

EL PAISAJE EN LA CARTA DEL URBANISMO EUROPEO DEL CONSEJO EUROPEO DE URBANISTAS (ECTP)¹

LANDSCAPE IN THE CHARTER OF EUROPEAN PLANNING OF EUROPEAN COUNCIL OF SPATIAL PLANNERS (ECTP)

Ignacio Pemán Gavín
Executive Committee of ECTP
Comité Ejecutivo Consejo Europeo de Urbanistas

Sumario

1.- Objetivo de la Carta de Urbanismo Europeo del ECTP. 2.- Marco teórico de la Carta: los documentos del Consejo de Europa y de la Unión Europea. 3.- Visión de las ciudades y territorios europeos. 3.1. Diagnóstico. 3.2. Carta de Florencia y Carta de Urbanismo: Paisaje y conectividad entre territorios y ciudadanos. 4.- Las diferentes manifestaciones del Paisaje en la Carta de Urbanismo. 4.1. El Paisaje, identidad y cohesión social. 4.2. Paisaje y modelo europeo tradicional de ciudades. 4.3. El Paisaje y calidad de vida. 4.4. Paisaje, Economía globalizada y diversidad de territorios. 5.- Plan territorial y Paisaje en la Carta: el Paisaje como una herramienta dentro de planeamiento. 5.1 El enfoque integral y holístico del planeamiento urbano y territorial. 5.2 El Paisaje y el “Genius loci” de un espacio o territorio. 6.- La necesidad de crear unas bases claras del Paisaje.

RESUMEN.- Este artículo tiene por objeto describir el sentido y alcance del Paisaje dentro de la visión del territorio y ciudades europeas recogida en la Carta sobre urbanismo europeo aprobada en Barcelona en el año 2013 por el Consejo Europeo de Urbanistas. La Carta sintetiza una visión de las ciudades y del territorio en el que el Paisaje con su capacidad para generar identidad constituye un elemento esencial de la cohesión social, competitividad en un mundo globalizado. El artículo analiza las vinculaciones entre el Paisaje y el urbanismo que plantea la Carta y que encuentra en la conectividad entre ciudades y territorios su último objetivo. Además, defiende la necesidad de integrar el Paisaje como una herramienta del Planeamiento y la necesaria elaboración de una bases culturales sobre el paisaje que supere el mero proteccionismo frente a la rápida urbanización y uniformidad que ha caracterizado al urbanismo en las últimas décadas; todo ello con el objeto de integrar de una forma coherente las nuevas intervenciones en el contexto de la ciudad existente.

ABSTRACT.- This article aims to describe the meaning and scope of the landscape within the vision of European cities in the Charter for European Planning adopted in Barcelona in 2013 by the European Council of Town Planners. The Charter synthesizes a vision of cities and territory in which landscape -with its ability to generate identity- is essential for social cohesion and competitiveness in a globalized world. The article analyzes the links Landscape and urbanism to the extent that the Charter considers the connectivity between cities and territories the main objective of planning and defends the need to integrate the landscape as a planning tool. Finally warns the necessary development of a cultural bases on the landscape that exceeds the mere protectionism perspective against rapid urbanization and uniformity and a in order to have

¹ The European Council of Spatial Planners - Conseil Européen des Urbanistes (ECTP-CEU) es una Asociación europea sin ánimo de lucro fundada en el año 1985 e integrada por 25 Asociaciones e institutos nacionales de urbanismo provenientes de 23 países europeos. web site <http://www.ectp-ceu.eu/>

criteria for integration of new constructions and transformations in the context of the existing city.

Palabras: Europa, Paisaje, urbanistas, ciudades, territorio, Planeamiento,
Keywords: Europe, Landscape, town-planners city, territory, Planning,

1.- Objetivo de la Carta de Urbanismo Europeo del ECTP.

La Carta de Urbanismo Europeo del Consejo Europeo de Urbanistas –en adelante ECTP- constituye un documento de reflexión sobre el territorio y las ciudades europeas desde la perspectiva de los urbanistas, es decir desde la visión y experiencia que atribuye el ejercicio de la práctica del urbanismo. En este sentido, la Carta del ECTP defiende un modelo tanto de la ciudad como del territorio europeo que anuncia en su introducción en los siguientes términos: *la Carta del Urbanismo Europeo contiene una visión para el futuro de las ciudades y territorios como respuesta a los retos que se enfrenta Europa -Apartado 8-*.

Pero la Carta del ECTP no sólo propone una visión del futuro modelo del territorio y de la ciudad europea, no sólo aporta un diagnóstico y unos principios sobre los que debería construirse el modelo futuro de ciudad y territorio europeo, sino que aporta a esta reflexión dos aspectos que resultan especialmente relevantes desde la especial posición que atribuye la profesión del urbanista; los compromisos y funciones que los urbanistas europeos deben asumir en el difícil cometido de hacer realidad los principios en los que debe sustentarse el desarrollo de la ciudad y del territorio, y la defensa del planeamiento urbano o territorial como el instrumento adecuado para integrar una visión holística de las diferentes perspectivas que concurren en el territorio.

