
Encuentro “Infraestructuras, territorio y paisaje”

Madrid, martes 19 de octubre de 2004

SÍNTESIS

Abre la sesión **D. Ángel Aparicio Mourelo**, Director General del Centro de Estudios de Experimentación y Obras Públicas (CEDEX) del Ministerio de Fomento, dando la bienvenida y presenta a la moderadora Dña. Margarita Ortega, al ponente D. Alberto Clementi, y excusa a D. Manuel Benabent, Arenal Grupo Consultor, Sevilla, España, que no ha podido asistir en calidad de ponente por motivos de salud. Su ponencia, sin embargo, se incluye en la documentación de referencia del Encuentro.

Dña. Josefina Cruz Villalón, Directora General de Planificación y Coordinación Territorial del Ministerio de Fomento, recuerda que el fin de los Encuentros es el de escuchar a expertos en cada uno de los temas a tratar para poder aprender de otras experiencias y para que se abra el debate entre todos los asistentes con el fin de exponer los distintos puntos de vista y criterios sobre el tema en cuestión, y poder tenerlos en consideración para la elaboración del Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte (PEIT). Repasa el calendario de encuentros previstos. Recuerda que el Plan Estratégico es un plan de salida y no de llegada. Ahora en España se tiende más a la cualificación de las infraestructuras y el transporte, incluyendo seguridad y conservación, que a la cantidad, considerando los problemas del territorio (cohesión) y del paisaje (integración).

Dña. Margarita Ortega, moderadora del Encuentro, Jefe de Área de la Secretaría General para el Territorio y la Biodiversidad, Ministerio de Medio Ambiente; invita al debate franco y abierto sobre infraestructuras, territorio y paisaje, analizando los desafíos de esta nueva dimensión, que es el paisaje. Ve oportunidad del tema: tener en cuenta el paisaje como uno de los temas de interés es introducir una corriente de aire fresco en un Plan Estratégico donde las infraestructuras son elementos potentes que conforman el acceso al territorio y configuran el paisaje. Y oportunidad del momento, ya que se dispone de un marco europeo donde se ha tenido en cuenta la dimensión estratégica del paisaje dentro del desarrollo territorial. La Estrategia Territorial Europea constituye un documento de referencia, junto con el Convenio Europeo del Paisaje, proporcionando una nueva batería de herramientas a seguir a escala

Encuentro “Infraestructuras, territorio y paisaje”

Madrid, martes 19 de octubre de 2004

europea y que pueden servir de modelo a escala nacional. El nuevo término de cohesión territorial aparece en los nuevos objetivos de la Constitución Europea que se han de empezar a cumplir a partir del año 2006. Territorio, gestión del territorio y paisaje se deben fundir. Presenta a D. Alberto Clementi.

D. Alberto Clementi, ponente, presidente del Departamento de Ambiente y Territorio, Universidad G. D’Annunzio, Facultad de Arquitectura de Pescara, Italia. Comienza indicando que en Italia no se ha debatido el problema de las infraestructuras con el paisaje; España empieza bien considerándolo. El objetivo de la presentación es introducir unas reflexiones a fin de plantear unos criterios para considerar y proteger el paisaje, ofreciendo cinco posturas teóricas, que se alternan entre sí y que condicionan la calidad. Para conseguir un buen proyecto de obras hay que superar el enfoque sectorial y tener clara la diferencia entre contexto y proyecto de infraestructura, se debe hacer un proyecto integral de infraestructuras y ciudad, territorio, abandonando posturas sectoriales.

En la primera postura, de hace unos cuarenta años, el contexto se interpretaba como un contexto estético, ambientado, a modo de un cuadro, a fin de mantener intacto el territorio. Los protagonistas de esta postura eran los proyectistas, ingenieros y arquitectos, junto a los Ministerios de Obras Públicas e Infraestructura y el de Bienes Culturales.

