OTN

Observaciones Territoriales de Navarra

EL PAISAJE EN NAVARRA

Septiembre de 2010

Todas y cada una de las acciones que realiza el ser humano repercuten de forma más o menos directa sobre el entorno paisajístico donde se ejecutan, transformándolo y haciéndole partícipe involuntario de la evolución tecnológica de los tiempos. La atención por el paisaje, en el campo de la ordenación del territorio, es una temática que comenzó a germinar en los años ochenta y que está adquiriendo cada vez más importancia.

En las últimas décadas, Navarra ha basado su promoción exterior en la calidad y diversidad de su paisaje, presentándolo como uno de sus valores más particulares y destacando los diferentes panoramas que surgen en recorridos de pocos kilómetros: desde los sub-desérticos en la Ribera hasta los alpinos, en el norte de la comunidad.

Esta Observación pretende poner de relieve la necesidad de atender nuestros paisajes describiendo la situación actual de los más destacados en Navarra. En ella se enumeran algunas pautas necesarias para abordar la elaboración de un plan específico sobre paisajes.

2012 CONTIGO AVANZAMOS | Gobierno de Navarra

El Paisaje en Navarra

1. Aumenta la importancia del paisaje 3

2. Tipos de paisajes en Navarra 4

3. Situación de algunos paisajes destacados 8

4. Métodos de protección y gestión de paisajes 12

5. ¿Hacia un plan de paisaje en Navarra? 14

6. Retos para la investigación y el debate 15

7. Bibliografía 16

Autores:
Marian García Martínez y Aldert de Vries, del Observatorio Territorial de Navarra.

Colaboradores:
Luis Erneta Altarriba, Licenciado en Biología, Especialista en Medio Ambiente y Agricultura
Investigador del Dpto. de Geografía y Ordenación del Territorio, Universidad de Navarra.
Juan Carlos Báscones Carretero, Servicio de Ordenación del Territorio y Urbanismo de la Dirección General de Vivienda y Ordenación del Territorio, Gobierno de Navarra.

La sociedad pública Navarra de Suelo Residencial, S.A. NASURSA gestiona el Observatorio Territorial de Navarra
www.nasursa.es

1 Aumenta
la importancia del paisaje

¿Qué entendemos exactamente por "paisaje"? Según el Convenio Europeo del Paisaje [1], con este término nos referimos a cualquier parte del territorio tal como la percibe la población, cuyo carácter sea el resultado de la acción e interacción de factores naturales y/o humanos.

La gestión del paisaje abarca el conjunto de acciones encaminadas, desde una perspectiva de desarrollo sostenible, a garantizar el mantenimiento regular de un paisaje con el fin de guiar y armonizar las transformaciones inducidas por los procesos sociales, económicos y medioambientales [1].

Remontándonos al siglo XIX encontramos los primeros antecedentes de la Ciencia del Paisaje en los escritos del geógrafo alemán Alexander von Humboldt, para quien el paisaje es "la suma total de las características de una región de la superficie terrestre." [2]. Por su parte, el también geógrafo y ecólogo alemán Carl Troll interpreta el paisaje como "una parte de la superficie terrestre con una unidad de espacio que, por su imagen exterior y por la actuación conjunta de sus fenómenos, al igual que las relaciones de posiciones interiores y exteriores, tiene un carácter específico, y que se distingue de otro por fronteras geográficas naturales."

Entre otros autores, Troll diferencia que los paisajes están formados por elementos tanto bióticos, abióticos, como antrópicos en permanente evolución como, por ejemplo los producidos por cambios de la vegetación, procesos erosivos o sedimentarios, transformaciones o ceses de los usos del suelo, aparición de nuevas infraestructuras, etc. Consecuentemente, los paisajes funcionan de forma dinámica y su permanente transformación es fiel reflejo de los cambios de la sociedad [3].

El mantenimiento, protección y gestión de los paisajes es fundamental para que en ellos sigan desempeñándose multitud de funciones beneficiosas para el ser humano en sí mismo y también para su calidad de vida. Esta es la máxima que subyace en el creciente interés que esta temática ha ido despertando tanto en el ámbito político, como el científico y, en general, en la ciudadanía.

¿Cuáles son esas funciones?

Función ecológica
Función ecológica porque soporta toda la diversidad geomorfológica y de seres vivos existente en el planeta. En él se conservan la biodiversidad y las especificidades naturales de cada área capaces de realizar labores tan fundamentales como, por ejemplo, la absorción del dióxido de carbono y otras substancias contaminantes [4].

Función cultural/identidad
El paisaje es cultura en sí mismo porque refleja el efecto de la acción y ocupación de los seres vivos a lo largo de los siglos: sus modos de vida y de producción, las expresiones artísticas, las edificaciones… Por la misma razón el paisaje forma parte de las señas de identidad de un país, una región o una ciudad, ya que son escenario de sus hitos más representativos, los que sirven para identificarles y diferenciarles del resto.

Función de atracción/ocio/turismo
El paisaje es un componente más del medio natural y, como tal, tiene un "efecto-llamada" para las personas cuando llega el momento de escoger un lugar donde vivir o disfrutar del tiempo libre. Los turistas visitan ciudades atractivas, ya sea por su diseño o por su historia. Lo mismo ocurre con los paisajes culturales, considerados lugares representativos o guardianes de ciertas tradiciones o vestigios del pasado. Es precisamente esa ligazón que existe entre el atractivo y la generación de capital lo que hace que se intenten mantener ciertos entornos para sacar de ellos una rentabilidad económica. Se trata de la visión de paisaje entendido como negocio.

2 Tipos de paisaje en Navarra

La Comunidad Foral de Navarra contiene una gran variedad de paisajes que surgen en una superficie de tan sólo 10.421 kilómetros cuadrados debido a la disposición geográfica y la transición climática. Esta situación genera un conjunto de ambientes regionales y comarcales contrastados donde podemos encontrar bosques de frondosas y altas montañas en el norte, glacis y llanos en el sur, paisajes cerealistas y sierras en la Zona Media y un sinfín de paisajes relacionados con las vegas y riegos de los grandes ríos que atraviesan Navarra: el Ebro, el Ega, el Arga y el Aragón.

Los paisajes más significativos y de gran escala (Depresión del Ebro y Pirineos) se sitúan en la periferia de la Comunidad, pero también en cada comarca existen paisajes de referencia.

La mayor parte de las veces incluyen elementos de todo tipo y cuentan con una fuerte presencia antropogénica. Es por esto por lo que se les conoce como paisajes culturales o humanizados: lugares que son testimonio y reflejo de la evolución de los modos de vida, usos del suelo y ocupación del espacio producida a lo largo de la Historia. Son, por ejemplo, los constituidos por un complejo mosaico de espacios agrarios, bosques con repoblaciones, construcciones aisladas o pequeños pueblos que mantienen el carácter tradicional de la zona y que podrían acabar disolviéndose si su dinámica económica o poblacional cambiara.