De acuerdo con este doble objetivo, la Carta del ECTP se estructura entre tres partes diferenciadas. La primera define las pautas sobre las que debería construirse el futuro de las ciudades y regiones europeas. Una segunda parte, define el papel de los urbanistas en el diseño y gestión de las ciudades y en la tercera establece los contenidos que debería priorizar el planeamiento, el Plan con mayúscula como instrumento idóneo para materializar la visión de la ciudad y el territorio europeo.

2.- Marco teórico de la Carta: los documentos del Consejo de Europa y de la Unión Europea.

La Carta del Consejo Europeo de Urbanistas hace suyos los principios sobre desarrollo urbano y territorial que el Consejo de Europa y, posteriormente, la Unión Europea han desarrollado y formulado en las últimas décadas.

En concreto, la Carta alude expresamente como antecedentes y principales referencias a los documentos que en el seno del Consejo de Europa y de la Unión Europea se han formulado en relación con los principios de desarrollo territorial en el contexto europeo: *“European Spatial*

Development Perspective” (ESDP), 1999; “*Guiding Principles for Sustainable Spatial Development of the European Continent*” (COE: Hanover 2002); “*Leipzig Charter*”, 2007; y “*Toledo Declaration*”, 2010. A los trabajos de la Agencia Europea de Medio Ambiente sobre la calidad de los espacios urbanos (apartado 69)² y aunque no está citado expresamente resulta muy evidente la influencia en la Carta del Convenio de Florencia (2000) en relación con el Paisaje.

El conjunto de documentos describen los parámetros urbanísticos necesarios a fin de conseguir un desarrollo territorial sostenible, es decir, eficiente y equilibrado. Cabe detectar en el proceso de formulación una evolución desde la reflexión teórica sobre el territorio que inició el Consejo de Europa, basada en los valores éticos de un territorio equilibrado y democrático, a su posterior reformulación por las instituciones de la Unión Europea, que dotaron de relevancia económica a la consecución de una cohesión territorial. Por una parte, entendió que sólo un territorio cohesionado y sostenible garantizaba una competitividad europea en un mundo globalizado y, por otra parte, promovió la necesidad de fundar las políticas económicas europeas en una previa visión física y territorial.

Como se ha indicado, el camino se inició en el seno del Consejo de Europa con la creación de la Conferencia Europea de Ministros Responsables de Política Regional y Ordenación del Territorio (CEMAT) a partir del año 1970³, que tuvo en la Carta Europea de Ordenación del Territorio, aprobada en la Conferencia celebrada en Torremolinos en mayo de 1983, su aportación más relevante en esta primera etapa.

Fue posteriormente durante las décadas de los años 80 y 90 en las que se avanzó en la formulación de criterios concretos que dieron como resultado la elaboración de los Principios directores para el desarrollo territorial sostenible (Hannover, 2000) en el que aparece claramente ya la cohesión territorial como elemento sobre el que gravitará la mejora de la competitividad y las funciones urbanas y un nuevo modelo como base del desarrollo económico⁴. La cohesión territorial *consistirá en garantizar un armonioso desarrollo de todos esos lugares* y lograr que sus habitantes puedan aprovechar al máximo sus características inherentes.

² El Medio Ambiente en Europa: Cuarta Evaluación Medio Ambiente Urbano, 2009. Entidad Editora: MARM Ya en en la Segunda evaluación Medio ambiente urbano (Capítulo 12), 1998 alerta del impacto de los crecimientos urbanos en el territorio en los siguientes términos: “*Today 72% of Europeans live in urban areas. By 2020, this figure will increase to around 80 %, and in several countries it will be 90 % or more. Today more than a quarter of the European Union’s territory is negatively impacted by urban land uptake, due in particular to urban sprawl, which is affecting towns and cities of all sizes across Europe. In the past 10 years alone, the equivalent of five times the size of Greater London has been given up to further sprawl of European cities.*”

³ A su vez la CEMAT tuvo su origen en la Conferencia permanente de poderes locales y regionales de Europa del Consejo de Europa en 1968

⁴ Dentro de la Unión Europea se propiciaron a partir del 1989 las reuniones informales de forma paralela a las del CEMAT con el antecedente del Fondo Europeo de Desarrollo Regional que permitió desarrollar una política regional comunitaria para corregir los principales desequilibrios de las diferentes Regiones. Estas reuniones fructificaron y la Conferencia celebrada en Postdam aprobaron la denominada Estrategia Territorial Europea en el año 1999. Se trata de un documento casi coetáneo con el aprobado por el CEMAT dentro del seno del Consejo de Europa y responden a criterios muy similares

Los documentos son profusos en su diagnóstico y visión del futuro pero a modo de resumen cabe citar, por lo que al paisaje interesa, el desarrollo de un sistema urbano equilibrado y policéntrico y una nueva asociación urbano-rural basada en su carácter complementario y en la gestión prudente y de protección del patrimonio natural y cultural.

