

1 ASPECTOS CONCEPTUALES, DE CONOCIMIENTO Y FUNDAMENTOS LEGALES

FLORENCIO ZOIDO NARANJO
Geógrafo. Universidad de Sevilla

EL PAISAJE y su utilidad
para LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO*

1. Planteamiento

En los últimos años, el paisaje está siendo objeto de un creciente interés, tanto individual como colectivamente, en actividades artísticas, científicas, económicas o políticas.

Todos los puntos de vista descubren sentidos propios a un hecho complejo y presentan posibilidades de ser desarrollados [1]. En varios países europeos se han implantado estudios universitarios sobre el paisaje con titulaciones específicas, que reflejan esas preocupaciones.

Las causas generales de esta mayor atención son, básicamente, de una doble naturaleza: aumenta el aprecio social de los paisajes, al tiempo que se intensifica la degradación de muchos de ellos.

No es la ocasión para entrar en el detalle de estos procesos, por otra parte, fácilmente verificables [2], simplemente se les menciona para justificar el enfoque que aquí se adopta: relacionar el paisaje con la ordenación del territorio, con objeto de hacer frente a su creciente deterioro y desarrollar una función pública que se ocupe adecuadamente de él.

Este último punto de vista está siendo tomado con cierta frecuencia en el ámbito europeo,

de modo que progresivamente el paisaje se integra en los ordenamientos jurídicos, en las previsiones de los instrumentos de planificación y en las prácticas políticas. Igualmente, en España, se están dando respuestas diversas en el mismo sentido: empiezan a abundar las aportaciones desde el campo científico y se están produciendo las primeras reacciones político-administrativas [3].

Sin embargo, aunque se coincida en algunos objetivos generales en relación al paisaje, están todavía insuficientemente desarrollados otros más específicos, relativos a su incorporación y tratamiento en la ordenación del territorio; no están plenamente asentados los conceptos, ni las metodologías básicas son suficientemente compartidas en el ámbito científico, necesariamente multidisciplinar, ni, mucho menos, en el de las actuaciones o intervenciones públicas.

Tanto paisaje como ordenación del territorio son dos conceptos de amplio significado que siguen necesitando, especialmente cuando entran en relación, precisiones conceptuales y desarrollos metodológicos, así como una adecuada orientación administrativa para su aplicación en España. El propósito de este texto es contribuir a dichos fines.

2. La ordenación del territorio: una función pública que necesita ser afianzada y desarrollada

En las sociedades avanzadas se ha llegado al convencimiento de que la disposición de determinados hechos en el territorio y la coordinación entre sus posibles usos precisa una intervención pública

planificada. Aunque han quedado netamente desfasados planteamientos demasiado ambiciosos que en tiempos pasados incluyeron objetivos muy generales de poblamiento o de transformación radical de las condiciones de utilización de ámbitos extensos, se mantiene el criterio de que la administración debe formular objetivos propios respecto al territorio y corregir efectos territoriales desequilibradores debidos a intereses particulares o al mercado.

En la mayoría de los países europeos se han desarrollado, con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, normas, instrumentos de planificación y actuaciones públicas destinadas a mejorar la ordenación del territorio, pero la orientación de estas prácticas no ha sido homogénea [4]; no se ha generado un corpus de ideas, métodos y procedimientos plenamente compartidos. Quizás ello sea consecuencia de las diferentes características físicas de los propios territorios de los estados y de sus condiciones políticas y socioeconómicas, pero también se ha debido a la existencia de un doble entendimiento inicial de estas ideas y de sus primeros planteamientos en el ámbito europeo. Aunque la ordenación del territorio se vincula conceptualmente, desde el primer tercio del siglo XX, a las teorías del desarrollo regional, se ha instrumentado políticamente en los principales estados europeos siguiendo dos orientaciones dominantes: una más centralizada y económica, que en esencia redistribuye territorialmente los presupuestos públicos de inversiones y otra, más descentralizada y de planificación física, que actúa previa definición de modelos territoriales, principalmente subestatales y subregionales. Estos enfoques iniciales se relacionan, necesariamente además, con la diversidad en la organización territorial de los estados europeos y con las netas diferencias existentes en sus niveles de desarrollo, poblamiento y extensión superficial [5].

Como práctica real, la ordenación territorial se efectúa en diferentes niveles o escalas, pero sobre un espacio único, en el que actúan diferentes instancias político-administrativas. La ordenación local o municipal ha estado dirigida a un detallado control de los usos del suelo, particularmente de su urbanización y edificación, de ahí su denominación preferente como urbanismo que sigue siendo de uso común en diferentes países europeos. En niveles supralocales se ha ensayado, todavía sin suficiente arraigo, la ordenación a escala comarcal, provincial o regional. Las variaciones competenciales atribuidas en los ordenamientos de los diferentes países a estos niveles políticos, casi siempre con menor tradición o menos instituidos que el propio estado y los municipios, explican una práctica dispersa, con métodos más diversificados que en el caso de la ordenación local y de la planificación económica para el conjunto del estado. Por otra parte, la escasa práctica de la ordenación territorial de ámbito estatal [6] tampoco ha contribuido a clarificar los métodos. A esta situación compleja debe añadirse, además, un último factor de dificultad: la diversidad de situaciones realmente existentes cuando se combinan niveles político-administrativos con escalas espaciales. Un pequeño cantón suizo como el de Ticino dispone de mayores competencias para la ordenación territorial que la región francesa de Aquitania; el cruce entre extensión, complejidad espacial real de los hechos a afrontar, atribución competencial efectiva y capacidad político-administrativa dificulta, el ejercicio en Europa de una práctica que, además, es rechazada con cierta frecuencia desde instancias políticas, económicas e incluso teóricas.

