



Rosa Torres. *Montseny*, 2008. Acrílico sobre cartón, 35 x 46,5 cm.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y ORDENACIÓN DEL PAISAJE: EL CASO DE CATALUÑA

Xavier Sabaté Rotés

Public Participation and Landscape Planning: the Catalonia Experience.

Land-planning effectiveness is closely related to its capacity to involve society and make its proposals credible. Public participation in landscape planning processes is even more important, given the identity and symbolic values that societies attach to landscapes. This paper presents the experience of the participatory processes in producing two regional landscape catalogues in Catalonia.

El geógrafo y secretario de Planificación Territorial del Departamento de Política Territorial y Obras Públicas de la Generalitat de Catalunya (DPTOP), Oriol Nel·lo (2005), expone que «las políticas públicas de ordenación del territorio sólo tendrán éxito si reconocen los valores simbólicos que tiene el paisaje para las colectividades locales de cada rincón del país». Según Nel·lo, hay que tratar con una consideración exquisita la percepción social del territorio, y cada intervención debe ir acompañada del oportuno proceso de debate y concertación ciudadana, en el que los aspectos paisajísticos deben tener una importancia esencial.

El artículo primero del Convenio europeo del paisaje (2000) define el paisaje como «una parte del territorio tal como la perciben los pueblos locales o los visitantes, cuyos rasgos visuales y carácter son resultado de la acción de factores naturales y culturales y de sus interrelaciones». Para aproximarse a la percepción social de un paisaje, por lo tanto, habrá que conocer la diversidad de observadores de este paisaje, una diversidad equiparable a la propia diversidad de la sociedad. La forma más directa de conocer esta multiplicidad de visiones es, seguramente, preguntando a la gente, al paisanaje.

La participación ciudadana se tiene muy en cuenta en el Convenio europeo del paisaje. Por ejemplo, el artículo 5c dice que «todas las partes asumen establecer procedimientos para la participación del público general, y los poderes locales y regionales, y otras partes con un interés en la definición e implementación de las políticas paisajísticas [...]». Por su parte, la Ley de paisaje de Cataluña (Ley 8/2005, de 8 de

junio, de protección, gestión y ordenación del paisaje de Cataluña) incluye como uno de los principios reguladores (art. 2) la «participación en las políticas de paisaje de los agentes sociales, profesionales y económicos».

■ EL PAISAJE Y EL BIENESTAR INDIVIDUAL Y SOCIAL

El Convenio europeo del paisaje parte de una concepción integradora del paisaje (art. 2), y por tanto su ámbito alcanza no sólo los espacios naturales o rurales, sino también los urbanos y periurbanos, y no sólo paisajes singulares sino también los cotidianos o degradados. En paralelo a esta nueva manera de entender el paisaje, en Europa parece que ha despertado la sensibilización social por el paisaje, tal como reconoce el mismo Convenio. Las personas cada vez sienten más inquietudes con respecto a la calidad de su entorno, sea natural, rural o urbano.

Según Joan Nogué (2005), director del Observatori del Paisatge de Catalunya, «es un hecho demostrado que un entorno físico atractivo, limpio, afable y estéticamente armonioso genera una agradable sensación de bienestar, que aumenta notablemente la calidad de vida de los ciudadanos».

Esta calidad tiene que ver, por tanto, con los sentimientos que despierta la contemplación del paisaje, y si uno toma conciencia de que muchos paisajes se están deteriorando, se percata también de que eso perjudica su calidad de vida.

A pesar de que parece obvio que la vivencia del paisaje afecta al bienestar social, la relación entre paisaje y bienestar es un campo poco estudiado en el mundo. Exis-

«A PESAR DE QUE RESULTA OBVIO QUE LA VIVENCIA DEL PAISAJE AFECTA AL BIENESTAR SOCIAL, LA RELACIÓN ENTRE PAISAJE Y BIENESTAR ES UN CAMPO POCO ESTUDIADO EN EL MUNDO»





ten, sin embargo, algunas experiencias, desarrolladas sobre todo en el Reino Unido. Destaca la elaboración de los *tranquility maps*, un método de evaluación que, a través de la consideración de aspectos como el ruido, la contaminación lumínica o la sensación de seguridad que transmite un determinado paisaje, determina el bienestar asociado que suscita (consúltese <www.cpre.org.uk> para más información).

A partir de la constatación de que la calidad del paisaje tiene que ver con la calidad de vida, el paisaje puede adquirir protagonismo hasta pasar a ser una preocupación política prioritaria, como ha sucedido en Cataluña con la creación de leyes e instituciones adscritas a la ordenación y la gestión del paisaje. Pero no basta con una apuesta política, ya que la protección del paisaje pide la implicación de toda la sociedad, y por tanto un tratamiento democrático, especialmente a escala local y regional (CADS, 2005).