En la escala urbana, los documentos europeos comparten un modelo de desarrollo futuro que evite nuevas ocupaciones y potencie la rehabilitación de la ciudad existente. (Declaración de Toledo, 2010). En esta misma línea, los Programas de Acción de la Comisión Europea han situado su atención junto a los problemas de falta de calidad del aire y del ruido, en los problemas en los modelos difusos de la ciudad, en los terrenos abandonados o vacíos urbanos⁵ y, en fin, la Agencia Europea de medio Ambiente ha venido insistiendo en la idea de la ciudad compacta y en las infraestructuras verdes.

Por su parte, el tratamiento, enfoque y sentido del Paisaje en la Carta encuentra en el Convenio Europeo del Paisaje su referencia directa. La Carta recoge el paisaje como una nueva perspectiva distinta a la medioambiental, a la biológica y, por tanto, a protección de la naturaleza y de los recursos naturales, se refiere al paisaje como elemento cultural como una experiencia subjetiva del ser humano con entorno natural y urbano.

En definitiva, la Carta del ECTP aparece dentro de este conjunto de documentos europeos sobre territorio y ciudad que insisten en la defensa de la ciudad compacta frente a la tendencia de la ciudad difusa, el policentrismo frente a la tendencia a la suburbanización, la defensa de las centralidades frente a los crecimientos sin referencias urbanas. Y, junto a ello, la relación complementaria entre la ciudad y el campo que potencie relaciones funcionales mutuas y, entre ellas, la de un mercado garantizado que facilite el mantenimiento de los usos agrarios en el entorno de las ciudades.

Dentro de este conjunto de principios, la Carta del ECTP recoge el planteamiento del Convenio de Florencia como una herramienta que debe integrarse en la visión holística del territorio, donde el planeamiento, el Plan territorial, debe constituir el vehículo adecuado donde integrar el Paisaje.

3.- Visión de las ciudades y territorios europeos.

3.1.- Diagnóstico

⁵ La Comunicación de la Comisión, de 11 de enero de 2006, sobre una Estrategia temática para el medio ambiente urbano [COM (2005) 718] ya recogía el siguiente diagnóstico: *“Cuatro de cada cinco europeos viven en las ciudades. Éstas se enfrentan a problemas comunes: mala calidad del aire, elevados niveles de tráfico y congestión, ruido ambiente muy elevado, edificaciones de baja calidad, terrenos abandonados, emisiones de gases con efecto invernadero, expansión incontrolada y producción de residuos y aguas residuales”*.

La Carta del ECTP parte, por tanto, del diagnóstico mencionado que sintetiza bajo la triple visión social, económica y ambiental. Recuerda las debilidades actuales de las ciudades europeas tanto desde un punto de vista social *-la exclusión social, el desempleo, la delincuencia-*, económico *-sufren el declive de las industrias tradicionales-*, y ambiental *-la fuerte contaminación y la degradación ambiental-*.

La rápida urbanización, la creación de espacios desconectados y la pérdida de una tradición urbana europea milenaria constituyen para la Carta del ECTP las debilidades y amenazas del desarrollo de las últimas décadas. Las áreas urbanas europeas se caracterizan por una fragmentación de sus diferentes piezas o áreas internas, el vaciamiento de los centros y una expansión urbana injustificada. Señala, en concreto, la Carta del ECTP, que *“nuestras áreas urbanas sufren el declive de las industrias tradicionales, la exclusión social, el desempleo, la expansión urbana, la decadencia de los centros urbanos, la delincuencia, la fuerte contaminación y la degradación ambiental”*.

Sobre este diagnóstico plantea la Carta del ECTP diferentes propuestas para reconducir las tendencias de estos nuevos modelos de crecimiento y en cuyo contexto el Paisaje constituye una herramienta fundamental tal como se examina a continuación.

3.2.- Carta de Florencia y Carta de Urbanismo: Paisaje y conectividad entre territorios y ciudadanos.

La Carta del ECTP tiene en la Carta de Florencia su referencia fundamental hasta el punto de que recoge los términos de la definición del Paisaje de forma casi literal. El Paisaje, recuerda la Carta, es *“el espacio vinculado a cualquier parte del territorio tal como es percibido por los ciudadanos, resultado de la acción e interacción de factores naturales y del hombre”*.

Además, en términos similares a la Carta de Florencia, alude expresamente al principio de participación activa y pública en el desarrollo de los paisajes, e insiste a continuación en la idea de que *“la democracia participativa es un factor clave para asegurar que una política de desarrollo del paisaje tenga un apoyo público”*.

A partir de esta premisa, el Paisaje constituye una herramienta especialmente conectada con la idea principal que aporta la Carta al urbanismo: conectar territorios, ciudades, espacios internos y ciudadanos. La conectividad como principal “idea-fuerza” de la Carta del ECTP renueva la relevancia del Paisaje en el urbanismo.

