LA PROTECCION DEL PAISAJE Y LA CONSERVACION DE LA NATURALEZA

por medio de la ordenación del territorio y la planificación urbanística

Rodolfo García-Pablos

El Ministerio de Información y Turismo y muy concretamente el Director General de Promoción del Turismo, mi buen amigo Esteban Bassolls, me han invitado a tomar parte en este ciclo de conferencias en las cuales se pretende conseguir o ayudar a crear una conciencia ciudadana sobre la necesidad vital de conservar el medio natural, así como proteger el paisaje.

Les habla a Vds., señores, un arquitecto-urbanista, y por lo tanto mi punto de vista ha de responder a mis inquietudes personales y profesionales sobre este importante tema, que, como Vds. recuerdan, dio lugar a que el pasado año 1970 fuera declarado por el Consejo de Europa como el *Año Europeo* de la *Conservación de la Naturaleza*.

El fenómeno de la explosión urbana que alcanza nivel mundial y que en los dos últimos decenios arroja cifras verdaderamente alarmantes, y de otra parte la movilidad de la población que da lugar a corrientes migratorias permanentes entre unos países y otros y aún dentro de cada nación, así como el desarrollo vertiginoso del turismo, —de lo que nuestro país es un exponente muy claro—, ha formado un cuadro de gravedad inusitada contra la naturaleza y la conservación del medio ambiente.

Esta degradación del paisaje no solamente se produce en las áreas vírgenes o excepcionales, sino que alcanza al medio urbano y a sus entornos dando lugar a modificaciones del medio que en la mayoría de los casos adquieren proporciones y calidades negativas.

Los Gobiernos de todos los países y muy especialmente los del continente europeo, han tomado conciencia de la gravedad de estos problemas, y con el fin de indicar en esta charla puntos concretos, ideas o directrices que en las diversas reuniones de estos dos últimos años se han tratado, voy a darles cuenta de las conferencias internacionales más importantes celebradas en los años 69 y 70 en Europa.

Conferencia de Ministros responsables de la defensa de conjuntos históricos-artísticos. Bruselas, noviembre, 1969.

Esta Conferencia, especialmente importante de nivel europeo, ha sido celebrada en *Bruselas* en noviembre de 1969, sobre el tema *Defensa del Patrimonio artístico y cultural de Europa*, y con

la asistencia de los Ministros responsables de la defensa de los conjuntos y monumentos histórico-artísticos.

En este acontecimiento se presentaron tres informes: el primero que fue expuesto por el Ministro de Asuntos Culturales, Recreativos y de la Acción Social de Holanda, que trató del tema «Los monumentos y la ordenación del suelo»; el segundo, que presentó el Ministerio Español de Educación y Ciencia, Sr. Villar Palasí, sobre el tema «El valor del patrimonio inmobiliario del pasado, para la vida del hombre del mañana, y la integración de los lugares y conjuntos históricos en la vida económica y social»; y, el tercero, que fue elaborado por el Ministro de la Vivienda y Régimen Local de la Gran Bretaña sobre el tema «La formación y la información de la opinión pública sobre cuestiones relativas a la defensa y valoración de los monumentos históricos-artísticos».

El objetivo principal de esta Conferencia trató de la urgente necesidad de definir y poner en marcha una nueva Política, que abandone la actitud «*pasiva*» de la conservación y adopte un concepto «*activo*» de valoración e integración dentro de un contenido económico y social.

Los monumentos y los *conjuntos* de este carácter, así como los parajes de interés histórico-artístico, *serán parte integrande del habitat* y de un ambiente equilibrado que permita la integración del hombre, en la actual civilización industrial.

Entre las resoluciones adoptadas en esta Conferencia de Bruselas, destacan las siguientes recomendaciones a los distintos Gobiernos Europeos:

1) Elaboración del *Inventario* de los *Patrimonios Culturales*, inspirándose para ello en las normas establecidas, en las que queden determinadas *las protecciones* debidas y la formulación del cuadro de datos que sirvan de base a los *Planes de Ordenación del Territorio* de estas áreas de interés histórico-artístico y de paisajes relevantes.