■ PARTICIPAR PARA «APROPIARSE» DEL PAISAJE

Un proceso participativo, especialmente si se ha planificado adecuadamente, contribuye a crear responsabilidad entre los participantes respecto al proyecto en el que se ha colaborado (Pindado *et al.*, 2002). Las personas, al sentirse parte de una decisión, lo asimilan con más facilidad y garantizan que se cumpla.

Según el experto del Consejo de Europa Yves Luginbühl (2005), la participación pública en la toma de decisiones sobre el paisaje «contribuye al bienestar espiritual [...] reconociendo que las personas son los actores principales en la toma de decisiones que afectan a su entorno vital y a su calidad de vida». Si las personas tienen más influencia sobre su entorno, podrán reforzar la identidad y distinción local y regional, y eso conllevará compensaciones en términos de realización individual, social y cultural. Luginbühl añade que este «es el aspecto en el que hay que avanzar más [...], para que esta participación no sea una mera ilusión, sino que pase a ser una realidad y la gente reconozca el valor democrático que se pretende garantizar».

El Convenio Europeo del Paisaje reconoce (art. 4) los poderes locales y regionales como los más adecuados para llevar a cabo políticas de paisaje, ya que son las autoridades más próximas a las comunidades afectadas. El reto de estas administraciones es conseguir que las

colectividades locales reconozcan el valor y la importancia del paisaje y participen en las decisiones que están relacionadas con él.

■ LA EXPERIENCIA DE CATALUÑA: LOS CATÁLOGOS DE PAISAJE

A finales de 2004 se creó el Observatori del Paisatge de Catalunya (www.catpaisatge.net), como espacio de encuentro de los diversos agentes públicos y privados relacionados con el estudio y la gestión del paisaje en Cataluña. El Observatori del Paisatge tiene la misión de elaborar, con metodología participativa, un catálogo del paisaje para cada una de las siete regiones de Cataluña. Una vez elaborados, se transmitirán al DPTOP para que sean incorporados en forma de directrices a los planes territoriales parciales que elabora la Secretaría para la Planificación Territorial de este Departamento. Entre 2005 y 2006 el Observatorio ha elaborado los catálogos correspondientes al Camp de Tarragona y a Terres de Lleida, y a lo largo de 2007 impulsó la redacción de los catálogos del Alt Pirineu i Aran, Terres de l'Ebre, Comarques de Girona y más recientemente, el de la Regió Metropolitana de Barcelona.

El artículo 10 de la Ley de protección, gestión y ordenación del paisaje de Cataluña define los catálogos de paisaje como «los documentos de carácter descriptivo y prospectivo que determinan la tipología de los paisajes de Cataluña,

identifican sus valores y estado de conservación y proponen los objetivos de calidad que deben cumplir». Son una herramienta para implantar políticas de paisaje, especialmente la integración de objetivos paisajísticos en las estrategias territoriales, así como en otras políticas sectoriales. El hecho de que los objetivos de calidad resultantes de los catálogos de paisaje sean incorporados en forma de normas, directrices y recomendaciones del paisaje a los planes territoriales parciales y a los planes directores territoriales que el DPTOP considere oportunos convierte los catálogos en una herramienta para integrar los aspectos relacionados con el paisaje en el planeamiento territorial y urbanístico en Cataluña.

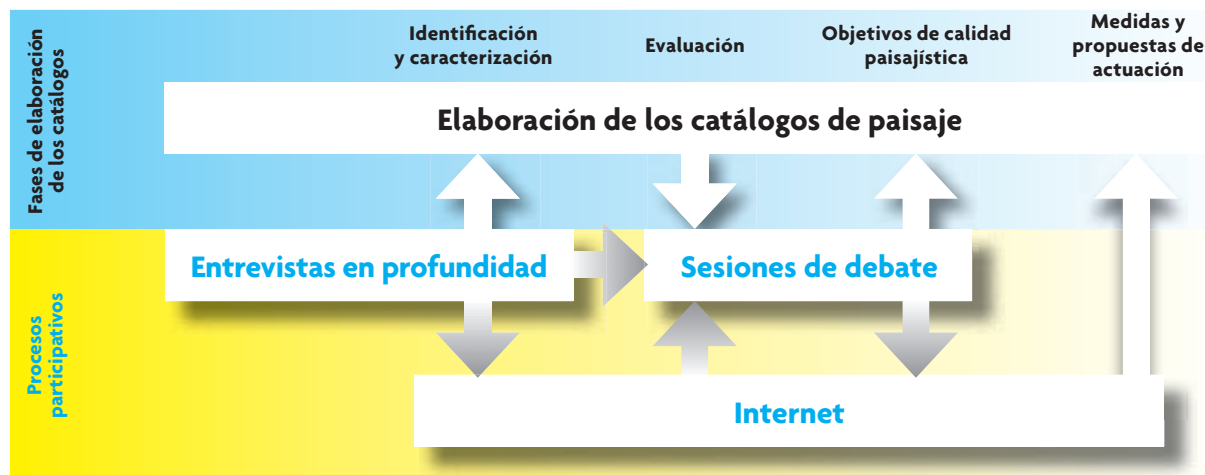
Los catálogos de paisaje son elaborados por equipos universitarios bajo la coordinación del Observatori del Paisatge. La redacción de los catálogos sigue una metodología determinada por el prototipo de catálogo de paisaje (Nogué y Sala, 2006), un documento de referen-