En efecto, el Paisaje y la conectividad contienen referencias similares si se recuerda que el Paisaje tiene su origen en el andar, en la necesidad del hombre de conectar espacios y territorios, han sido los corredores naturales, las trashumancias y después las tramas urbanas

y las avenidas, su expresión más genuina. “A través del andar el hombre empezó a construir el paisaje natural que lo rodeaba” recuerda Francesco Careri⁶, que recuerda las diferentes funciones del hombre a lo largo del tiempo desde el paleolítico hasta el paisaje decimonónico expresado por Charles Baudelaire y recordado por W. Benjamin⁷.

Expresión de una función, la de conectar que, como se adelantaba, constituye el objetivo esencial del urbanismo tal como lo entiende la Carta del Urbanismo Europeo que “*promueve ..., una visión de Europa sobre la base de ciudades y territorios integrados y conectados*” - Apartado 14- y que concreta en los propios títulos de los capítulos: 1.- Ciudades y regiones integradas y conectadas; 2.- Cohesión social y conectividad; 3.- Integración económica y conectividad; 4.- Medio ambiente y conectividad.; y el último capítulo la integración espacial.

De esta manera, el paisaje urbano y natural, construido a partir de la necesidad de conectar espacios, constituye una perspectiva especialmente útil dentro del objetivo de la Carta, en la medida en que considera la conectividad, la conexión entre espacios y ciudades, el desafío del urbanismo del Siglo XXI.

4. Las diferentes manifestaciones del Paisaje en la Carta de Urbanismo.

Tal como se ha adelantado, la Carta del ECTP atribuye al Paisaje diferentes funciones conectadas a cada una de los enfoques del urbanismo. De esta manera aparece en la Carta como una manifestación concreta del medio ambiente, como configurador de una identidad que conforma la cohesión social de una comunidad. Pero además en cuanto expresión de la diversidad urbana y territorial, un valor de competitividad económica en la globalización.

Asimismo, junto a esta perspectiva específica ambiental, social y económica, la Carta del ECTP valora el paisaje como un bien que junto a otros como la salud, el medio ambiente, el adecuado trabajo y los servicios, posibilitan el bienestar, la calidad de vida del ser humano. El paisaje en cuanto bien inmaterial aparece vinculado a determinados bienes como la naturaleza o el patrimonio cultural, pero en cuanto expresión subjetiva del espacio físico, constituye un bien distinto y autónomo a todos ellos.

En la Carta del ECTP el Paisaje adquiere su sentido pleno y acepción esencial en cuanto expresión subjetiva del entorno y, por tanto, constituye un bien diferente a la naturaleza en cuanto tal, o a la arquitectura o intervención del hombre. Aparece citado siempre como un bien diferente al patrimonio natural y cultural. Como recuerda Schlögel “*habitualmente los humanos no crecen en lugares o ciudades, sino en medios: en paisajes. Somos hijos de nuestro paisaje*” (Schlögel, 1987, p. 279).

⁶ CARERI FRANCESCO, 2005 El andar como práctica estética. Land&scapesSeries. Walkscapes. GG

⁷ BENJAMIN Walter. Libro de los pasajes. 2005, Ediciones AKAL

4.1.-El Paisaje, identidad y cohesión social.

La Carta del ECTP no solo entiende el Paisaje como un bien de interés general que resulta esencial en la consecución de un estándar adecuado de calidad de vida, sino que entiende que tal vinculación se manifiesta de forma más específica en dos perspectivas esenciales del desarrollo territorial, la identidad y la cohesión social.

En efecto, el Paisaje conforma para la Carta la identidad cultural y, por tanto, social de un núcleo, ciudad o territorio, en la medida en que conforma un sentimiento común hacia determinados espacios compartidos. Y, por otra parte, la Carta atribuye al Paisaje un valor intrínseco en el mercado globalizado al ser capaz de atraer actividades y crear sinergias con otras con relevancia económica.

Por una parte, desde la perspectiva de la cohesión social, la carta recuerda que en una sociedad cada día más multicultural, los paisajes y lugares públicos comunes adquieren especial importancia como elemento de cohesión. La diversidad cultural es una característica - y puede ser valor esencial- de las ciudades europeas, pero la diversidad contiene también riesgos de intensificar la fragmentación, tanto culturales como físicos, de las ciudades creando espacios separados o guetos. Para evitar este riesgo la Carta entiende que el urbanismo tiene una función esencial, en la medida en que la creación de espacios públicos comunes propician la participación en valores comunes. Y quizás de forma más imperceptible la vinculación a esos espacios que constituyen un determinado paisaje cotidiano termine por configurar un referente común en la configuración de una determinada identidad.

El Paisaje en cuanto expresión subjetiva del lugar crea vínculos de identidad con el territorio, y por tanto una identidad como ciudadanos. Recuerda la expresión de Schlögel, cuando señalaba que el paisaje *“dicta nuestro comportamiento y aún nuestro pensamiento en la medida en que estemos abiertos a él. No alcanzo a figurarme señas mejores de identidad”* (Schlögel, 1987 p. 272).