2) Delimitación gráfica en mapas que señalan las zonas monumentales, los paisajes de interés cultural, etc.

3) Promulgación de medidas que traten de impedir la degradación o destrucción de este patrimonio insustituible, adoptando los medios apropiados para la *conservación o mejora activa* del patrimonio cultural de la sociedad contemporánea:

4) Integración del patrimonio cultural inmobiliario en el marco de una *política de ordenación del territorio* y en los niveles nacional, regional y local.

5) Consecución de los medios económicos necesarios, con el fin de poner en práctica una *nueva política* de signo *activo*, para la tarea de *salvaguardar* y de poner en valor los patrimonios culturales y artísticos de la humanidad.

6) Obligatoriedad de *crear* una *conciencia* de los pueblos en esta tarea de la conservación y puesta en valor de la Naturaleza, de sus recursos ...turales y de los conjuntos histórico-artísticos de cada país.

Conferencia sobre conservación de la naturaleza Strasburgo. Febrero 1970.

Luis Leprince-Ringuet, de la Academia francesa y de la de Ciencias y Presidente de la Conferencia Europea sobre la conservación de la Naturaleza, —en la cual intervinieron ministros, directores generales, hombres de ciencia de gran renombre, especialistas técnicos, urbanistas, ecólogos, arquitectos...—, manifestó que por vez primera un cuadro de personalidades pluriprofesionales, tratarían a fondo sobre temas de extraordinario interés con el fin de lograr una política común de *puesta en valor del medio ambiente.*

En esta reunión o conferencia de Estrasburgo, en la que participaron 330 delegados, 27 países miembros y observadores, los debates fueron a la vez profundos y abiertos. Problemas diferentes en países también diferentes. Diversidad de pensamientos y decisión de trabajar en equipo sobre el tema.

Nueve organizaciones intergubernamentales y 45 organizaciones internacionales no gubernamentales y 163 periodistas completaron el cuadro de asistentes a esta Conferencia, en la que se estudiaron los problemas de la urbanización, industria, agricultura, turismo y esparcimiento.

El programa de trabajo trataba en lo sustancial *del hombre* en relación con su *medio físico* y *biológico* y de los *recursos naturales*, y fueron examinados los graves peligros que amenazan y lesionan gravemente el medio ambiente en la Sociedad Moderna.

Conferencia Europea de Ministros responsables para la ordenación del territorio, Bonn. Septiembre, 1970

A la vista de los resultados satisfactorios de la Conferencia sobre la conservación de la Naturaleza de Estrasburgo y teniendo en cuenta sus recomendaciones, el Comité Internacional de Ministros nombrado al efecto, acordó en abril de 1970 la celebración con la mayor urgencia de una Conferencia plenaria de Ministros europeos, responsables de la *ordenación del territorio y de la conservación del medio ambiente* que tuvo lugar en septiembre del mismo año en Bonn.

En esta conferencia tomaron parte Ministros de 19 estados en representación de los gobiernos de estos países y en calidad de observadores acudieron delegados de Finlandia, Yugoslavia y España.

La conferencia llegó a una serie de conclusiones —51 apartados— de los cuales tienen especial interés los siguientes:

→

Puntos 2 y 3.—Necesidad de una concepción a largo plazo de la ordenación territorial de Europa, tanto en su zona central como en los sectores periféricos del continente.

Punto 4.—Necesidad de fijar una *política común* de ordenación del territorio a nivel europeo, capaz de asegurar un desarrollo más equilibrado de todas sus partes.

Puntos 7 y 8.—Ante el fuerte desequilibrio entre la zona central y la periferia, que inciden en una *seria degradación del medio ambiente* se desea buscar a toda costa un *equilibrio* continental basado en una mejor distribución de las inversiones, que facilitara la solución de los graves problemas que plantea la concentración urbana e industrial de las naciones más desarrolladas.