«EL OBSERVATORIO DEL PAISAJE TIENE EL ENCARGO DE ELABORAR, CON METODOLOGÍA PARTICIPATIVA, UN CATÁLOGO PARA CADA UNA DE LAS SIETE REGIONES DE CATALUÑA»



En la imagen, el Montseny, macizo montañoso situado entre El Vallès Oriental, La Selva y Osona.

**«PARA APROXIMARSE A LA PERCEPCIÓN
SOCIAL DE UN PAISAJE HABRÁ QUE CONOCER
LA DIVERSIDAD DE OBSERVADORES DE ESTE
PAISAJE, EQUIPARABLE A LA DIVERSIDAD
MISMA DE LA SOCIEDAD»**



Fuente: Sabaté, X.; Romero-Lengua, J. y Muñiz, S., 2007

Figura 1. Procesos participativos vinculados a la elaboración de los catálogos de paisaje.

⇒ Interacciones entre los procesos participativos y la elaboración de los catálogos de paisaje.

⇒ Interacciones entre los procesos participativos.

cia que establece un marco conceptual, metodológico y procedimental para la elaboración de los siete catálogos de una manera coherente y coordinada, para que se adecuen a lo que expresa el Convenio Europeo del Paisaje. Esta metodología prevé cuatro fases de elaboración de los catálogos: la identificación y caracterización de las unidades de paisaje (porciones del territorio con una idiosincrasia paisajística coherente y diferenciada del resto del territorio), la evaluación de las principales amenazas y oportunidades de estos paisajes, la definición de los objetivos de calidad paisajística como plasmación de las aspiraciones de la colectividad, el establecimiento de medidas, propuestas de actuación y directrices de paisaje que habría que integrar en los planes territoriales parciales que elabora el DPTOP, y finalmente, el establecimiento de indicadores de seguimiento del estado del paisaje de Cataluña. El prototipo de catálogo de paisaje prevé que, de forma transversal, todas estas fases vayan acompañadas de procesos participativos.

■ UNA PROPUESTA METODOLÓGICA DE PARTICIPACIÓN EN LOS CATÁLOGOS DE PAISAJE

El diseño y ejecución de los procesos participativos vinculados a los catálogos de paisaje fue encargado a un equipo de consultores¹. Los objetivos de estos procesos eran permitir el diálogo de los entes públicos con la ciudadanía y aumentar la calidad democrática del proceso, pero también proporcionar información para la redac-

ción del catálogo, contrastar los trabajos técnicos y sensibilizar a la población sobre el paisaje.

Se han llevado a cabo diferentes procesos participativos para los diferentes catálogos de paisaje que se han acabado hasta ahora. A continuación se detallará la metodología utilizada para los catálogos de paisaje del Alt Pirineu i Aran y Comarques Gironines (Sabaté *et al.*, 2007), que difiere de la de los catálogos de paisaje de Camp de Tarragona y Terres de Lleida (donde no se hicieron sesiones de debate), de Terres de l'Ebre y de la Regió Metropolitana de Barcelona.

Para los procesos participativos de los catálogos del Alt Pirineu i Aran y las Comarques Gironines se diseñó una metodología que incidía en las cuatro primeras fases de elaboración de los catálogos: la identificación y valoración de los lugares, elementos y visuales más representativos o expresivos del paisaje; la indicación de sus cambios, tendencias y problemas; el establecimiento de objetivos de calidad paisajística y la propuesta de soluciones y de líneas de actuación. El proceso participativo avanzó en paralelo con la elaboración de los catálogos, y se estructuraba en tres fases: una serie de entrevistas en profundidad con agentes del territorio, unas sesiones de debate grupal y una consulta vía Internet (véase figura 1).