Además de estos paisajes, existen otros donde los elementos humanizados resultan menos apreciables a primera vista, pero sin duda están ahí. Se trata de los grandes bosques y espacios abiertos poco o nada habitados de Urbasa, los valles pirenaicos o las Bardenas. Solamente en las comarcas de la Ribera de Tudela y la Ribera Estellesa su presencia disminuye notablemente, concentrándose los valores paisajísticos en torno a los cauces fluviales (pueblos, vegas, zonas de huerta, etc.) en contraste con las zonas más áridas. Podría denominarse a este tipo de paisajes como naturales, pero la realidad es que apenas existen ya zonas vírgenes en las que la mano del hombre no haya intervenido.

A pesar de las diferencias notables que caracterizan cada uno de estos paisajes, todavía cuentan con un componente común. En todos ellos está presente, ya sea en la distancia o en la cercanía, el elemento más aglutinador y referencial de la geografía navarra: la montaña. Los panoramas navarros incluyen las siluetas recortadas del Pirineo, las sierras de Codés o Lóquiz, El Perdón o Alaiz, y numerosos montes que constituyen referencias paisajísticas individualizadas, tales como la Higa de Monreal, Mendaur, Montejurra, el pico de Orhi e incluso el vecino Moncayo.

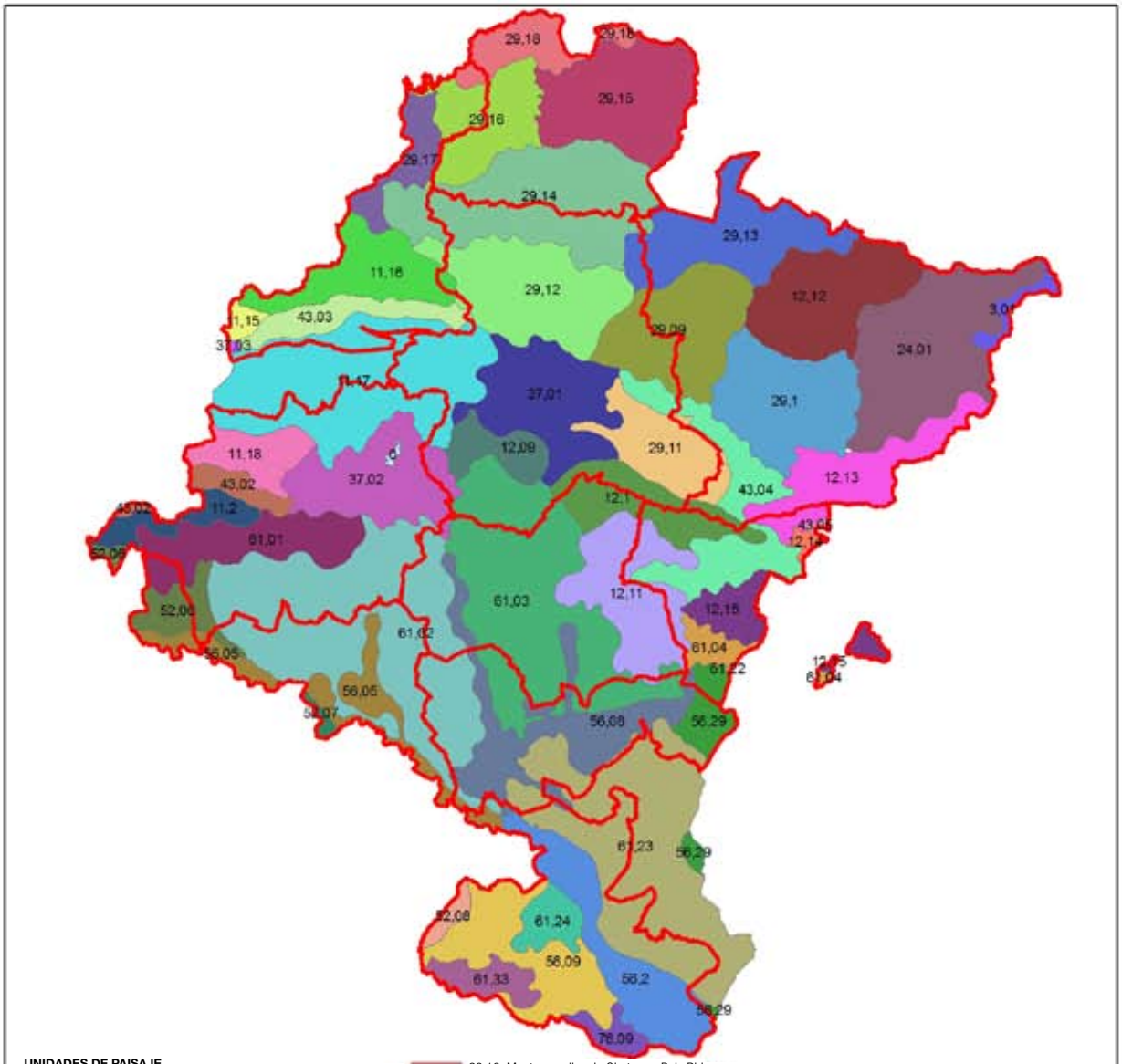
Existen en la actualidad dos fuentes recopilatorias de la riqueza paisajística de Navarra: el Atlas de los Paisajes de España [5] (mapa 1) y el inventario de paisajes plasmado en los Planes de Ordenación Territorial [6] (mapa 2). Cualquier trabajo futuro relacionado con esta temática tendrá que tomar como punto de partida los paisajes definidos para Navarra en el Atlas de los Paisajes de España y los que destacan los POT.

El mapa 1 refleja la clasificación en unidades de paisaje. En total, se diferencian once tipos y 49 unidades. Cada unidad aglutina una serie de características que le son propias: modelado de relieve, tipo de vegetación natural, cultivos y usos del suelo, parcelación, disposición y tipología de los asentamientos humanos, etc., combinadas de tal forma que las hace totalmente distintas de otras unidades similares y más o menos próximas.

2

Mapa 1

Cartografía de los paisajes de España.