La ordenación del territorio (estatal, regional y subregional) cobra un cierto impulso en los años 60, pero sufre una significativa quiebra, como el resto de la planificación pública, con la gran crisis económica de los años 70. No obstante, en las dos últimas décadas, en gran parte debido al impulso dado a la regionalización por el Consejo de Europa y las Comunidades Europeas, la ordenación territorial ha renacido, sobre todo, lógicamente, en el nivel regional; al mismo tiempo se han clarificado en cierta medida sus objetivos, métodos y procedimientos, aunque la relación, en esos mismos años, con una política emergente de gran importancia como la medio ambiental, también ha contribuido a retrasar su implantación como una práctica pública bien definida.

En esta etapa de renovación, la ordenación del territorio se ha hecho más flexible y selectiva, tanto en su formulación conceptual y metodológica, como en la práctica efectiva. Para un ámbito

determinado –a veces su delimitación constituye un acto inicial de gran trascendencia y en otras ocasiones está predefinido en la organización territorial del estado– se establece un modelo territorial compuesto de dos integrantes principales: por una parte las estructuras y sistemas territoriales que contribuyen a su cohesión interna y a su integración en ámbitos mayores y, por otra, la distinción de las diferentes partes del territorio que por sus caracteres constitutivos o su situación de desarrollo y bienestar requieren regímenes de actuación diferenciados (protección, actuación preferente, etc.). Los procesos y factores que condicionan la evolución del territorio, forman parte del análisis y del diagnóstico, pero no directamente de las propuestas de ordenación territorial ya que éstas deben ser expresadas en términos espaciales (localización de actuaciones, zonificaciones). El modelo territorial propuesto debe ser un objetivo compartido de todas las políticas que inciden en el territorio, por lo que la tarea de la función ordenadora se limita a definirlo e impulsar o coordinar su ejecución. Los programas y plazos de actuación se establecen flexiblemente, en función de las coyunturas económicas [7].

En esta nueva formulación de la ordenación territorial o planificación física, en la que claramente predomina la consideración del territorio en sí mismo, los componentes del modelo territorial se seleccionan en relación a las funciones que corresponden al sector público, evitando la intromisión en las actividades económicas que deba desarrollar el sector privado. La cohesión e integración del territorio se pretende interviniendo, principalmente en: la distribución de los equipamientos y servicios públicos, interpretando para ello el conjunto de asentamientos como un sistema interrelacionado; homogeneizando o equiparando las condiciones de accesibilidad de los lugares, mediante el desarrollo de un completo sistema de comunicaciones y transportes; creando una red de espacios de interés natural que garantice el mantenimiento de la biodiversidad, aproxime el disfrute de la naturaleza a todos los ciudadanos y contribuya a sostener las condiciones ambientales adecuadas [8]. La actuación, según regímenes diferenciados, en las distintas partes del territorio, se relaciona con su diversa conformación natural con las consecuencias territoriales del tipo de poblamiento, actividades y usos del suelo predominantes y con los niveles de desarrollo y bienestar alcanzados, entre otros aspectos principales.

Este planteamiento básico de la ordenación territorial como función pública es útil para cualquier escala espacial o nivel político en el que se realice. En esencia coincide con el establecido y más desarrollado, aunque terminológicamente mal denominado, en el ordenamiento urbanístico español. Para poder utilizarlo en los apartados posteriores de este texto es necesario, sin embargo, completarlo, sintéticamente, con otras consideraciones.

La ordenación de un espacio o territorio que es único se realiza, además de por las múltiples actuaciones sin objetivo común de los particulares, por la actuación impulsora o correctora de las distintas administraciones. A cada una de ellas le corresponden unas competencias definidas en el ordenamiento vigente. Para España, la Constitución de 1978 y la legislación básica establecen que la ordenación del territorio es una competencia autonómica y la ordenación local (común pero insuficientemente denominada urbanismo) es un ejercicio esencialmente municipal, aunque debe ser sancionado por la administración regional. El estado y también la Unión Europea precisan, asimismo, disponer de planteamientos propios sobre el territorio en que necesariamente actúan, aunque sin usurpar las funciones locales y regionales antes mencionadas. En los últimos años se insiste particularmente, además, en la aplicación del principio de subsidiariedad, que establece la necesidad de fortalecer la democracia, aproximando el ejercicio de la función pública al ciudadano, mediante la actuación preferente del nivel político-administrativo más básico y sólo subsidiariamente de los superiores, sucesivamente [9].