Punto 9.—Expresar la voluntad de la conferencia sobre la urgente necesidad de *reducir* las diferencias existentes entre las diferentes regiones del continente.

Punto 11.—Calidad del medio ambiente. Forman parte de una misma aspiración el *desarrollo económico* y la *salvaguardia del medio ambiente* por ser aspectos complementarios.

Puntos 12 y 13.—Se debe conceder una *prioridad a la ordenación racional del entorno* y a la conservación eficaz de los recursos naturales en vista de los atentados sufridos por el medio ambiente.

La *ordenación del territorio* aportará una *contribución importante* a la preservación de un medio ambiente adecuado.

Punto 16.—Debe concederse una especial importancia a la *mejora* del *ambiente urbano* y *suburbano*, la creación de espacios verdes y los anillos verdes siguen siendo un óptimo medio de actuación.

Punto 17.—Hay que crear reservas importantes de terrenos para poder permitir una efectiva *política de suelo*.

Punto 18.—La revalorización de *lugares* y *momentos histórico-artísticos* debe ser consecuencia de una *política de ordenación territorial*.

Punto 21.—La urbanización y el equilibrio ciudad-campo. El vertiginoso desarrollo de la *urbanización* dificultará el necesario equilibrio entre las *zonas urbanas* y las *rurales* si el desarrollo no está ordenado por un *plan racional* del *conjunto*.

Puntos 22 y 23.—Conviene *evitar* las concentraciones desordenadas o los desarrollos excesivos. Se deben proponer planes de descongestión de las grandes poblaciones.

Deben ser tratadas convenientemente las barriadas periféricas de las ciudades.

Punto 24.—Los gobiernos deben *promover* un *conjunto de medidas eficaces* sobre *política del suelo*.

Punto 26.—Problemas de las regiones rurales. En las *regiones rurales* que lo permitan es preciso ofrecer a la población local *puestos de trabajo* de nivel parecido a los que pudieran corresponderles en el *medio urbano*.

Se recomienda crear centros regionales o comarcales, bien situados, para que sean polos de atracción de diferentes actividades, dotándoles de buenos servicios y equipamientos sociales.

El desarrollo del turismo, bien dirigido puede favorecer el desarrollo de las regiones rurales.

Problemas específicos de ciertas regiones. Regiones fronterizas: Coordinación del planeamiento estableciendo comisiones mixtas.

Regiones montañosas: Asentamiento de centros turísticos, apoyados en estudios de ordenación del territorio y en la infraestructura de las comunicaciones.

Regiones rurales de difícil acceso: Máxima protección de la naturaleza.

Regiones de reconversión industrial: Se evitarán nuevas concentraciones excesivas y se respetará el entorno urbano y la calidad de los espacios abiertos.

Puntos 34 y 38.—Problemas de las regiones periféricas europeas. Atención especial a estas regiones atrasadas —cuenca mediterránea, fachada atlántica, territorios nórdicos y zonas en contacto con la Europa del Este.

La actuación de los *gobiernos* respecto de estas regiones debe comprender:

Intervenciones financieras que actúen sobre los mecanismos de acumulación y de distribución de capitales y sobre la localización de actividades.

Una política nacional, que favorezca el desarrollo de estas regiones.

La elaboración de programas para la infraestructura de los transportes y telecomunicaciones.

La coordinación entre los desarrollos industrial, de renovación agrícola y de revalorización turística.

El desarrollo de una industrialización regional y la investigación sobre nuevas fuentes de energía.

La explotación racional de las costas.

El desarrollo de las instalaciones socio-culturales y de enseñanza a todos los niveles.

La creación de una estructura urbana, centrada sobre una pluralidad de centros de desarrollo.