UNIDADES DE PAISAJE

- 0, Embalse
- 3,01, Macizo de Aspe y Peña Bernera
- 11,15, Sierra de Urkilla y Aitzgorri
- 11,16 Sierra de Aralar
- 11,17 Sierra de Urbasa y Andía
- 11,18 Sierra de Loquiz y Valdeallín
- 11,20 Sierra de Codes
- 12,09, Sierra del Perdón
- 12,10, Sierra de Izco
- 12,11 Montes de Olleta y Ujué
- 12,12, Sierra de Abodi
- 12,13, Sierras de Leyre e Illón
- 12,14, Sierras de la Sarda y Peña Nobla
- 12,15, Santo Domingo y la Peña
- 24,01 Valles del Roncal, Uztarroz, Arrigorrieta y San Miguel
- 29,09, Montes y valles entre los ríos Arga e Irati
- 29,10, Montes y valles entre los ríos Irati y Salazar
- 29,11, Montes de Izagaondoa
- 29,12, Montes y valles entre Imotz y Olaibar
- 29,13, Montes y valles de Roncesvalles
- 29,14, Montes y valles de Basaburua, Ultzama y sur de Baztán
- 29,15, Montes y valles de de Bertizarana y valle del Baztán
- 29,16, Montes de Arantza
- 29,17, Montes y valles de Leizarán
- 29,18, Montes y valles de Oiartzun y Bajo Bidasoa
- 37,01, Cuenca de PAmplona
- 37,02, Cuenca de Estella
- 37,03, La Llanada Alavesa
- 43,02, Valle del Ega
- 43,03 Valle del Araquil
- 43,04, Valle del Erro en Lumbier Lizoain y depresión de Sanguesa
- 43,05 Canal de Berdún
- 52,06, Viñedos de la Rioja Alavesa (hasta Mendavia)
- 52,06, Viñedos entre Alberite y Calahorra
- 52,08, Planas de Aldeanueva del Ebro (Cintruénigo-Fitero)
- 56,05, Vega del Ebro entre Milagro y Logroño
- 56,08, Riegos del Arga-Aragón
- 56,09, Riegos de Tarazona-Cintruénigo
- 56,02, Vega del Ebro entre Tudela y Gallur
- 56,29, Riegos de Bardenas-Cinco Villas
- 61,01, Glacis abarrancados al Sudeste de la Sierra de Codés
- 61,02, Glacis de la Ribera Navarra al oeste del Arga
- 61,03, Glacis de la Ribera Navarra al norte del Bajo Aragón
- 61,02, Glacis abarrancados del sur de la Sierra de Santo Domingo
- 61,22, Glacis de las Cinco Villas
- 61,23, Glacis abarrancados de Bardenas
- 61,24, Glacis de Tudela
- 61,33, Glacis incididos del pie del Monte del Moncayo
- 76,09, Mesas del Campo de Borja (Ablitas)

Fuente: Atlas de los Paisajes de España.

2

Los tipos de paisajes identificados para Navarra de norte a sur son los siguientes:

1. Macizos montañosos pirenaicos occidentales.
2. Sierras y parameras orientales de la Cordillera Cantábrica y de los Montes Vascos y Navarros.
3. Sierras pirenaicas - Sierras medias.
4. Sierras y valles pirenaicos occidentales.
5. Montes y valles vascos, del Condado de Treviño y del Pirineo navarro.
6. Depresiones vascas, navarras y de la Cordillera Cantábrica.
7. Corredores cántabro-pirenaicos.
8. Campiñas de la Depresión del Ebro.
9. Vegas y riegos de la cuenca de Ebro.
10. Llanos y glacis de la depresión del Ebro.
11. Mesas aragonesas.

Por su parte, la clasificación definida por los POT (mapa 2) parte de la distinción entre paisajes naturales y culturales. También se destacan los paisajes urbanos y los singulares, entendidos como aquéllos de reconocido valor que son representados de forma casi sistemática en exposiciones referentes a una región o una localidad, como pueden ser el monte de San Donato o el entorno del Monasterio de Leyre.

Además, los POT incluyen la figura de paisajes urbanos, aunque no se ha desarrollado de igual manera que los otros tipos de paisaje.

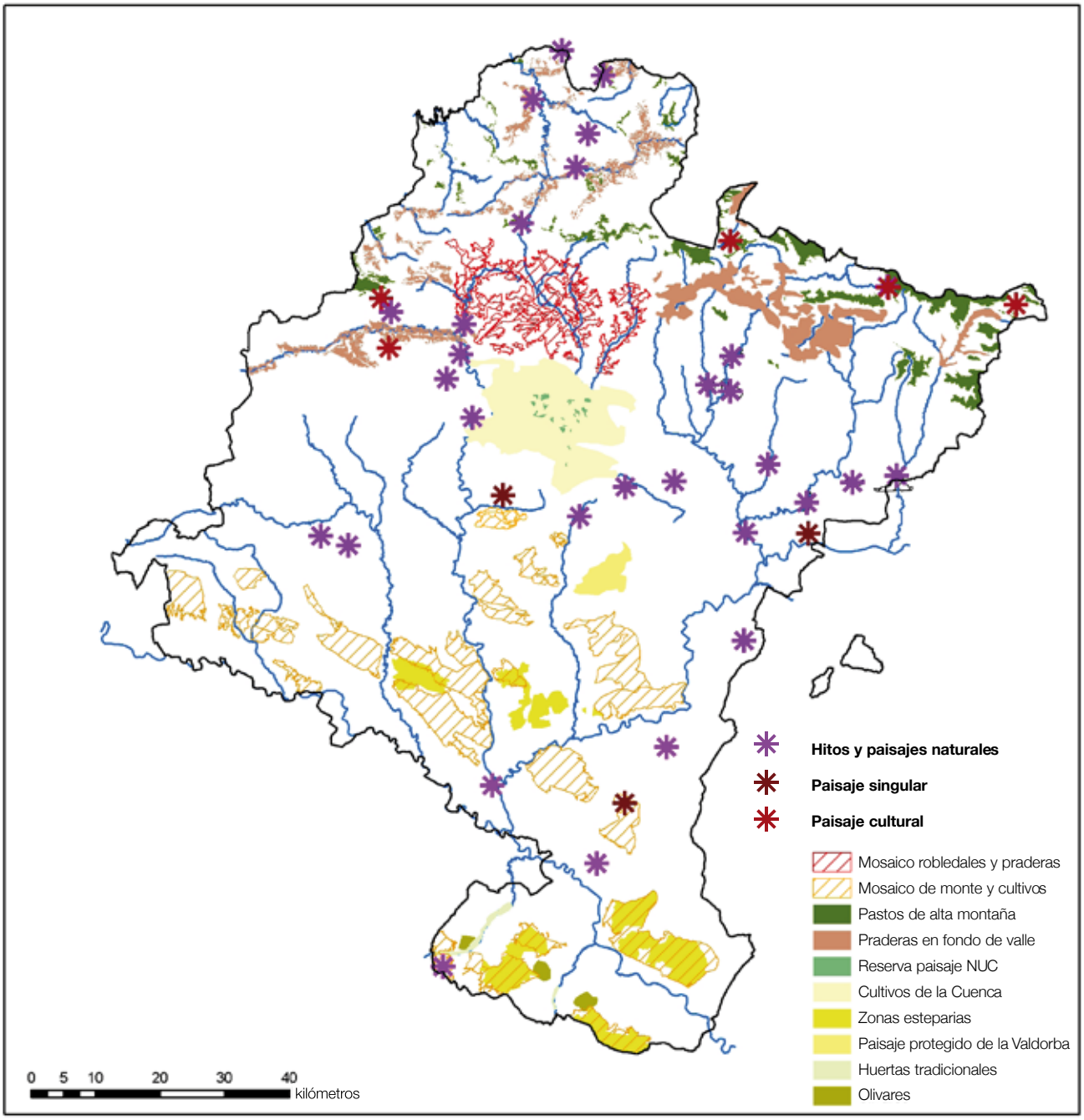
Los POT han identificado los siguientes paisajes culturales:

a) Mosaico de robledales y praderas.
b) Mosaico de monte y cultivo.
c) Pastos de alta montaña.
d) Praderas en fondos de valle.
e) Reservas de paisaje NUC
f) Cultivos de la Cuenca de Pamplona.
g) Zonas esteparias.
h) Paisaje protegido de la Valdorba.
i) Huertas tradicionales.
j) Olivares.

2

Mapa 2

Mapa de los paisajes naturales, culturales y singulares propuesto por los Planes de Ordenación Territorial de Navarra.