En efecto, en cuanto expresión estética del entorno, compartida por un conjunto de ciudadanos o una comunidad, crea identidad. Ese sentimiento de pertenencia compartida a un entorno o al lugar, tal lo entendió Aristóteles,⁸ influye y conforma el cuerpo que está en él, de manera que *“el paisaje no solo es lo que nosotros habitamos, sino lo que nos habita y nos incorpora al mismo tiempo”*⁹ (Didi Huberman, 2000, p. 83)¹⁰ en la acepción que atribuía M. Heidegger al

⁸ Aristóteles recordaba la tesis de Hesíodo sobre el *topos como si tuviese que haber un espacio primordial para las cosas, pues pensaba, con la opinión común, que todas las cosas tienen que estar en un “donde”, tener un lugar* -Física Libro IV-. Citado por Arisó Albert, 2012, p. 35

⁹ Citado por Gallardo Frías, Laura 2013, p. 162

¹⁰ Citado por Gallardo Frías, Laura 2013, 0ag 163

habitar en el que el ser humano adquiere su sentido pleno¹¹, y en el que se produce una interacción o influencia recíproca con el ambiente de alrededor¹².

4.2.- Paisaje y modelo europeo tradicional de ciudades

a) La tradición urbana de ciudad compacta.

La diversidad territorial y urbana europea, constituye un valor esencial tanto para la Carta del ECTP como para los documentos elaborados en el marco de las instituciones europeas citados anteriormente. Por ello, la Carta entiende que *“Las ciudades y los territorios deben conservar sus diferencias y reducir su tendencia a la uniformidad y a la fragmentación en su estructura formal”*.

Desde una perspectiva amplia del paisaje territorial, Europa tiene características específicas frente a otros continentes. En concreto, cuenta con un sistema de ciudades en gran número pequeñas y medianas. La densa red de ciudades pequeñas y medianas del territorio europeo constituye una característica propia de este territorio con 3.500 ciudades de más de 10.000 habitantes, frente a los Estados Unidos que únicamente tienen 1.000 aglomeraciones de más de 10.000 habitantes, de manera que en Europa la distancia entre ciudades es de 13 Km y en Estados Unidos de 48 Kilómetros, diferencia que se explica por la mayor antigüedad de las ciudades europeas, en una época de circulación lenta que exigía lógicamente muchas etapas en los itinerarios -Mariconi-Ebrard F. 1994, p.-.

Y, desde un punto de vista urbano, la ciudad europea se ha caracterizado por un tipo de poblamiento compacto con una trama y estructura a partir de una centralidad clara. La Carta del ECTP recuerda que *“las actividades humanas deben estar ubicadas en el centro urbano y debe ser invertida la tendencia a extenderse, consumiendo zonas rurales y naturales. Y añade que Los núcleos existentes deben ser respetados y no ser adsorbidos por una masa urbana indistinta que les hace perder su identidad y carácter”*.

Uno y otro contenido, es decir, tanto el paisaje territorial conformado por una red de ciudades pequeñas y medianas, como el paisaje urbano conformado durante siglos por un modelo compacto, por una específica trama y estructura conforman parte esencial de un paisaje europeo que debe preservarse frente a otras formas exógenas de entender el territorio.

b) Paisaje y nuevos fenómenos urbanos: el temor ante los fenómenos de rápida urbanización y las áreas metropolitanas.

El fenómeno urbano adquiere en Europa y en general en el mundo, una importancia cada día mayor. Como señala la Carta del ECTP, *“Europa se enfrenta no sólo a una rápida tasa de urbanización, también a una expansión de la escala de los conjuntos urbanos”* –Apartado 40-.

¹¹ Heidegger, M. 1997. Construir, habitar, pensar. Barcelona, Ed. Serbal.

¹² Norberg-Schulz, 1980, p. 31. Citado por Gallardo Laura, 2013, p. 162

Dentro del fenómeno urbano europeo los núcleos metropolitanos han tenido especial relevancia tanto por la población que albergan como por constituir los centros económicos más importantes. En este sentido, la Carta recuerda que *“un centenar de áreas metropolitanas en Europa en la que viven más de 60% de la población europea”*. Y continúa señalando que *“Estas agrupaciones, estrechamente vinculados a las áreas urbanas y a las ciudades, son los impulsores del cambio en Europa -son el punto central del desarrollo económico, de los retos sociales y de la presión ambiental”* -apartado 40-.

El paisaje adquiere en estos contextos urbanos de gran escala una relevancia especial por cuanto ha generado nuevas escenas urbanas, en muchos casos constituidos más por los vacíos urbanos que generan las infraestructuras, las comunicaciones, los desarrollos fragmentados que por sus plazas y espacios públicos vinculados en muchos casos a espacios residuales. Este nuevo paisaje urbano creado a partir de los procesos de transformación del siglo anterior conlleva importantes debilidades derivadas de su fragmentación, de su morfología difusa, de la falta de centralidades claras, de la creación de espacios públicos residuales, del impacto en el territorio de las redes de comunicaciones o de la excesiva presencia del coche. Y, en este contexto, el enfoque del paisaje permite valorar la ciudad existente y crear nuevas tramas, redes verdes, avenidas y corredores capaces de conectar las diferentes áreas de las ciudades, y éstas con el entorno rural.