Puntos 39 al 41.—La red de comunicaciones y transportes y el desarrollo regional. Una red de comunicaciones y transportes bien equilibrada, es esencial para que se produzca un desarrollo armónico del conjunto europeo, así como para una correcta localización de los asentamientos humanos y de la vida de relación.

En las grandes ciudades deben potenciarse los transportes comunitarios con el fin de limitar el uso de vehículos privados, sobre todo en las áreas congestionadas.

Punto 42.—La *región natural* es la *unidad territorial* óptima para elaborar planes y proyectos de ordenación del territorio. Los *gobiernos* deben favorecer la vitalidad de las distintas *regiones* de sus respectivos *países*.

Puntos 43 al 51.—Bases para una política europea de ordenación del territorio. Con objeto de asegurar un mejor equilibrio y un desarrollo

armónico en el continente Europeo, los Ministros CONVIENEN en COOPERAR en los siguientes campos:

a) En el intercambio permanente de información sobre política, legislación, experiencias y evolución en materia de ordenación del territorio.

b) Colaboración en el campo de la investigación de los organismos públicos.

c) Coordinación en el planeamiento y en las medidas que se tomen para unificar los trabajos en las zonas fronterizas.

d) Fomento de las reuniones de expertos de todos los países.

c) Armonización de la terminología, las estadísticas y los métodos cartográficos.

Estas resoluciones serán comunicadas al Comité de Ministros del Consejo de Europa, para que la tenga en cuenta en el programa bienal del Consejo.

La próxima reunión se celebrará en Francia en fecha próxima.

Se desprende de las tres Conferencias de Bruselas, Estrasburgo y Bonn una coincidencia total en considerar como particularmente grave el problema de la degradación del medio ambiente y de la protección de la Naturaleza; y en las conclusiones de todos estos acontecimientos de carácter internacional se advierte muy claramente que es necesario y urgente establecer una nueva política de tipo activo para conseguir salvaguardar y poner en valor el medio ambiente.