Fuente: Planes de Ordenación Territorial de Navarra

3 Situación
de algunos paisajes destacados

La Cuenca de Pamplona

La Cuenca de Pamplona es una depresión individualizada drenada por el río Arga, tradicionalmente caracterizada por paisajes predominantemente cerealistas de secano rodeados por dos coronas montañosas: una externa, de cimas que alcanzan los 1.000 metros de altitud, y otra interna, con elevaciones de entre 400 y 800 metros [7]. Este contraste es precisamente el rasgo esencial de la Cuenca, cuyo valor paisajístico reside en representar una forma de ocupación y un uso del territorio que responden a modos de vida y culturas ligadas al medio desde tiempos remotos.

Hoy día este paisaje intenta sobrevivir a la presión de las nuevas urbanizaciones y al crecimiento de la superficie industrial, concentradas alrededor del área metropolitana de Pamplona. Estos cambios, unidos a los producidos en los sectores agrícola y ganadero, están provocando la progresiva desaparición de los campos cerealistas de secano más inmediatos al área metropolitana, tan característicos del paisaje de la Cuenca de Pamplona. Teniendo en cuenta esta situación, la directriz 80 de la Estrategia Territorial de Navarra aconseja "establecer una política territorial que defienda con decisión la preservación del suelo agrario de alta productividad y de alto valor ambiental frente al indefinido crecimiento urbano e industrial" [8]. En este caso, la protección o fortalecimiento del paisaje podría además favorecer la condición de los espacios agrarios localizados en la Cuenca.

Dejando a un lado las circunstancias urbanísticas, hay que destacar la aparición de un nuevo elemento en el paisaje de la Cuenca de Pamplona. Se trata de los aerogeneradores situados en las montañas más elevadas que pueden ser divisados desde varios puntos del territorio navarro.

Los Paisajes de Mosaicos

Se denomina "paisajes de mosaicos" a los territorios conformados por diversos usos del suelo (forestal, agrícola, ganadero…). En ellos convive una gran biodiversidad de especies animales y vegetales, con lo que tanto su valor ecológico y cultural, así como su atractivo turístico, resultan evidentes.

Los paisajes de mosaicos y los microelementos que los componen están presentes a lo largo de toda la geografía navarra, aunque se localizan de forma más intensa en el norte y la Zona Media. Un ejemplo claro es el de la Valdorba.

El área denominada Montes de la Valdorba, en el municipio de Leoz, es un Lugar de Importancia Comunitaria (LIC). Además, desde el año 2004, más de 3.000 hectáreas comprendidas en esta zona ostentan la declaración de Paisaje Protegido [9]. El ámbito territorial del Paisaje Protegido de los Montes de la Valdorba (3.320,6 ha), incluye tres sectores forestales discontinuos de 1.592 ha, (San Pelayo-Monte de Olleta, Monte del Conde y Guerinda) conectados a través de un mosaico agrícola denominado "Área Sensible" (1.592 ha) [10].

El valor paisajístico de este ámbito concreto radica en que pone de relieve una distribución en "mosaico" que permite la alternancia de series de vegetación de interés comunitario.

Por otra parte, también en 2004 se aprobó el Plan de Uso y Gestión del Paisaje Protegido de los Montes de Valdorba , en el que se declara específicamente la protección de paisajes en mosaico mediterráneos [11].

Existen otras fórmulas de protección del paisaje además de la declaración de Paisaje Protegido. Por ejemplo, la promoción de prácticas agrícolas, ganaderas y forestales sostenibles que favorecen el mantenimiento de la diversidad biológica de los espacios. Esta aplicación

práctica se resuelve a través de los "Contratos Ambientales para la Sostenibilidad de las Explotaciones Agrarias (CASE)". La firma de un CASE tiene carácter voluntario e implica la adopción de compromisos ambientales por parte del productor a cambio de percibir ciertas ayudas públicas en contrapartida por los bienes y servicios ambientales que su actividad productiva genera a la sociedad en su conjunto.

Junto a los actuales regímenes de ayudas existentes para actividades forestales, zonas desfavorecidas y creación y mejora de pastizales, se establece con cargo al Programa de Desarrollo Rural de Navarra una nueva prestación para la conservación del paisaje del mosaico mediterráneo. Los beneficiarios, titulares de las explotaciones, adquieren durante cinco años el compromiso de mantener la superficie de los hábitats naturales y los elementos ecológicos propios de su diversidad paisajística, así como de conservar o recuperar los elementos etnográficos tradicionales, como muros de piedras, chozos, majadas, eras, caleras, neveros, pozos o aljibes, balsas, abrevaderos, fuentes, etc. [11].

Se pretende con todas estas iniciativas contrarrestar en mayor medida las principales amenazas a las que se enfrentan este tipo de paisajes, que son bien la intensificación a través del regadío, bien el abandono de las tierras de cultivo, lo cual provocaría cambios en la estructura, homogeneización y diversidad de los paisajes [12].

Comparando los mapas de usos y aprovechamientos de Navarra de los años 1999 y 2008 se constata el progresivo abandono de tierras de cultivos, sustituidos ahora por bosques de frondosas y coníferas (mapa 3). Desde un punto de vista subjetivo, este abandono conlleva la pérdida del carácter identitario del paisaje, mientras que el efecto más objetivo es el aumento del tamaño de las fincas y la consecuente pérdida de microelementos y del típico paisaje en mosaico. Es por esto por lo que el Plan de Uso y Gestión recomienda mantener estos elementos y las tierras dedicadas a pastos para evitar un continuo de la masa forestal y propiciar la aparición de los espacios libres constitutivos de este mosaico mediterráneo.

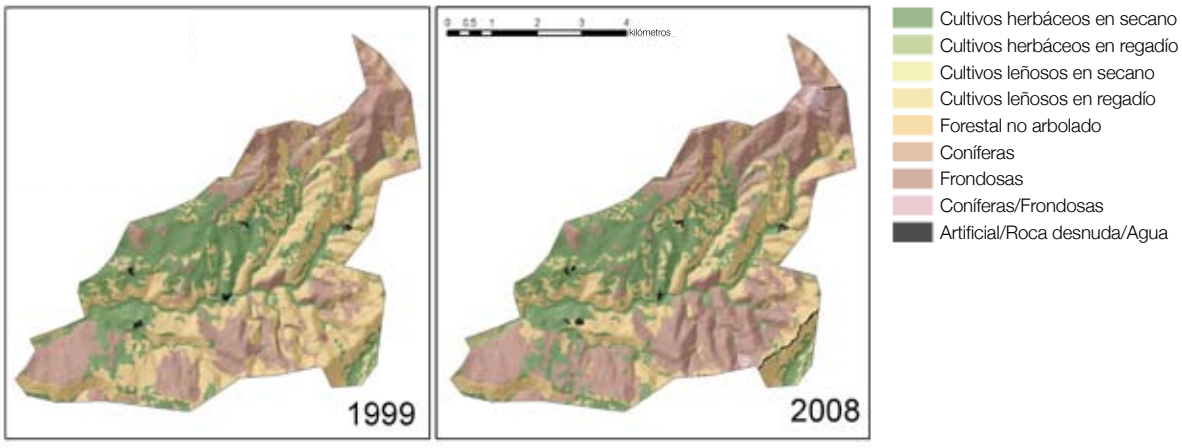
Como sucede en la Cuenca de Pamplona, también en esta zona se puede contemplar el parque de aerogeneradores de Navarra, uno de los más extensos de la Comunidad.