4.3.- El Paisaje y calidad de vida

Pero para la Carta del ECTP, el Paisaje no sólo constituye un enfoque del territorio especialmente adecuado para crear cohesión social y ciudades estructuradas. La Carta señala que el paisaje, en cuanto expresión de nuestro entorno físico y cultural, condiciona con carácter general la calidad de vida y el desarrollo sostenible. Dentro de esa acepción del lugar, del habitar, del paisaje como interacción del hombre con su entorno, la Carta considera fundamental la relación entre ciudadano y su entorno, en la medida en que un paisaje de calidad y expresivo de lo natural y cultural de un territorio concreto constituye un elemento que influye decisivamente en la calidad de vida de los ciudadanos.

Así en el apartado 45 dedicado a la Conectividad Ambiental la Carta señala que los vínculos entre las personas y su medio ambiente son fundamentales. *“Estos vínculos construyenuna calidad de vida basado en una herencia cultural y natural compartidos. Esto significa la necesidad de establecer conexiones entre la sanidad, estilo de vida, calidad de vida, el uso sostenible de nuestros ecosistemas, de nuestros paisajes, de nuestras áreas naturales y de nuestra energía”*.

4.4.- Paisaje, Economía globalizada y diversidad de territorios.

Y, en fin, el Paisaje no es solo una herramienta urbanística y territorial imprescindible, es, además, un bien con relevancia económica ya que en la medida en que crea identidades fuertes tiene presencia en un mundo globalizado. La Carta del ECTP parte, al igual que los documentos europeos citados, del valor intrínseco que conlleva la diversidad del territorio y ciudades europeas en un territorio globalizado. Y en este sentido el paisaje, en cuanto manifestación de un territorio, expresa la diversidad europea. Señala en concreto la Carta que *“el paisaje contribuye a la economía de todas las ciudades y territorios a través de su protección, gestión y su ordenación”* – Apartado 50-.

Recuerda la Carta del ECTP que las ciudades europeas deben seguir siendo competitivas. Y para ello cita diversos desafíos entre los que se encuentra la protección del paisaje, junto con la recualificación del centro histórico de las ciudades -Apartado 42- el patrimonio cultural y natural, o metas de componente laboral, ambiental o territorial como *“una mano de trabajo con formación y competente, un medio ambiente y su ubicación estratégica”*. -Apartado 35-.¹³

La competitividad de los territorios desde una perspectiva económica se relaciona en el paisaje no solo como patrimonio cultural y natural, sino como expresión de una identidad local que conforma una fortaleza con relevancia económica.

5.- Plan territorial y paisaje en la Carta: el Paisaje como una herramienta dentro de planeamiento

5.1 El enfoque integral y holístico del planeamiento urbano y territorial

La Carta de urbanismo europeo del ECTP advierte de los inconvenientes de abordar desde una perspectiva sectorial los conflictos del territorio así como de la necesidad de integrar los diferentes sectores que inciden en el territorio bajo una perspectiva global. Así, señala la Carta que *“la integración territorial requiere un enfoque integral, proactivo y participativo en su formulación, comunicación y seguimiento”* -Apartado 65-

Y ello por cuanto únicamente un enfoque integrado del territorio, una visión holística de los conflictos permite resolver de una forma adecuada la complejidad del territorio y de la ciudad.

¹³ Esta idea inicialmente planteada en las reuniones de Ministros competentes en esta materia fue elevada de nivel al constituir uno de los pilares de los objetivos planteados en los Consejos de Jefes de Estado en Lisboa y Gottemburgo en los años de 2001 y 2002. El objetivo declarado de los Jefes de Gobierno en la cumbre de Lisboa en el año 2000 fue el de hacer de la UE "la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social." A este objetivo económico y social se añadió la visión ambiental en la Estrategia de Gottemburgo acordada en la reunión de los Jefes de Gobierno los días 15 y 16 de junio de 2001. En concreto dicha Estrategia se refería a la una estrategia para el desarrollo sostenible y ha añadido una dimensión ambiental al proceso de Lisboa para el empleo, la reforma económica y la cohesión social; El desarrollo sostenible -afrentar las necesidades de la generación actual sin poner en peligro las de las futuras generaciones- es un objetivo fundamental de los Tratados, que exige utilizar las políticas económicas, sociales y ambientales de forma interactiva. Las sucesivas presidencias de Holanda y Alemania dieron un impulso a esta nueva perspectiva mediante la elaboración de documentos preparatorios de lo que posteriormente sería la Agenda territorial que, a su vez, abundó especialmente en la idea de la diversidad territorial como una riqueza propia europea que permitiría hacer más competitiva su economía. En la actual elaboración del Libro verde cohesión territorial abunda en la idea de aprovechar la diversidad del territorio y del sistema de ciudades europeo como un valor intrínseco.