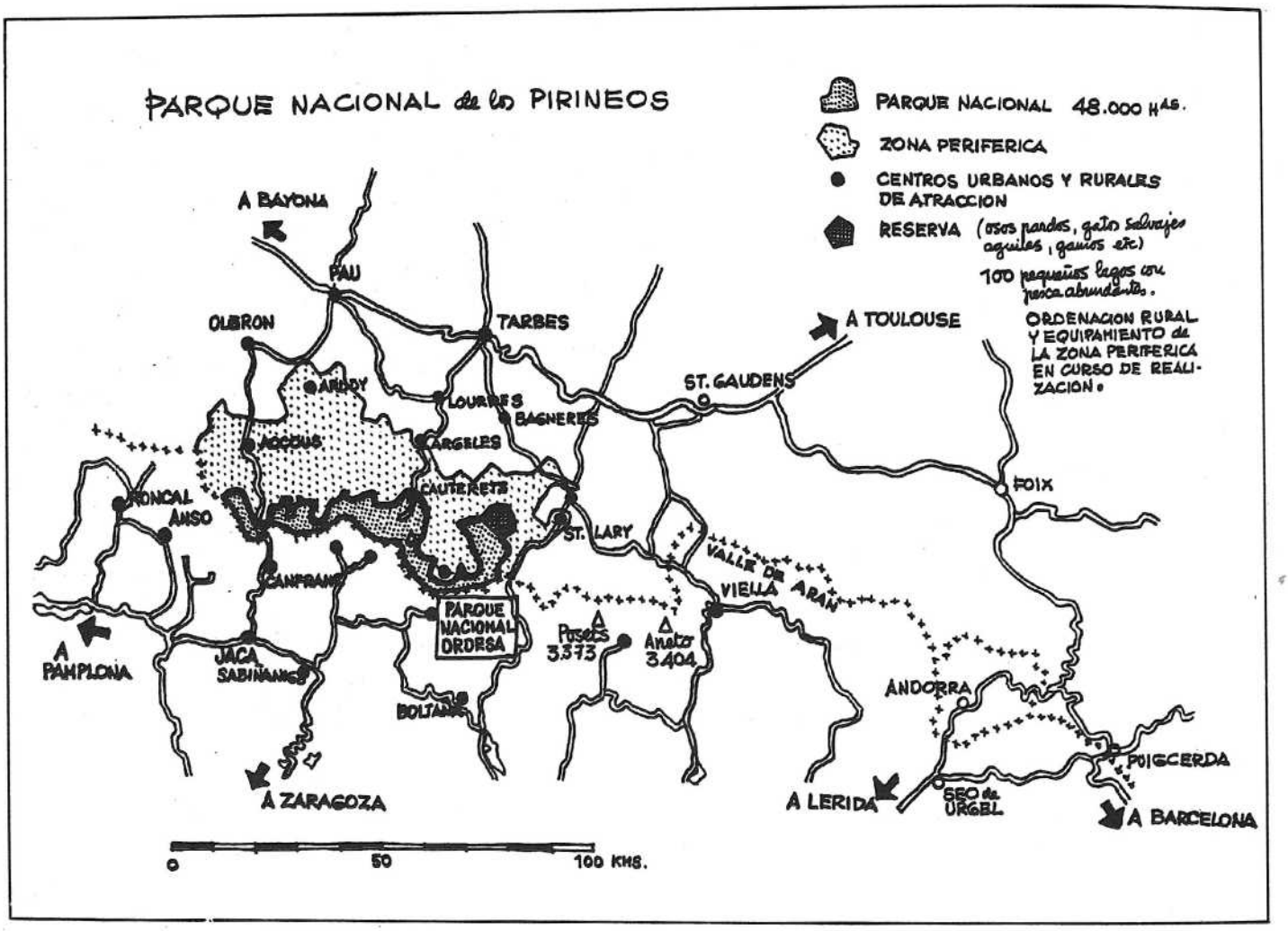
El concepto dominante en las tres reuniones a que aludo, ha sido el de señalar que la conservación de la Naturaleza debe ser enfocada en una amplia política de ordenación del territorio, conseguida a través de los correspondientes planeamientos urbanísticos y en todos los niveles: continental, nacional, regional, comarcal y local.

Otro punto de coincidencia de muy especial interés y que supone una concepción totalmente nueva, es el de considerar que solamente pueden ser fijadas directrices y enfocados los problemas si existe un espíritu de equipo que dé entrada y que permita la coordinación de todos aquellos expertos que puedan aportar sus ideas para el mejor logro de los objetivos.

Otra coincidencia notable es la de considerar sustancial al hombre como pieza clave y en relación con el medio físico y biológico que le rodea.

Finalmente se expresa con vehemencia la necesidad de aspirar a un equilibrio continental que trate de disminuir las irritantes diferencias que existen entre distintas regiones dentro de la unidad continental.

En el nivel nacional y con carácter general también se producen estos desequilibrios regio-



nales, que deben ser objeto de estudios muy especiales sobre todo en los planes a medio y corto plazo que se señalan en las actuaciones de los planes de desarrollo socio-económico.

Parques Nacionales y Regionales

La destrucción de la naturaleza ha sido una preocupación desde hace mucho tiempo y muchos países se han lanzado a preparar verdaderos planes nacionales para establecer un sistema de parques en los que se señalan las más rígidas medidas de protección.

Los Estados Unidos y la Gran Bretaña comenzaron esta labor y siguieron otras naciones como Suiza, Italia y España; países éstos de inmensas riquezas paisajísticas, ya que su carácter montañoso y su riqueza monumental justificaban estas actuaciones.

En España existen siete parques nacionales: dos en los Pirineos, uno en la Cordillera Cantábrica, otro en la Sierra de Gredos; todos ellos de alta montaña, y dos también de este carácter en el archipiélago Canario. El último de los parques nacionales creados tiene carácter de costa y es el Coto de Doñana, en la provincia de Huelva, que conserva por la circunstancia especial de no tener vías de comunicación, una reserva de fauna y flora extraordinaria.