Entrevistas en profundidad a los agentes de paisaje

Durante esta primera fase, se buscó la participación de una muestra representativa de los agentes de paisaje (instituciones y entidades con una cierta incidencia so-

1. La consultoría ambiental X3 Estudis Ambientals (www.x3ea.com), de la que el autor es socio director.

bre la planificación y la gestión del paisaje) a través de entrevistas en profundidad, adscritas a la identificación y caracterización de paisaje. Las entrevistas eran de carácter abierto y flexible, tenían lugar en un espacio propio del agente del paisaje entrevistado, y a ellas asistía sólo el equipo responsable de la participación ciudadana. Se realizaban entre 12 y 16 entrevistas por catálogo.

El objetivo de la entrevista era recoger la percepción que el agente de paisaje tenía sobre su entorno. Los agentes proponían las unidades de paisaje que consideraban adecuadas. Por otro lado, se les hacían preguntas para poder identificar valores difícilmente analizables por otras vías, valores intangibles del paisaje como los aspectos identitarios y simbólicos. Las entrevistas en profundidad permitían generar la confianza necesaria para hacer emerger las vivencias personales del paisaje. Por otro lado, implícitamente los agentes aportaban información para la evaluación del paisaje, la definición de los objetivos de calidad paisajística y el establecimiento de medidas y propuestas de actuación.

Trabajar con los agentes de paisaje de manera individualizada permitió extraer unas impresiones poco condicionadas por factores externos, como los trabajos elaborados por los

**«LOS CATÁLOGOS DE
PAISAJE SON UNA
HERRAMIENTA PARA
IMPLANTAR POLÍTICAS DE
PAISAJE, ESPECIALMENTE
LA INTEGRACIÓN DE
OBJETIVOS PAISAJÍSTICOS
EN LAS ESTRATEGIAS
TERRITORIALES»**



Propuesta de unidades de paisaje a partir de las entrevistas a agentes de paisaje.

equipos redactores de los catálogos o la opinión de otros agentes de paisaje. En otras palabras, permitía obtener una interpretación más fidedigna de la percepción real de los agentes de paisaje. A partir de las aportaciones de los diferentes agentes se pudo ir conformando la percepción social del paisaje. Por ejemplo, en el caso de las Comarques Gironines se pudo contrastar la importancia de la silueta del Canigó (situado en territorio francés) para dotar de identidad a muchos de los paisajes del Ampurdán.

Sesiones de debate

Una vez acabadas las entrevistas con agentes del paisaje, se organizaron unas sesiones dirigidas a un grupo reducido de entre 6 y 10 personas que participaban en ellas a título individual, con perfiles diferentes para reflejar la realidad social del ámbito del catálogo, y que se escogían teniendo en cuenta la complejidad del territorio de acuerdo con la información disponible.

Este instrumento participativo sirvió para contrastar los trabajos efectuados por los equipos redactores, tratar los valores intangibles del paisaje y encontrar criterios de actuación paisajística. La mecánica de trabajo consistía en técnicas de dinamización grupal, y se trabajaba sobre materiales extraídos de las entrevistas en profundidad y de las necesidades de información formuladas por los equipos redactores. Así, se instó a los participantes a elaborar lemas identificativos de los paisajes del ámbito, representar roles de agentes de paisaje determinados, posicionarse y debatir sobre varias afirmaciones sobre el paisaje, y en definitiva, trabajar para profundizar en el conocimiento del propio paisaje.

Las personas invitadas a estas sesiones trabajaron durante tres encuentros consecutivos y fueron aproximándose al paisaje de manera sucesiva. En la primera sesión se describía conjuntamente el paisaje, en la segunda se ponía el énfasis en los valores paisajísticos y en la tercera se proponían criterios para alcanzar el buen estado del paisaje. Hacer varias sesiones permitía obtener un volumen de información mayor y, sobre todo, alcanzar una dinámica grupal que generaba resultados de más alta calidad técnica y más sólidos socialmente. El grado de reconocimiento mutuo crecía a cada encuentro y, en un ambiente más relajado, era más sencillo distinguir cuáles eran los acuerdos, desacuerdos y dudas que despertaba cada espacio. La madurez como grupo propiciaba tareas más complejas, como los imaginarios futuros





Paisaje de la plana del Bajo Ter (Comarques Gironines).

o las propuestas para el paisaje. La experiencia resultó muy satisfactoria desde el punto de vista técnico, pero también lo fue para los participantes.