La Carta resume las ventajas de este enfoque al señalar que *“el enfoque integrado resultante permite una evaluación significativa de los puntos fuertes y retos del territorio, la definición de las oportunidades y escenarios realistas y finalmente, la definición de políticas óptimas para el desarrollo futuro del territorio, ya sea a nivel local o supralocal”* -Apartado 67-.

La Carta entiende -y esta es, según creo, una de sus aportaciones importantes respecto de los documentos elaborados desde otras instancias- que el instrumento adecuado para garantizar una visión integrada del territorio y las ciudades es el Plan local o territorial. Así defiende *“el valor de la planificación y tratar de influir en los agentes de la ordenación territorial (por ejemplo, organizaciones no gubernamentales y el sector privado), los gobiernos y las autoridades locales. Otras organizaciones también están buscando un reconocimiento efectivo de la planificación”* -Apartado 68-.

En efecto, la perspectiva holística que por definición caracteriza al planeamiento urbano y territorial, permite integrar el conjunto de perspectivas que inciden en el territorio y las medidas y acciones bajo la perspectiva de un solo Plan, lo que a su vez permite coordinar las acciones de política sectorial en una forma que sea sensible a las necesidades de las comunidades locales.

Y dentro de esta visión compleja e integral que asume el Plan urbano o territorial, el paisaje constituiría una herramienta esencial en el diagnóstico y la determinación de las acciones. Para la Carta el paisaje no debe configurar una competencia, perspectiva de análisis o política sectorial, sino una herramienta que determine el contenido del propio Plan urbanístico territorial. Frente al riesgo que conllevaría para lograr un territorio eficiente el planteamiento de un Plan o documento sectorial del Paisaje, la Carta propone su integración que incida en el territorio como un instrumento para la adopción de decisiones del planeamiento urbano o territorial.

5.2 El Paisaje y el “Genius loci” de un espacio o territorio

Dentro de este enfoque integral, la Carta reserva al Paisaje diferentes contenidos y misiones relevantes –paisajes de calidad naturales o culturales, vistas panorámicas...- pero quizás puede señalarse como la más importante su capacidad para detectar la huella del pasado en el espacio sobre el que se debe intervenir a fin de proponer intervenciones que le den pleno sentido a un determinado espacio. Recuerda la Carta del ECTP que la ciudad del XXI debe potenciar la ciudad existente -la regeneración o renovación de espacios degradados, la rehabilitación de edificios...- y entre ellos señala un objetivo en el que el paisaje constituye una herramienta especialmente útil: *la creación de lugares y paisajes emblemáticos inspirados en la especificidad del “genius loci”, poniendo en valor su diversidad y su carácter* -Apartado 58-.

La clave para intervenir en la ciudad es entender la huella de su historia, la identidad propia que a lo largo de los siglos ha transformado el territorio y un determinado espacio. Identidad que está íntimamente relacionada con el "genius loci", cuyo origen romano conecta *"con una antigua creencia, cada ser 'independiente' tiene su genius, su espíritu guardián. Este espíritu da vida a pueblos y lugares, los acompaña desde su nacimiento hasta su muerte y determina su carácter o su esencia. Incluso los dioses tienen su genius, lo que explica la naturaleza fundamental de este concepto"* -Norberg-Schulz, 1981, p. 18-.

Y como hemos visto anteriormente, el Paisaje constituye, en cuanto expresión inmaterial de las huellas de un lugar, una herramienta especialmente útil para elaborar este diagnóstico del territorio.

6.- La necesidad de crear unas bases claras del paisaje.

La Carta de Urbanismo del ECTP al igual que previamente el Convenio de Florencia eleva el Paisaje a rango de política pública, a la categoría de bien jurídico y de alguna manera ambas certifican un cambio en el enfoque del paisaje que en gran parte ha dejado de constituir una experiencia exclusivamente estética para integrar el campo de la sociología, el derecho y la política –Maderuelo, 2006, p. 243-.

En efecto, la Carta del ECTP, como muchos de los documentos europeos citados más arriba, acentúa el enfoque proteccionista del paisaje configurado durante siglos como una herencia a preservar, y expresa una actitud defensiva ante los peligros de una rápida urbanización, de una uniformidad de los territorios que ponen en riesgo la riqueza europea. En efecto, a lo largo del texto de la Carta cabe detectar una desconfianza ante las alteraciones del paisaje como consecuencia de nuevas intervenciones, y una reivindicación de la tradición arquitectónica y urbana europea, de su morfología, de su trama tradicional. El paisaje parece desconfiar de los nuevos paisajes.

Pero no cabe duda de que, por definición, el Paisaje no es un fenómeno estático dado que el territorio y la ciudad están sujetos a un proceso continuo de cambio. La diferencia radica en que *"durante siglos los cambios han sido asimilados paulatinamente, y ha permitido asimilar lo exógeno como algo totalmente integrado"* – Maderuelo, 2006, p. 243-, lo que explica el carácter proteccionista que se le atribuye al Paisaje.