Todavía debemos reconocer que no se ha establecido un verdadero sistema de parques en el territorio nacional, aunque con la declaración de sitios naturales de interés nacional, se suma una quincena de lugares al primer nivel.

Es curioso que nuestra vecina Francia hasta el año 1960 no había puesto en marcha los parques nacionales, pero quizá por este retraso ha podido conocer la experiencia de las naciones que comenzaron antes, y desearía darles a conocer el proceso y las características que en este último decenio ha puesto en marcha este país.

Parques Nacionales en Francia

En nuestro país vecino hasta 1960 no se tenía ninguna experiencia en relación con los llamados *parques nacionales*, que en otros países, incluido España, ya habían sido creados.

Una ley promulgada solamente hace once años, ha permitido a Francia iniciar una *política de defen-*

La protección del paisaje

sa de la naturaleza que hoy tiene un importante desarrollo al existir tres parques de nivel nacional: el de la *Vanoise* —1963—, en contacto con el Parque Nacional *Grand Paradis;* el de los *Pirineos* —1967—, frente a nuestro Parque Nacional de *Ordesa,* y el singular de la isla de *Port Cros* —1963—, el segundo parque nacional submarino del mundo.

Una cadena de doce parques regionales se encuentran en fase de estudio o en curso de realización y dos de este nivel están en funcionamiento, uno en Bretaña-Armonique —1969—, y el segundo en la zona de influencia de *Lille-Roubaix*, este último creado en 1968, el primero construido en Francia.

En el último decenio, en nuestro país vecino, se ha trabajado de firme y la red de *parques nacionales y regionales* ha sido consecuencia de una planificación del contexto territorial francés. Recientemente ha sido creado el *Ministerio del Medio Ambiente.*

Características del Parque Nacional Francés

Todo *parque nacional tiene una zona de parque y una zona periférica.*

La zona principal.—Lleva consigo la protección total de su medio natural, y debe garantizar la absoluta defensa de sus condiciones naturales, de su riqueza y de su belleza. Se prohibe toda transformación que implique la menor degradación del medio ambiente.

Sin embargo, no se concibe como un «territorio museo», sino como un espacio vivo y dotado de una autonomía especial. La superficie delimitada debe permitir la vida salvaje de la fauna del parque nacional.

Se delimitarán reservas especiales e integrales, solamente abiertas a los hombres de ciencia para que realicen sus estudios.

El territorio de un parque nacional será puesto a disposición del «*turismo que sea respetuoso con la naturaleza*» y siempre estarán estos visitantes controlados por guías especiales del parque.