Una segunda postura es la del poder y la técnica, donde las obras suponen funcionalidad, coste y seguridad. Los protagonistas son los ingenieros y economistas, junto a los Ministerios de Infraestructuras y Economía. Se trata de la postura predominante en la actualidad. Una tercera postura es la relacionada con la sostenibilidad del medioambiente, imponiéndose la valoración de los impactos, con el fin de ir atenuando los efectos negativos. Se hace la obra y luego se reducen los impactos creados. Los protagonistas son los ingenieros y ecólogos entre otros, junto al Ministerio de Medio Ambiente.

Una cuarta postura es la tesis defendida por los arquitectos, que consideran las infraestructuras como obras de arte, es la vuelta al valor estético. Los antropólogos defienden la importancia de ver las infraestructuras como nuevo espacio público. El Ministerio de Bienes Culturales es el portavoz del proyecto. Como quinta y última postura, la que defiende que el contexto del proyecto debe ser el paisaje como síntesis de historia, naturaleza y sociedad. Cobra

Encuentro “Infraestructuras, territorio y paisaje”

Madrid, martes 19 de octubre de 2004

importancia el paisajista, junto con el urbanista, planificador, botánico, ecólogo, entre otros.

En Europa empieza a madurar la referencia al paisaje para proyectar obras, aunque sigue incorporándose de forma débil frente al resto. El objetivo es que el paisaje sea el contexto. En Estados Unidos se ha publicado un manual de la Federal Highway Administration con las recomendaciones empíricas sobre cómo proyectar carreteras dentro de un enfoque de “sensibilidad al contexto” (Context Sensitive Design), respetando el paisaje.

A continuación, expone detalladamente un manifiesto para asegurar un diseño de calidad, preparado durante la realización del proyecto europeo “Infrascape”, con 10 aspectos para mejorar el proyecto de obra. Los puntos a los que hace referencia son:

1. Declaración del valor y la importancia del paisaje. Las infraestructuras como intervención sobre el paisaje.
2. Principio de arraigo, afirma que las infraestructuras deben interactuar con el contexto territorial. El nivel funcional ha de depender del paisaje por el que pasa.
3. La Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) no incluye normalmente el paisaje, o bien sus aspectos se descomponen (naturaleza, medio urbano, etc.). Pero el paisaje es una totalidad, la síntesis, por lo que se pierde la noción de impacto sobre la identidad del territorio. Se debería hacer un estudio previo de impacto sobre el paisaje adicional a la EIA con un método aún por perfeccionar.
4. Necesidad de mejorar la calidad del proyecto de obras en cuanto a la sensibilidad sobre el paisaje, condición imprescindible para alcanzar la calidad. También indispensable para la aceptación social del proyecto. Equilibrando esta consideración con el coste económico.
5. Nueva estética de las infraestructuras. Hoy los espacios de infraestructuras son una gran ocasión para dar forma y significado al territorio contemporáneo, indispensable para modificar conflictos entre proyectistas y sociedad.
6. Tener en cuenta el espacio público. Hay quien defiende que las infraestructuras son el espacio público por excelencia, considerando el vehículo una habitación móvil con ventanas, que puede atravesar el

Encuentro “Infraestructuras, territorio y paisaje”

Madrid, martes 19 de octubre de 2004

territorio para obtener nuevas formas de analizar el contexto, proyectando así todo lo que se ve desde las infraestructuras.

7. Toda infraestructura se convierte en un nudo de comunicaciones, que componen el territorio-ciudad. Nodos como espacio público.
8. Demasiada normativa, es difícil proyectar con todas las normas sectoriales existentes. Hay que encontrar coherencia en el sistema normativo.
9. Amplia participación de todos los agentes, desde la planificación. Se han de tener claro los problemas que después se van a encontrar.
10. Necesaria política de innovación, para aplicar las cosas que ya se conocen, introduciendo en el equipo a todos los expertos para innovar en la forma de planificar las infraestructuras.

La infraestructura no debe pensarse como un tubo apoyado en el territorio si no considerarla como instrumento que fomente el desarrollo territorial, un agente activador, ocasión para muchos proyectos locales que nacen junto con el proyecto de infraestructuras; por ejemplo a través de planes de recalificación urbana y de desarrollo del territorio coherentes junto con la planificación de la infraestructura en coordinación con las distintas administraciones y agentes. El futuro en Europa pasa por la innovación en la gestión urbanística, estableciendo un marco de referencia coherente de desarrollo local, con las infraestructuras como un proyecto de territorio.

