén als efectes de la crisi territorial i econòmica que vivim, crisi que reclama noves accions en relació al canvi climàtic, una distribució social dels recursos, una major complicitat i coresponsabilitat amb els agents que actuen en el mal anomenat SNU, una protecció i custòdia real dels sistemes naturals, una optimització dels recursos de què disposem, etc.

I mentrestant, què es pot fer:

En primer lloc, disposar d'un major coneixement de les potencialitats i febleses que ens mostra el territori pròxim invertint en el seu coneixement. I en segon lloc, invertir en la valorització i millora del paisatge de proximitat amb estudis i projectes concrets, que es puguin abastar, dotant-los als pressupostos municipals i de la resta d'administracions locals de partides específiques per assolir els propòsits i objectius concrets que el planejament local sigui capaç d'ordenar i agendar.

Mentre no disposem d'un nou marc de referència (potser la llei del territori?), apunto algunes de les actuacions que considero que seria convenient dur a terme per a l'ordenació i gestió del SNU (i possibles amb el marc de referència actual):

- Adaptar els planejaments locals als propòsits territorials i de paisatge.
- Revisar la regulació dels usos i edificacions al SNU.
- Disposar d'estudis i projectes que obrin noves possibilitats per vincular accions de protecció patrimonial amb paisatge.
- Concertar la gestió del SNU amb els agents que actuen al territori: forestals, pagesos, turisme, lleure i cultura. I vincular actuacions en SNU a la custòdia de les finques.
- Revertir al territori part dels beneficis que generen els nous usos vinculats amb determinades activitats econòmiques (turisme, esport, lleure) en SNU.
- Seleccionar i recuperar espais degradats amb intervencions directes des de l'administració o amb concerts públic/privat.
- Fomentar la cooperació entre municipis en accions d'intervenció als paisatges.
- Exercir les competències municipals en disciplina urbanística.

Per acabar, vull compartir una idea que sovint m'ha acompanyat en aquesta oportunitat que he tingut de reflexionar sobre l'ordenació del territori: que els paisatges proporcionen estímuls i alimenten la intel·ligència emocional individual i col·lectiva.

Incorporem al debat sobre l'ordenació del territori i a les propostes concretes de ordenació i gestió del SNU aquesta intel·ligència emocional que ens regalen els paisatges.

Moltes gràcies.

Xavier Canosa

16.11.2020