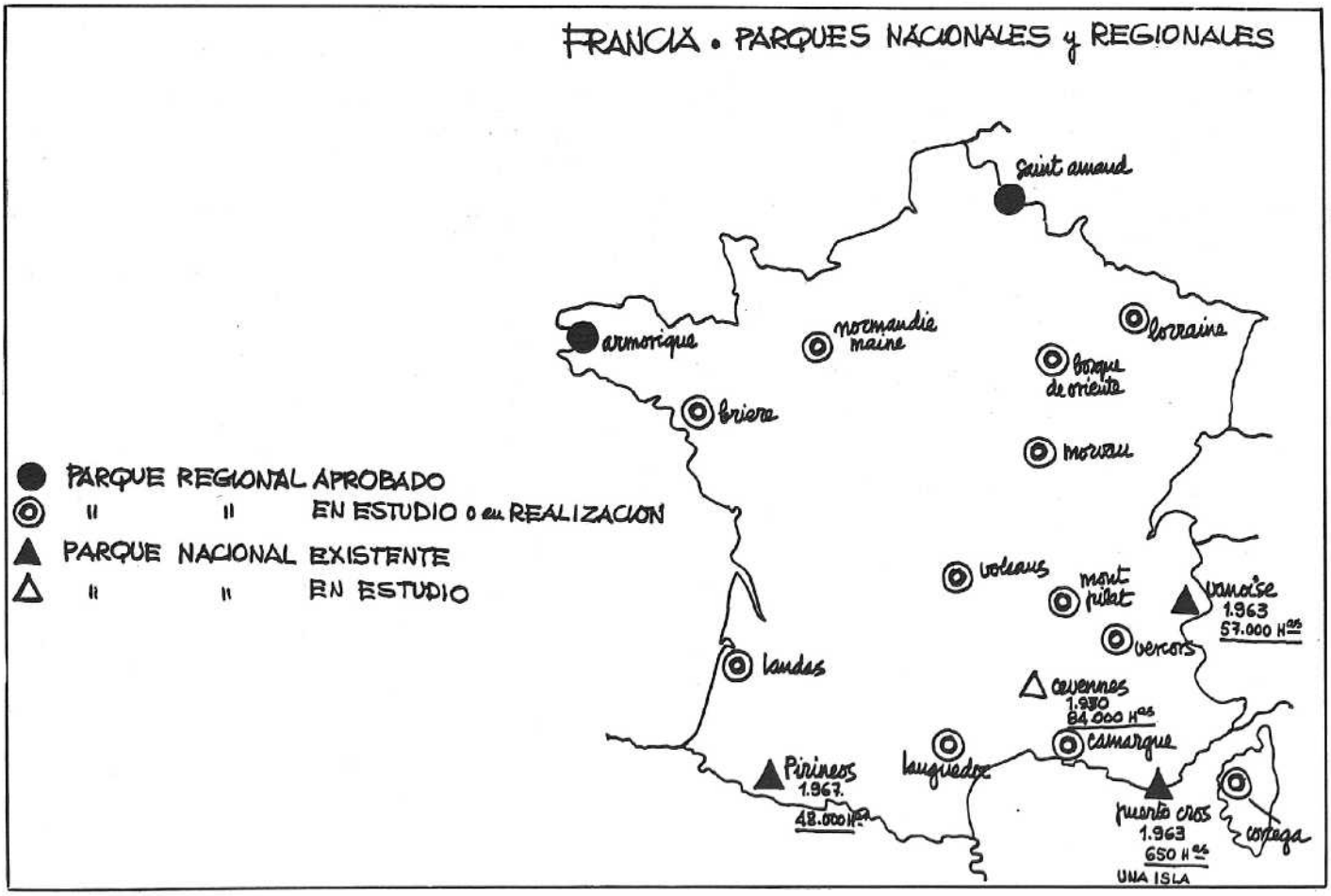
La ordenación del territorio de un parque nacional debe ser «ejemplar». La armonía con el paisaje debe ser obligatoria en todas las realizaciones que sean permitidas.

Se tendrán en cuenta las características de la región. En general se prohibe la circulación de vehículos.

Un servicio de expertos y de guardas jurados ayudará a los visitantes de estos parques nacionales.

Los refugios de alta montaña, y los que se construyen en los lagos, son proyectados con una normativa muy exigente.

Todo parque debe ser objeto de una planificación especial, donde se estudien los accesos →



—la red viaria principal estará en la zona periférica—. El territorio del parque tendrá sus «puertas» situadas sobre la delimitación oficial.

La zona periférica.—Es la característica singular de los Parques Nacionales de Francia. Su territorio está delimitado en el propio Decreto de creación del Parque. Comprende una serie de términos municipales que rodean el núcleo central o zona propia del parque natural.

En las zonas periféricas se redactan planes de ordenación especiales y programas de actuación, así como son señaladas las obras que han de ser realizadas.

Los planes son eminentemente rurales y pretenden mejorar las condiciones de vida de los habitantes de estas áreas. Se estudian programas educacionales y de desarrollo de las artesanías de sabor local.

El Estado tiene que realizar al menos la infraestructura y las obras principales previstas en el planeamiento de estas zonas periféricas.