D. Miguel Ángel Troitiño, Director de Departamento de la Facultad de Geografía, Universidad Complutense de Madrid, afirma que se demanda esa visión territorial y pregunta ¿la calidad arquitectónica de un proyecto no es a veces una excusa para justificar la ejecución de una infraestructura?. No ve la separación entre territorio y paisaje. **D. Alberto Clementi** comenta que no se refería a calidad arquitectónica, y se cuestiona cuál es el significado de calidad de un proyecto. Aporta que es un concepto muy complejo, que va más allá de los resultados morfológicos, el aspecto, el coste, la coherencia con las exigencias de la administración, la relación aceptable con el paisaje, la sostenibilidad ambiental entre otros. La calidad no depende sólo de la estética. Las administraciones deben tener en cuenta al valorar un proyecto diversos aspectos interactivos: aspectos técnicos, de sostenibilidad ambiental, sociales, etc. Define el paisaje como una expresión del territorio. En Italia la Constitución reconoce el valor del paisaje, en España no. El paisaje es garantía de calidad,

Encuentro “Infraestructuras, territorio y paisaje”

Madrid, martes 19 de octubre de 2004

son recursos que no se pueden transferir a otro lugar, ni su valor económico. Preocupa por tanto el decaimiento de la calidad de las infraestructuras públicas. Pone el ejemplo de la Toscana, donde se considera el paisaje como un valor económico, los productos de la Toscana tienen más valor por la calidad de su paisaje, algo que no se puede deslocalizar.

D. Ignacio Español, Profesor Titular de la ETSI Caminos de Ciudad Real, indica que hay un error de concepto de la calidad de las infraestructuras en España, donde los criterios técnicos siguen siendo de calidad lineal. Los expertos en paisaje-medio ambiente quieren trabajar en linealidad transversal y territorial, y no sólo en los pasos de fauna. Anima a trabajar en el concepto de calidad, traducida en criterios operativos, no abstractos. La diversificación, debatiendo categorías ambientales de infraestructuras, cambiaría el concepto de solución única defendido por los ingenieros.

D. Fernando Prats, de AUIA (Arquitectos Urbanistas e Ingenieros Asociados S.L.U.), pregunta a Josefina Cruz si el PEIT va a mantener el concepto de carreteras de calidad, y si no es el momento de reflexionar sobre la movilidad en la sociedad, considerando los costes sociales, ambientales y paisajísticos. Comenta que quizás se está insistiendo en un modo de transporte ineficiente, apuesta por la rehabilitación de los ya existentes, hablando de nuevos modos de movilidad. **Dña. Margarita Ortega** le apunta que el profesor Clementi hablaba de infraestructuras genéricamente, como elemento necesario y versátil en el territorio.

D. Fernando Roch, Catedrático de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Escuela de Arquitectura de la UPM, defiende que las infraestructuras son piezas codiciadas por todos los agentes, ya que mueven mucho dinero. Europa se va a construir sobre grandes infraestructuras, grandes flujos de personas y de mercancías. El problema es que las infraestructuras entran en conflicto con el territorio y el paisaje. El territorio debe quedar lo más protegido posible, dado que es un modo de producción de mayor calidad, que además se ve amenazado drásticamente por esas infraestructuras y los grandes centros de distribución. El desarrollo local que favorece esto y a los grandes promotores inmobiliarios hacen un flaco favor al territorio. Hay que repensar los conceptos de infraestructuras, territorio y paisaje. **D. Alberto Clementi** contesta que un plan de infraestructuras debe utilizar todos los recursos disponibles para mejorar la

Encuentro “Infraestructuras, territorio y paisaje”

Madrid, martes 19 de octubre de 2004

situación actual, no sólo las nuevas infraestructuras. El choque se produce entre los que están con la contemporaneidad (redes por donde se globaliza el mercado, economía, movimientos) y la feroz identidad local (permanecer, entidades duraderas). Se necesita un compromiso entre las dos opciones, entendiendo cómo encontrar en cada ocasión un equilibrio para conseguir objetivos territoriales, ambientales, con mejoras de situación actual de la movilidad. Se opone a las soluciones tecnológicas únicamente y afirma que actualmente muchas regiones agrícolas-industriales no funcionan porque sus vías están colapsadas con funciones de ciudad difusa que no tiene sentido.