Paisajes naturales

A pesar de que Navarra ocupa una superficie relativamente pequeña, los paisajes naturales, entendidos como los paisajes en los que su componente principal es el natural, que apreciamos a lo largo y ancho de su territorio, sobre todo en el norte, son tan numerosos como variados. El paisaje alpino de Larra-Belagua, las sierras de Urbasa y Andía, el árido paisaje de las Bardenas, entre otros, se distribuyen en poco más de 10.000 km2. Tomamos como ejemplo en esta Observación el paisaje de la Foz de Arbayún.

Mapa 3

Cultivos y aprovechamiento en el Paisaje de la Valdorba en los años 1999 y 2008.



Fuente: Navarra, Departamento de Medio Ambiente, Mapa de Cultivos y Aprovechamiento.

3

La Foz de Arbayún es una Reserva Natural perteneciente a la Red Natura 2000 que se encuentra ubicada entre los municipios de Lumbier y el Romanzado, en el pre-Pirineo navarro. El transcurso del río Salazar atravesando la Sierra de Leyre de norte a sur ha consumado una labor de excavación en la roca cuyo resultado es una garganta de más de 6 kilómetros de longitud con paredes escarpadas compuestas por materiales calizos y dolomíticos de 300 metros de altura llenas de repisas, extraplomos y cuevas en los contactos litológicos. La vegetación que crece en su interior es una mezcla de carrascas, quejigos, enebros, hayas, robles, pinos, tilos, arces, servales y fresnos, entre otras especies. Esta diversidad que muestra la cubierta arbórea refleja el mosaico de ambientes que se generan en el interior de la foz.

Es un hecho que los paisajes naturales siempre han sido los que han recibido mayor atención en todo lo relacionado con su gestión y su protección. Muestra de ello es la aprobación en 1998 del Plan Rector de Uso y Gestión en esta zona de la Foz de Arbayún, que prohíbe expresamente cualquier actividad o instalación que modifique su paisaje, limite el campo visual y desfigure o altere la armonía natural del entorno.

Paisajes cotidianos-urbanos

De manera general, cuando se habla de paisaje no se vincula el término a los núcleos de población, a pesar de ser éstos precisamente los paisajes cotidianos con los que más se identifica el ser humano. Por esta razón debemos prestar a estos paisajes la atención que se merecen tanto en sí mismos, cuidando y armonizando sus formas, trazados, elementos, e integrando las áreas naturales, como en su interrelación con el territorio que le rodea.

Se entiende por “paisaje urbano” aquél que posee una alta densidad de construcciones y vías de comunicación, hábitat natural del ciudadano. El paisaje urbano tiene que basarse en el equilibrio de sus soluciones y en conseguir mejorar la calidad de vida de los habitantes [13].
Los paisajes urbanos adquieren su propia identidad a través de los elementos locales que lo integran. Podemos diferenciar una ciudad de otra a partir de sus diseños urbanos particulares, de las características de sus espacios verdes, de la arquitectura regional, del modo de revitalizar e integrar las zonas industriales, etc. Todos estos elementos influyen en la calidad de vida de los ciudadanos y la atracción de nuevos habitantes, empresas y negocios [14].

En el caso de Pamplona habría que destacar la restauración de las murallas y la Ciudadela, que ha reforzado el carácter defensivo de la ciudad, y otro elemento singular: el Parque Fluvial del río Arga. El paso del río Arga por el ente urbano se ha gestionado de una forma positiva, convirtiéndolo en un elemento estructurante en la planificación urbanística y corredor peatonal-ciclista integrador de la propia ciudad. No obstante, en el tramo urbano se aprecia cierta pérdida de biodiversidad motivada por obras de defensa, escolleras y antiguos impactos paisajísticos, así como por su diseño, ya que se ha optado por un modelo excesivamente ajardinado en vez de apostar por mantener un paisaje más centrado en reforzar la conservación de los hábitats y la funcionalidad ecológica.

A pesar de ello, la realizada en Pamplona es una buena gestión en comparación con la de otras ciudades donde el río, efectivamente, pasa por la ciudad pero no está integrado en ella debido a que se encuentran canalizados lo que da lugar a un paisaje desvirtualizado o simplemente actúa como una barrera en lugar de como un elemento integrador.

La red fluvial que discurre por el término municipal de Pamplona, sin duda uno de sus mayores valores naturales, está formada por los ríos Arga, Elorz, Sadar y una serie de regatas y barrancos asociados. El Arga aporta a Pamplona un gran valor paisajístico y un enorme potencial ecológico. Es un elemento singular en sí mismo y configura, junto a las orillas, las ripas y las huertas, un amplio espacio que puede ser clasificado como natural dentro del contexto urbano e identitario de la capital [15].

Nuevos elementos del paisaje

Se puede afirmar que en nuestro territorio ha surgido un nuevo tipo de paisaje que resalta tanto por su novedad como por su rápida expansión en Navarra, debido sobre todo a la decidida apuesta de la Comunidad por las energías renovables.