Participación ciudadana vía Internet

Al contrario que los dos mecanismos participativos precedentes, la participación vía Internet iba dirigida a la ciudadanía en general, y por tanto los contenidos eran lo más divulgativos posible para garantizar la comprensión de todos los usuarios interesados en participar. Se procuró la máxima difusión del mecanismo, con anuncios en los medios de comunicación y en los diferentes foros sobre territorio y paisaje. Sin embargo, la consulta fue respondida, mayoritariamente, por un sector específico de la sociedad, situado entre los 20 y los 45 años.

La participación vía Internet se articuló a partir de una consulta en línea desde la web del Observatori del Paisatge. La web estaba estructurada en tantos cuestionarios

como unidades de paisaje tenía el catálogo, y para cada unidad se planteaban una serie de preguntas, algunas de carácter general, y otras más específicas de la unidad de paisaje correspondiente. Todos los cuestionarios incorporaban un apartado de comentarios y opiniones. Como incentivo para la realización de la consulta, se obsequió al usuario con un salvapantallas con fotografías de los paisajes del ámbito territorial del catálogo de paisaje.

La consulta permitió priorizar valores previamente identificados por los equipos redactores, valorar el nombre que se había dado a cada unidad del paisaje, y también obtener opiniones que configuraban un sentimiento general respecto al paisaje del ámbito. Así, a partir de las consultas se pudo confirmar que una de las principales preocupaciones de la ciudadanía en relación al paisaje son los impactos provocados por el crecimiento urbanístico.

Como se ha visto, la participación de la sociedad en la ordenación del paisaje es pertinente desde muchos



© Fotos de esta página: X3 Estudiis Ambientals



Paisaje del valle de Arán (Alt Pirineu i Aran).

puntos de vista. La experiencia obtenida en los catálogos de paisaje ha mostrado que los procesos participativos tienen potencial para obtener información relevante para la elaboración de los catálogos. Concretamente, la participación ofrece la oportunidad de hacer emerger valores del paisaje que serían difícilmente detectables a través de otras vías, detectar las principales inquietudes de la ciudadanía y los agentes sociales verdaderos hacia el paisaje, y difundir y comunicar la tarea de la administración pública en la protección del paisaje.

Los beneficios aportados por la participación en los catálogos de paisaje han sido múltiples y diversos, pero hay que reconocer el carácter pionero y experimental, tanto de los catálogos de paisaje de Cataluña como de los procesos participativos vinculados a ellos. ☺

BIBLIOGRAFÍA

CADS, 2005. *Documents de la Conferència sobre el Conveni Europeu del Paisatge en ocasió de la seva entrada en vigor. Estrasburg, 17 de juny de 2004*. Consell Assessor per al Desenvolupament Sostenible de Catalunya. Barcelona.

CONSEJO DE EUROPA, 2000. *Convenio Europeo del Paisaje*. Consejo de Europa. Florencia.

LUGINBUHL, Y., 2005. «Els paisatges i el benestar individual i social». In CADS, 2005. *Documents de la Conferència sobre el Conveni Europeu del Paisatge en ocasió de la seva entrada en vigor. Estrasburg, 17 de juny de 2004*. Consell Assessor per al Desenvolupament Sostenible de Catalunya. Barcelona.

NELLO, O., 2005. «Paisatge, pla i política» [Monográfico sobre el paisaje]. *Espais*, 50.

NOGUÉ, J. y P. SALA, 2006 [inédito]. *Prototipus de catàleg de paisatge* [edición revisada]. Observatori del Paisatge. Olot.

NOGUÉ, J., 2005. «Paisatge, identitat i globalització». [Monográfico sobre el paisaje]. *Espais*, 50.

PINDADO, F. (coord.); REBOLLO, Ó. y J. MARTÍ, 2002. *Eines per a la participació ciutadana. Bases, mètodes i tècniques*. Diputació de Barcelona. Barcelona.

SABATÉ, X.; ROMERO-LENGUA, J. y S. MUÑOZ, 2007. «Participació pública i social en els catàlegs de paisatge» [Ponencia presentada en el marco del seminario *Processos de participació ciutadana en l'ordenació del paisatge*]. Gerona, 1 de juny de 2007.

El autor quiere agradecer la colaboración de **Jordi Romero-Lengua** y **Xavier Basora** (X3 Estudiis Ambientals), por su implicación en los trabajos de participación en los catálogos de paisaje y las reflexiones acerca del tema y de las aportaciones a este texto.

Xavier Sabaté Rotés. Ambientólogo y consultor ambiental, especializado en el análisis y la planificación ambiental del territorio. Socio director de X3 Estudiis Ambientals, Barcelona.