D. Carlos Martínez, Adjunto al Departamento de Medio Ambiente, Comisiones Obreras, opina que se debe hablar de calidad y cantidad de las infraestructuras. Si la proliferación de infraestructuras es tan elevada, es muy difícil no alterar el paisaje, y esto es irreversible. Las nuevas infraestructuras que se diseñen deben estar muy justificadas, incluyendo criterios ambientales, sociales y económicos.

D. Daniel Echevarría, Director del Servicio de Proyectos, Ferrocarriles y Obras Hidráulicas del Gobierno de Navarra, pregunta cómo se integra a los ciudadanos en el proceso de decisión para la realización de las infraestructuras. Comenta que la participación ciudadana debe tenerse en cuenta no sólo en la última fase del proyecto de construcción. **D. Alberto Clementi** contesta que depende del nivel de las infraestructuras. Si son estratégicas a nivel nacional o regional, la participación debe organizarse durante el período de planificación, con sentido crítico. A nivel local, la contribución es más problemática porque es más difícil el acuerdo entre grupos de interés local. Los afectados suelen participar, generalmente, en contra y con posiciones que no interfieran en sus intereses particulares (lo que se denomina posturas “NIMBY, de Not In My Back Yard”), siendo difícil ver el interés público general. En Italia esta participación se limitó a los organismos institucionales.

Dña. Pilar Vega, Consultora en Transportes de GEA-21 S. L., reflexiona que el paisaje es reflejo de la estructura territorial, y que ésta es, a su vez, un reflejo de las políticas. El modelo anterior construía infraestructuras de alta velocidad y de gran capacidad entre grandes ciudades, potenciando los valores económicos, pero con un gran vacío de servicios de transporte en el resto de áreas. Desarrollar un modelo centrado únicamente en más infraestructuras sólo reafirma los desequilibrios territoriales, incrementando la intensidad del círculo

Encuentro “Infraestructuras, territorio y paisaje”

Madrid, martes 19 de octubre de 2004

vicioso del transporte. El PEIT debe intentar un cambio de rumbo, para dotar de mayor accesibilidad y crear un nuevo modelo de territorio con mayor cohesión.

D. Domingo Gómez Orea, Catedrático de Proyectos de la ETSI Agrónomos de la UPM, comenta que donde no hay infraestructuras, no hay desarrollo económico. Apuesta por que se empiece a considerar a las infraestructuras como elemento de revalorización urbanística y territorial.

D. Carlos Nardiz, Profesor Titular del Departamento de Proyectos Arquitectónicos y Urbanismo, ETSI Caminos de A Coruña, dice que el anterior Plan Director de Infraestructuras, PDI, apostaba por un modelo de ejes de ciudades-regiones urbanas quedando pendiente las ciudades medias, y se pregunta cuál será el modelo del nuevo PEIT. Las infraestructuras que se demandan ahora son autovías y alta velocidad, que dotan de una nueva accesibilidad. Propone la escala de diálogo con las Comunidades Autónomas en cuanto a la ordenación del territorio, empleando como instrumento de diálogo el planeamiento urbanístico. Añade que el proyecto ingenieril está ahora desvalorizado: desde los presupuestos hasta la aceptación de la solución indicada, ya que son cambiables, por lo que una labor a realizar sería reivindicar su calidad. Todo lo que estamos debatiendo es inviable desde la forma actual de realizar los proyectos, sus costes y plazos.

D. José Ramón Menéndez de Luarca, arquitecto, defiende que las redes incluyen todo, siendo el instrumento más adecuado para comprender el territorio. El territorio se ha reinventado a través de las Comunidades Autónomas, CCAA. La visión territorial conlleva un diálogo con las CCAA y las entidades locales.