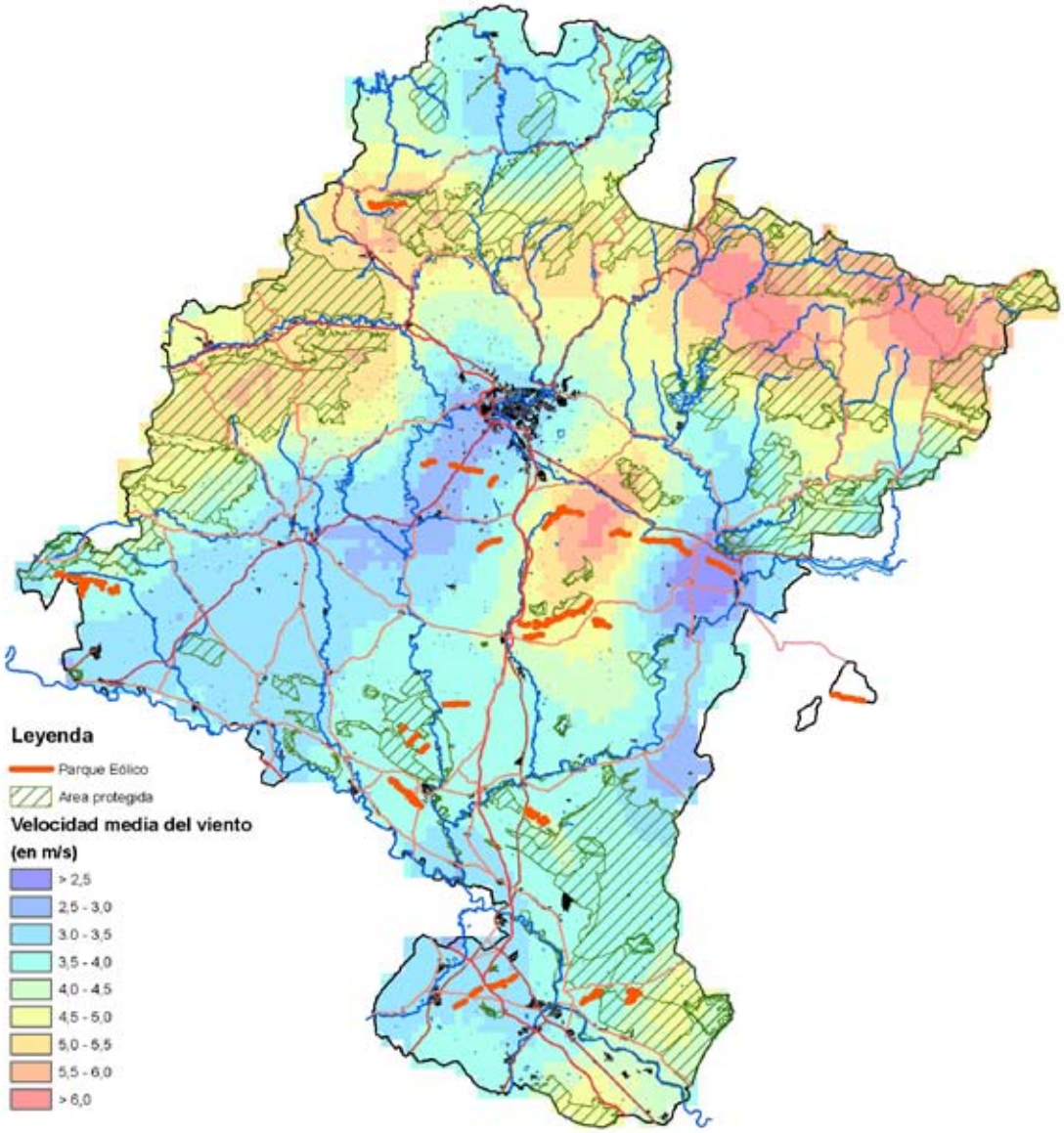
3

Hasta el año 2008 en Navarra se levantaban 1.121 molinos repartidos en treinta parques de aerogeneradores que se distribuían por todo el territorio, centrándose sobre todo en la Zona Media y Ribera (mapa 4). La ubicación de estos parques depende del potencial eólico de la zona, pero también está condicionada por diferentes normas de protección y preservación medioambientales.Por otra parte, aunque su impacto visual puede tener menos alcance dadas sus dimensiones, las placas solares también ocupan una extensa superficie del área de la Ribera, donde las horas de sol son más abundantes que en el resto de la Comunidad.

El debate está abierto en relación con este tema. ¿Deben concentrarse este tipo de parques en un área determinada para facilitar su ordenación territorial? ¿Sería preferible diseminarlos? ¿Cabe considerar el parque como un elemento de mejora paisajística si se ubica en un entorno continuo o monótono?¿En qué reside el atractivo de un paisaje que podríamos denominar energético?

Mapa 4

Potencial de viento, parques eólicos y restricciones para su contrucción



Fuente: Mapa de recursos eólicos de Navarra (CENER),
áreas protegidas y parques eólicos (Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente), elaboración propia.

4 Métodos
de protección y gestión de paisajes

Países europeos, como Gran Bretaña o Alemania, cuentan con una larga experiencia en la aplicación de planes de gestión de paisaje. El contenido de estos planes varía según el sistema adoptado por cada país y el nivel o escala en la que se redacta e implementa el plan, que puede ir desde la local a la nacional dependiendo de su relación con los diferentes instrumentos de planificación territorial aplicables en cada lugar [16].

Por ejemplo, la legislación alemana obliga a todos sus municipios a elaborar planes de paisaje. El alemán es un sistema jerárquico en el que las administraciones ejecutan o legislan en diferentes niveles de concreción. Así, tanto un municipio concreto como un land, unidad equiparable a una comunidad autónoma española, pueden tener sus propios programas paisajísticos que, obligatoriamente, deben acompañar a los planes de uso del suelo. La estrecha relación entre gestión de paisaje y ordenación del territorio hace que los criterios paisajísticos estén muy integrados en cualquier decisión que pueda afectar al territorio. Además, permite combinar los puntos de vista proteccionistas con otros más desarrollistas, incluso recurriendo a la compensación de impactos paisajísticos en otra área. Por el contrario, la gran desventaja de este sistema es que, debido precisamente a la jerarquía que lo caracteriza, la implementación de los planes es excesivamente lenta [17] [18].

En Inglaterra la gestión paisajística se concentra en mayor medida en las áreas de singular belleza natural (area of outstanding natural beauty). Aunque no exista una política de paisajes generalizada para todo el país, más allá de algunas directrices sobre la ciudad compacta y la salvaguarda de los espacios abiertos, la designación de algunas áreas específicas permite una gestión muy eficaz. Además, se otorga un papel importante a organizaciones no gubernamentales en el control y seguimiento del desarrollo del área [19].

En Holanda los planes paisajísticos se incluyen dentro de los programas relacionados con otros sectores, principalmente la ordenación del territorio y la agricultura. La política territorial holandesa promueve tanto la calidad genérica del paisaje para todo el país como la gestión de calidades propias en áreas específicas. Por un lado, los municipios pueden voluntariamente desarrollar planes y estrategias paisajísticas que les ayuden a tomar decisiones en otros sectores. Por otro, los paisajes nacionales son de interés general porque contienen elementos singulares desde el punto de vista nacional o internacional, generalmente impregnados de un carácter cultural, como son las parcelaciones extendidas, las antiguas colinas artificiales, etc., que cubren el 20% del país. Es obligatorio elaborar planes de paisaje que reflejen la calidad principal de cada paisaje.

En España la temática de paisaje es un asunto todavía incipiente en gran medida y su ritmo de calado varía en cada Comunidad Autónoma. En estos momentos parece imponerse la tendencia de procurar tener planes que abarquen el conjunto de cada comunidad y que se basen en mapas de calidad y vulnerabilidad paisajística. El grado de obligación a la hora de elaborarlos depende también de las comunidades. A continuación, nos referimos brevemente a las experiencias de Cataluña y Aragón.

Cataluña

Tal y como recomienda el Convenio Europeo del Paisaje, Cataluña comienza con la definición de sus objetivos de calidad paisajística a partir de la elaboración de los Catálogos de Paisajes. Los catálogos sirven para orientar la integración del paisaje en los instrumentos de ordenación territorial de la Comunidad a diferentes escalas: desde los planes territoriales parciales hasta el planeamiento urbanístico, pasando por los planes directores territoriales y los urbanísticos [20] [21].

4

En Cataluña toda la temática paisajística está regulada por la Ley de Protección, Gestión y Ordenación del Paisaje de Cataluña, que establece cuáles deben ser los contenidos mínimos que deberán incorporar los Catálogos de Paisaje.

El hecho más destacable es que la comunidad catalana ha optado por analizar su paisaje partiendo de lo genérico para, posteriormente, identificar las directrices que se aplicarían en todos los paisajes. Este proceso se apoya en una rigurosa metodología que permite conocer en profundidad todos los aspectos del paisaje.