De hecho, hoy día las ciudades europeas deben adaptarse a una sociedad del conocimiento y planificar una transición hacia nuevas formas de energía que garanticen el futuro de las ciudades que conllevará efectos concretos en su paisaje. La Carta del ECTP, por su parte, es consciente de que la ciudad está en permanente renovación y transformación y que, por tanto,

el paisaje no puede ser simplemente una técnica de protección estática del entorno, ya que el espacio se debe renovar y regenerar en cuanto organismo vivo.

El problema y su desafío deriva de la dificultad para acordar unas bases culturales claras sobre paisaje urbano y natural, en la necesidad de definir, de común acuerdo, entre los agentes intervinientes en el territorio y los ciudadanos, los elementos de valor del paisaje y los enfoques nuevos que pueden asumirse. El desafío del Paisaje como bien jurídico es superar su actitud de desconfianza y crear las bases para adoptar unos valores comunes que permitan integrar las nuevas intervenciones en el territorio. Una sociedad que transforma rápidamente sus hábitos, su relación con la tierra y con el entorno, en el que los nuevos residentes son expresión de un flujo permanente entre territorios, en el que la construcción y arquitectura se caracteriza por una renovación técnica permanente necesita unas bases culturales comunes que permitan a un territorio actuar con claridad ante la inevitable renovación de la ciudad y del territorio. La creación de esas bases culturales es el verdadero desafío del Paisaje. De lo contrario, el Paisaje como política pública se puede terminar convirtiendo en un vacío ejercicio de control sin criterio claro y coherente sobre las nuevas intervenciones en el territorio.

BIBLIOGRAFÍA

ARIAS SIERRA, PABLO Periferias y nueva ciudad: el problema del paisaje en los procesos de dispersión humana 2003 DUO Universidad de Sevilla, Serie Arquitectura número 25

ARISÓ CRUZ, Albert La noción de lugar en la física aristotélica. Universidad de Barcelona. Thémata. Revista de Filosofía. Número 45. 2012

BENJAMIN Walter. Libro de los pasajes. 2005, Ediciones AKAL

BRICEÑO ÁVILA, MORELLA. El valor estético y ecológico del paisaje urbano y los asentamientos humanos sustentables Revista Geográfica Venezolana, Vol. 50(2) 2009, 213-233

CARERI FRANCESCO, 2005 El andar como práctica estética. Land&scapesSeries. Walkscapes. GG

GALLARDO FRÍAS, LAURA Lugar y arquitectura. Reflexión de la esencia de la arquitectura a través de la noción de lugar arquitectura revista Vol. 9, n. 2, p. 161-169, jul/diez 2013

HEIDEGGER, M. 1997. Construir, habitar, pensar. Barcelona, Ed. Serbal.

MADERUELO, JAVIER, 2006, La actualidad del paisaje En Paisaje y pensamiento. Centro de Arte y Naturaleza. ABADA Editores

MARCHÁN FIZ, SIMON, 2006 La experiencia estética de la naturaleza y la construcción del paisaje. En Paisaje y pensamiento. (Dir. Javier Maderuelo), Centro de Arte y Naturaleza. ABADA Editores.

MARICONI-EBRARD F. 1994, Geopolis, Pour comparer les Villes du monde. Paris. Anthropos.

NORBERG-SCHULZ, Christian. Genius loci: Towards a phenomenology of architecture. Rizzoli (New York) 1980.

SCHLÖGEL KARL, 2007. En el espacio leemos el tiempo Sobre historia de la civilización y geopolítica. Biblioteca de ensayo Siruela.

Documentos

- The Charter of European Planning European Council of Spatial Planners - Conseil européen des urbanistes. web site <http://www.ectp-ceu.eu/>

- Agenda Territorial de la Unión Europea Hacia una Europa más competitiva y sostenible de regiones diversas. Acordada con ocasión de la reunión informal de ministros sobre desarrollo urbano y cohesión territorial en Leipzig, 24-25 de mayo de 2007 <http://www.eu-territorial-agenda.eu/Pages/Default.aspx>

- Carta sobre Ciudades Europeas Sostenibles. Aprobada en la ciudad de Leipzig por los Ministros de Urbanismo y Ordenación del Territorio de la Unión Europea en la reunión celebrada los días 24 y 25 de mayo de 2007 http://www.fomento.es/mfom/lang_castellano/direcciones_generales/suelo_urb/agurbeur/

- Declaración de Toledo reunión informal de ministros sobre desarrollo urbano y cohesión territorial el día 22 de junio de 2010, en Toledo (España) www.eukn.org/

- The Territorial State and Perspectives of the European Union Document. Towards a Stronger European Territorial Cohesion in the Light of the Lisbon and Gothenburg Ambitions. http://www.qec-eran.org/documents/errn/EU_Territorial_Agenda.pdf

- El Medio Ambiente en Europa: Cuarta Evaluación Medio Ambiente Urbano, 2009. Entidad Editora: MARM