D. Vicente Dómine, Director General de Transportes, Consellería de Infraestructuras y Transporte de la Generalitat Valenciana, se pregunta que se puede hacer sobre el paisaje en un Plan Estratégico. Los estudios de impacto ambiental han fracasado como instrumentos para mejorar el paisaje; hay que pensar en mecanismos más efectivos. Falta normativa y recursos para desarrollar el plan. La reconstrucción del paisaje siempre se hace a posteriori y se puede encontrar malos ejemplos, como es el caso de integración urbanística en los terrenos de usos vacantes de RENFE.

Encuentro “Infraestructuras, territorio y paisaje”

Madrid, martes 19 de octubre de 2004

D. Ignacio Español, afirma que no se puede asegurar a priori qué tipo de solución es la buena, dependerá de cada caso, y apoya a Pilar Vega en que hay que ser cautos a la hora de realizar nuevas infraestructuras, ya que los impactos inducidos son irreversibles.

D. Miguel Ángel Troitiño afirma que el reto es construir el territorio del futuro, no sólo preservar el del pasado, dando respuesta al modelo socio-económico del momento. El PEIT debe aprovechar la oportunidad para realizar proyectos desde la realidad territorial actual. Los territorios deben ser complementarios, el modelo no debe ser único, y hay que dar oportunidades de desarrollo a territorios que nunca las han tenido, desde el pilar ambiental y social de la política rural.

D. Alberto Clementi avala que el territorio rural que queda fuera de las redes tiene efectivamente el mismo derecho a desarrollarse, y que las infraestructuras han de interpretar las necesidades de desarrollo de este territorio, según su contexto determinado, con una política global de movilidad.

D. Joaquín Farinós, profesor titular de la Universidad de Valencia, recalca dos adjetivos. Intermodalidad e interescalaridad. Destaca las ventajas que para lograr competitividad y sostenibilidad ofrece la intermodalidad. Se ha hablado mucho de carreteras y desarrollo lineal, pero plantea la unión ferrocarril y puertos en mercancías, de alta velocidad, aeropuertos y cercanías en viajeros; a fin de encontrar mecanismos de concertación, para coordinar distintas competencias entre los diferentes gobiernos y para vincular las realidades urbanas. Anima a continuar el proceso de diálogo, una vez conocidos los contenidos del Plan, y señala que debe incluir una fase de seguimiento y evaluación del Plan.

D. Domingo Gómez Orea apunta que la calidad del paisaje es símbolo de la calidad de las demás componentes y productos de un territorio, como ha dicho D. Alberto Clementi. España es un país degradado paisajísticamente, lo que refleja la calidad cultural del país. Recomienda que el PEIT abunde en las medidas compensatorias en la Evaluación de Impacto Ambiental. Hay que recuperar espacios degradados, ya que el tercer pilar pendiente en España es el de la recuperación.

Encuentro “Infraestructuras, territorio y paisaje”

Madrid, martes 19 de octubre de 2004

D. Carlos Nardiz hace referencia al patrimonio cultural de las obras públicas, las infraestructuras del siglo XIX no sirven para el siglo XXI. La escala de las ciudades de hoy no puede ser soportada por las infraestructuras de antes, el problema no son las carreteras sino el tráfico que soportan. Remarca que hace falta un esfuerzo cartográfico ambiental y patrimonial, como complemento territorial, pues de este modo las necesidades de conexión entre dos ciudades se verían condicionadas desde la planificación si existieran estos referentes cartográficos.

Dña. Margarita Ortega comenta que ahora hay una nueva visión objetiva del paisaje, como valor cultural, que está deteriorado y necesita regeneración. Apunta que ya existe un Atlas de los Paisajes de España, a nivel regional, realizado por el Ministerio de Medio Ambiente en colaboración con la Universidad Autónoma de Madrid, que brinda como una herramienta actualizada de los usos del suelo en el territorio.

D. Alberto Clementi propone que en el PEIT se añadan unos criterios para proyectar mejorar las infraestructuras, y pide que dentro de un año pueda ver cómo han ido las cosas en España para poder presentarlas en Italia.

Dña. Josefina Cruz Villalón cierra la sesión, señalando que se está en una fase de recogida de opiniones para elaborar el documento de partida para dar un nuevo rumbo a las infraestructuras.