Aragón

Tanto las Directrices Generales para la Ordenación del Territorio como las Directrices Parciales de Ordenación Territorial de Aragón tienen referencias expresas a la conservación y preservación del paisaje. Son instrumentos legales que manifiestan los compromisos concretos de esta Comunidad en la materia.

En estos momentos la Comunidad de Aragón, a través de la Dirección General de Ordenación del Territorio del Departamento de Política Territorial, Justicia e Interior, se encuentra en pleno proceso de elaboración de los Mapas de Paisaje de cada comarca aragonesa. El objetivo es disponer de cartografía detallada que pueda utilizarse para el planeamiento urbanístico y, a su vez, servir de base para los posteriores estudios de impacto paisajístico.

El contenido de los Mapas de Paisaje es muy amplio y aborda aspectos muy diferentes, como las unidades de paisaje, la visibilidad, los impactos, etc…

5 ¿Hacia una plan del paisaje en Navarra?

Centrándonos de nuevo en la Comunidad Foral, los Planes de Ordenación Territorial (POT), a instancias de la directriz 72 de la Estrategia Territorial de Navarra, que alude a la necesidad de “Desarrollar una política de conservación y mejora de los paisajes de Navarra”, ya proponen la elaboración de un Plan del Paisaje navarro y la redacción de legislación específica al respecto.

Navarra no partiría de cero en esta materia. En esta Observación ya hemos mencionado la existencia del Atlas de los Paisajes de España, que constituye la base sobre la cual construir el inventario de paisajes en Navarra. Además, existe la Ley de Patrimonio Cultural de Navarra que desarrolla parcialmente el Convenio de Florencia, se han redactado trabajos parciales y reseñas en diversos documentos, como en las Normas Urbanísticas Comarcales, y hoy día ya se realizan análisis específicos en los estudios de impacto ambiental que lo así lo requieren. Asimismo, se ha elaborado algún estudio de intervisibilidad y calidad utilizando sistemas de información geográfica.

En cuanto a la protección expresa del paisaje en Navarra hay que mencionar ejemplos como la declaración de Paisaje Protegido de los Montes de Valdorba o la de Paisaje Protegido Robledales de Ultzama y Basaburua.

En estos momentos se plantearían tres líneas de actuación para abordar la protección del paisaje, tanto por parte de los POT como en el planeamiento local y en el propio Plan de Paisaje:

- Identificar aquellos enclaves que, en razón de su relevancia, deben ser objeto de protección singular.
- Establecer criterios que garanticen una protección extensiva y no reduccionista del paisaje.
- Identificar aquellos lugares y entornos que, en razón de una alteración grave de los valores naturales o rasgos característicos de su humanización histórica, deberían ser restaurados paisajísticamente.

El futuro Plan de Paisaje de Navarra contendría una definición de los objetivos de calidad paisajística para la protección, gestión y ordenación del paisaje, tal y como aconseja el Convenio Europeo del Paisaje. Una vez definidos, se daría paso a la apertura de un proceso de participación ciudadana. A continuación se procedería a la elaboración de un catálogo de paisajes (naturales y culturales o humanizados) que identifique las unidades paisajísticas, sus elementos e hitos significativos a partir de los ya definidos para Navarra en el Atlas de los Paisajes españoles. Además se realizaría un análisis de su valor, potencialidades y oportunidades, características, situación, amenazas y presiones que los transforman [6].

Finalmente se establecerían los criterios y medidas que, en relación con el paisaje, deberán adoptar los planes, programas e intervenciones con repercusión territorial, desarrollando de esta forma los criterios de integración paisajística establecidos en el POT para los estudios sobre la incidencia de planes y proyectos en el paisaje.

6 Retos
para la investigación y el debate

En conclusión, aun sin contar con un Plan de Paisaje, en Navarra ya han surgido muchas iniciativas de gestión paisajística. Podemos afirmar que los paisajes naturales ya disfrutan de un alto grado de protección y la población los considera de gran valor.

En cambio, la situación de los paisajes culturales sí es mucho más crítica, ya que las actuaciones llevadas a cabo hasta el momento se han concentrado en unas pocas áreas (La Valdorba, Ultzama), mientras que la gran mayoría continúa soportando grandes transformaciones. En cuanto a los paisajes singulares, hay que decir que se protege de forma adecuada el lugar en concreto, pero no tanto su entorno visual, con lo que en ocasiones finalmente el lugar que se quiere proteger acaba afectado. Por otra parte, no se ha llegado a concretar la protección de los paisajes urbanos más allá de su propio reconocimiento.

Llegados a este punto cabría la posibilidad de preguntarse si realmente un Plan de Paisaje debería tener carácter obligatorio. En caso afirmativo, ¿cómo deberían conjugarse los aspectos naturales, culturales, patrimoniales y económicos en la definición de un plan de paisaje?

Analizando las experiencias de otras regiones, observamos que el tema del paisaje puede gestionarse de diferentes maneras y que no existe una única solución. La mayoría opta por combinar alguna aplicación de política genérica con otra enfocada a los paisajes en particular, pero esta labor requiere un gran esfuerzo en cuanto a recursos. En el caso aragonés y catalán, primero se identifican los paisajes y luego se redactan las directrices aplicables a todos los paisajes de la Comunidad Autónoma, mientras que en Inglaterra el esfuerzo se concentra en cada paisaje en particular.

¿Por qué camino debería optar Navarra? ¿Tener en consideración el territorio foral en su conjunto o, por el contrario, centrarse en los paisajes más emblemáticos? ¿Debemos concentrar nuestros esfuerzos en la elaboración de estrategias y planes, o más bien en la ejecución de programas y proyectos? ¿Cómo se financiarían las medidas necesarias?

Otro elemento clave en la gestión paisajística es la participación ciudadana. ¿Qué es lo que desea la ciudadanía?, ¿De qué manera puede aportar?, ¿Cómo conseguir que los agentes territoriales actúen en concordancia con las directrices paisajísticas?

Es importante destacar la idea de que los futuros planes de paisaje tendrán un carácter vivo, ya que la transformación es constante y ha de ser considerada como una oportunidad para el desarrollo paisajístico a través de la prevención y control de los impactos menos deseados.

Finalmente, lo crucial parece ser la captación de fondos para la gestión de elementos paisajísticos que no son rentables. En este marco, es fundamental que los analistas de paisaje influyan por ejemplo en la revisión de la Política Agraria Comunitaria para que se preste más atención a este tema.

Es primordial aprender de las diferentes experiencias de gestión paisajística que se están poniendo en marcha en otras regiones. Los recursos de cada región son limitados y, por tanto, la aplicación de buenas prácticas es imprescindible para lograr que el paisaje tenga la relevancia que merece como un elemento más de la política de ordenación territorial.

7 Bibliografía

[1] Consejo de Europa. Convenio Europeo del Paisaje [en línea]. Florencia, 20 de octubre de 2000. 8 p. Disponible en: http://www.mma.es/secciones/desarrollo_territorial/paisaje_dt/convenio_paisaje/pdf/CONVENIO_EUROPEO_PAISAJE_Web.pdf [consulta: 09-09-2010]

[2] (HUMBOLDT) Humboldt, 1849: 252, citado por Tress y Tress 2000) http://www2.ine.gob.mx/publicaciones/libros/488/elpaisaje.html#top

[3] Bolós i Capdevila, M. Manual de Ciencia del Paisaje. Barcelona: Masson, 1992.