En definitiva, un *parque nacional* precisa de una *zona* exterior que le proteja y le sirva.

Política de ordenación del territorio a través de la planificación urbanística.

Es evidente que el mundo entero está inmerso en una etapa planificadora en todos los niveles y que con toda conciencia ha adoptado esta postura en contra de *una política pasiva* muy en boga no hace muchos años, de dejar que las cosas sucedan un tanto espontáneamente.

Desde mi punto de vista de arquitecto-urbanista, voy a hacer unas reflexiones finales en esta charla sobre la necesidad apremiante de activar toda política de planeamiento urbanístico integrándola en la gran política de la ordenación del territorio.

Para España especialmente es de la mayor importancia, ya que nuestro país está sufriendo en sus paisajes más bellos, en sus zonas más singulares y en el valor y calidad de su medio ambiente una degradación tan considerable que reclama sin ningún paliativo una actuación masiva de planes urbanísticos de carácter especial que puedan garantizar o al menos corregir y detener este proceso desintegrador que en muchas áreas españolas, tanto de alta montaña como muy especialmente en todo el litoral marítimo, se están produciendo.

El aluvión turístico es de tal naturaleza que muy pronto numéricamente la población del país —33 millones de habitantes— va a ser igualada por los que nos visitan.

La planificación territorial de carácter especial debiera haberse acometido en los primeros años del decenio del 60, y aunque en algunos lugares así se hizo siempre, en general, ha marchado a remolque del fenómeno turístico y el urbanista ha tenido que actuar con tales condicionamientos que sus trabajos han perdido la brillantez que debieran haber tenido y, sobre todo, y lo que es más grave, han tenido que partir de un estado actual tan caótico que no ha permitido trabajos técnicos adecuados.

Hemos sido, señores, técnicos de «casa de socorro» y en consecuencia la medicación que hemos suministrado al territorio enfermo ha sido de emergencia y muy pocas veces se ha llegado a tiempo de actuar sobre un suelo no invadido para realizar una planificación de defensa de los valores naturales y una reglamentación exigente en la protección de la naturaleza.

El bellísimo litoral español con sus 5.821 kilólometros de desarrollo, sobre todo en las costas mediterráneas y en las insulares, ha sufrido las consecuencias de la invasión de un urbanismo espontáneo e inhumano y rascacielístico, que ha ocasionado daños definitivos que no tienen ya solución. En esta ocasión, en la cual el tema central es el de la conservación de la Zona Pirenaica, quizá lleguemos a tiempo de tener una importante acción de planeamiento que salve estos paisajes de la alta montaña, tan particularmente bellos y que ofrecen tantas posibilidades. Pero es que además todos sabemos que España, después de Suiza, es la nación más montañosa de Europa y quizá no todos sepamos que en España se ha llevado a cabo una política hidráulica de tal categoría que existe un dato elocuente de carácter oficial, por el cual se puede asegurar que nuestra España seca ha creado un sistema de pantanos y grandes presas artificiales que arrojan en su medida perimetral una cifra superior a la longitud de las costas de nuestro país.

Atención, por tanto, a estos polos de atracción que suponen los lagos interiores, aunque no sean naturales, y adoptemos como consecuencia de estas reuniones de Zaragoza, el criterio de solicitar de los poderes públicos la urgencia de realizar ordenaciones parciales del territorio en las áreas interiores, tomando como base la orografía, la ecología, las bellezas naturales de los paisajes impresionantes de nuestro país y el valor tan extraordinario del patrimonio monumental e histórico-artístico español.

Pensemos que todas nuestras ciudades monumentales y las poblaciones de interés histórico-artístico o de carácter simplemente pintoresco, requieren un tratamiento especial de protección de sus entornos y esto no se puede conseguir sin establecer las correspondientes planificaciones urbanísticas en las que debe exigirse un urbanismo humanista y unas reservas de suelo, así como un sistema de espacios libres y de zonas dedicadas al ocio y al esparcimiento.