[4] Sancho Comíns, J. "La función del paisaje: cartografía analítica y sintética" [en línea]. Serie geográfica, nº 6, 1996, p. 176-214. Disponible en http://dspace.uah.es/jspui/bitstream/10017/1054/1/La%20Funci%C3%B3n%20del%20Paisaje.%20Cartograf%C3%ADa%20Anal%C3%ADtica%20y%20Sint%C3%A9tica.pdf [consulta 09-09-2010]

[5] Mata, R. y Sanz, C. (dir.). Atlas de los paisajes de España. Madrid: Ministerio de Medio Ambiente, 1ª reimp, 2004.

[6] Navarra. Departamento de Vivienda y Ordenación del Territorio. Planes de Ordenación Territorial de Navarra. Disponible en: http://www.nasursa.es/es/OrdenacionTerritorio/Planes_Ordenacion_Territorial.asp [consulta 09-09-2010]

[7] Floristán Samanes, A. Geografía de Navarra: El Solar – 1 Introducción General, Fundamentos geográficos naturales, Las montañas de la Montaña. Pamplona: Diario de Navarra, 1995.

[8] Navarra. Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda. Estrategia territorial de Navarra. Directrices para la ordenación del territorio. Pamplona: Dirección General de Ordenación del Territorio y Vivienda del Gobierno de Navarra; Navarra de Suelo Residencial S.A., [2005]. También disponible como recurso en línea en: http://www.nasursa.es/documentacion/ETN_000.pdf [consulta 09-09-2010]

[9] Navarra. "Ley Foral 9/1996, de 17 de junio, de Espacios Naturales de Navarra", Boletín Oficial de Navarra nº 78, de 28 de junio de 1996. También disponible como recurso en línea en: http://www.navarra.es/home_es/Actualidad/BON/Boletines/1996/78/Anuncio-0/ [consulta 09-09-2010]

[10] García Martínez, M. y De Vries, A. "La gestión del paisaje en Navarra". En Pillet Capdepón, F., Cañizares Ruiz, M. del C., Ruiz Pulpón, A.R. (coords.) Geografía, territorio y paisaje : el estado de la cuestión : actas del XXI Congreso de Geógrafos Españoles, Ciudad Real 27-29 de octubre de 2009 [edición en CD-ROM], Universidad de Castilla-La Mancha, 2009, p. 1069-1082.

[11] NAVARRA (2004): Navarra. "Decreto Foral 360/2004, de 22 de noviembre, por el que se declara Paisaje Protegido el espacio denominado Montes de Valdorba y se aprueba el Plan de Uso y Gestión del mismo", en Boletín Oficial de Navarra nº 152 de 20 de diciembre de 2004. También disponible como recurso en línea en: http://www.navarra.es/home_es/Actualidad/BON/Boletines/2004/152/Anuncio-0/ [consulta 09-09-2010]

[12] European Environment Agency - EEA. High nature value farmland: Characteristics, trends and policy challenges [en línea]. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2004. Disponible en: http://www.eea.europa.eu/publications/report_2004_1 [consulta 09-09-2010]

[13] Ruesga Navarro, J. (dir). Directrices de paisaje urbano del municipio de Sevilla [en línea]. Sevilla: Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Sevilla, mayo 2010. Disponible en http://www.paisajeurbanosevilla.org/documentacion/ [consulta 09-09-2010]

[14] (FLORENCIA) http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/heritage/landscape/reunionconf/4econference/TFLOR-2007-9-Urbain_en.pdf

[15] PLAN MUNICIPAL DE PAMPLONA

[16] SCHRÖDER, R., et al. (2010): Comparing landscape planning in England, Germany and the Netherlands using the European Landscape Convention
Policy contexts and three case study plans

[17] Askasibar Bereciartua, M. "Política y normativa del paisaje en Europa" [en línea]. Lurralde : Investigación y espacio, nº 21, 1998, p. 155-193. Disponible en: http://www.ingeba.org/lurralde/lurranet/lur21/21asca/21aska.htm [consulta: 09-09-2010]

[18] Marschall, I. y Schröder, R.R.G. Landschafspläne in Europa: Status quo und Perspektiven konzeptioneller Landschafstpläne im europäischen Vergleich: Zusammenfassendes Ergebnispapier: Inspirierender Expertenaustausch über Landschaftsplanung: Expertenworkshop des BfN vom - 17.- 20.09.2008 an der Internationalen Naturschutzakademie Insel Vilm [en línea]. Liebenau, Deutschland: Bundesamt für Naturschutz, 2008. Disponible en: http://www.bfn.de/fileadmin/MDB/documents/themen/landschaftsplanung/zusammenfassung.pdf [consulta 09-09-2010]

[19] Van Ravesteyn, N., et al. Het gras bij de buren: De rol van planning bij de bescherming van groene gebieden in Denemarken en Engeland. Rotterdam: Nai Uitgevers; Den Haag: Ruimtelijk Planbureau, 2005. También disponible como recurso en línea: http://www.rivm.nl/bibliotheek/digitaaldepot/Het_gras_bij_de_buren.pdf [consulta 09-09-2010]

[20] Observatori del Paisatge de Catalunya. Terres de Lleida: Catàleg de paisatge. [en línea]. Aprobación definitiva septiembre de 2008. Disponible en: http://www.catpaisatge.net/esp/cataleg_presentats_ter_lleida.php [consulta 09-09-2010]

[21] Nogué, J. y Sala, P. Prototipus de catàleg de paisatge: Bases conceptuals, metodològiques i procedimentals per elaborar els catàlegs de paisatge de Catalunya: Document de referència per als grups de treball (edició revisada) [en línea]. Olot y Barcelona: Observatori del Paisatge, mayo de 2006. Disponible en: http://www.catpaisatge.net/fitxers/Prototipus2006.pdf [consulta 09-09-2010]

[22] Navarra. "Ley Foral 14/2005, de 22 de noviembre, del Patrimonio Cultural de Navarra", Boletín Oficial de Navarra nº 141, de 25 de noviembre de 2005. También disponible como recurso en línea en:
http://www.navarra.es/home_es/Actualidad/BON/Boletines/2005/141/Anuncio-2/
[consulta 09-09-2010]

[23] González Bernáldez, F. Ecología y paisaje. Madrid: Blume, 1981.

[24] Mata Olmo, R. "Paisaje y territorio. Un desafío teórico y práctico". En Sanchez Pérez-Moneo, L., Troitiño Vinuesa, M.A. (coords.) Agua, Territorio y Paisaje: De los instrumentos programados a la planificación aplicada: V Congreso Internacional de Ordenación del Territorio, Málaga 22-24 de noviembre de 2007, FUNDICOT, 2007, p. 243-282.

[25] Bascones Carretero, J.C. "Navarra, Estudio de caso de paisaje". En Observatorio de la Sostenibilidad en España. Patrimonio natural, cultural y paisajístico: Claves para la sostenibilidad territorial. [en línea] p. 121-124 http://www.sostenibilidad-es.org/sites/default/files/_Informes/tematicos/patrimonio/patrimonio_natural-esp.pdf [consulta 09-09-2010]