La Unión Europea acaba de aprobar la Estrategia Territorial Europea (llamada también anteriormente Perspectiva Europea de Ordenación del Territorio) como criterio propio de actuación y con alcance meramente indicativo para los estados miembros [10]. En España, diversas sentencias

del Tribunal Constitucional han frenado los intentos del estado de suplantar a las comunidades autónomas en esta materia, al tiempo que advierten de la necesaria concertación interadministrativa para actuar en un territorio que es único [11].

Ante estas circunstancias se propone denominar estrategias territoriales a los planteamientos que procedan tanto de la Unión Europea como del estado y, en su caso, directrices o planes de ordenación del territorio a las formulaciones autonómicas de esta naturaleza. Finalmente para los planes o normas de ordenación municipal es preciso insistir en el hecho de que les deben corresponder funciones ordenadoras que incluyen otros aspectos además del control del proceso de urbanización y edificación que hizo surgir el urbanismo. Aunque esta terminología contiene una intención que en parte queda explícita en las palabras utilizadas, la cuestión de fondo no es simplemente terminológica, entraña definir qué puede y qué debe hacer cada administración en relación a un territorio que es compartido. Para resolverla es necesario que se acepte lo que podría llamarse el gradiente inverso de determinación y vinculación de las formulaciones territoriales; según el cual todos los niveles políticos deben explicitar su entendimiento del territorio, pero a los niveles más básicos les corresponde hacerlo en términos más precisos, si bien los planteamientos más genéricos de niveles superiores deben tener mayor capacidad vinculante, a causa de un interés general de mayor alcance. En la práctica de la ordenación, este gradiente queda recogido tanto por la naturaleza de los hechos abordados, más detallada o más amplia, como por la escala de la cartografía utilizada para expresarlos y localizarlos.

La síntesis y selección de ideas o argumentos que se ha hecho en relación a una práctica tan compleja como la ordenación del territorio, tiene aquí como única finalidad dar entrada en ella al paisaje. Este ejercicio se hará partiendo de un criterio básico inicial: entre ordenación del territorio y paisaje se pueden establecer unas relaciones de interés, tanto para consolidar una función pública que resulta actualmente imprescindible, como para mantener las cualidades de un recurso delicado, el paisaje, de creciente valoración social, ambiental, económica y cultural [12].

3. El paisaje en la ordenación.

Aspectos generales

Para tratar de precisar los vínculos entre paisaje y ordenación es necesario establecer y acotar los significados del paisaje con los que se va a operar, de la misma manera que se ha hecho anteriormente con el otro término de esta relación. Aunque la ordenación no rechaza la amplitud semántica del paisaje, tiene que orientarse hacia los aspectos de éste más adecuados a sus propios fines. Una función pública con repercusión inmediata en actividades e intereses particulares o colectivos necesita establecer el alcance real de sus valoraciones y propuestas. El tratamiento que la ordenación dé al paisaje debe estar objetivado y diferenciado de otros hechos o conceptos de significado también muy abierto, como ecosistema, medio, o incluso territorio, a los que con frecuencia, coloquialmente, se hace sinónimos de paisaje [13].

La Convención Europea del Paisaje ha optado por una definición de paisaje que trata, a un tiempo, de objetivarlo, poniendo inicialmente el acento sobre su condición de territorio, aunque sin renunciar a su componente perceptivo, ni a sus aspectos causales, naturales y antrópicos [14]. Esta Convención, como acuerdo internacional entre el alto número de estados miembros del Consejo de Europa (cuarenta y tres en la actualidad), puede inducir un proceso de mayor similitud en las políticas del paisaje y reducir la actual dispersión y banalidad que predomina en el tratamiento del paisaje en el ordenamiento jurídico de la mayoría de dichos países [15].

Para la ordenación del territorio, el paisaje puede ser un instrumento útil en una triple dimensión. En primer lugar, como hecho que contribuye a la correcta localización y disposición de los

elementos y usos del territorio, así como de las estructuras o sistemas que lo conforman. En segundo término, el paisaje ayuda a realizar el diagnóstico territorial, pues contiene y muestra en sus formas los aciertos y disfunciones en el uso del espacio geográfico, al mismo tiempo permite comprender y explicar sus formas, tarea imprescindible para ordenarlo con conocimiento de las causas que las han producido. Finalmente, la valoración del paisaje que tienen las personas que lo perciben, especialmente aquellas para las que es su espacio vivido de forma cotidiana, su lugar de trabajo o de residencia, debe ser considerada como factor que coadyuva a la participación ciudadana, que permite opinar y decidir sobre las propuestas de ordenación territorial. Esta triple utilidad del paisaje en relación a la ordenación del territorio lo convierte en un importante recurso para llevar a cabo dicha práctica, en un punto de encuentro, entre los planteamientos técnicos, científicos, sociales y políticos.

Si se está de acuerdo con la orientación actualmente más implantada de la ordenación, según ha quedado expuesto en el apartado anterior, el modelo territorial se define, esencialmente, con elementos expresables en un mapa (localizaciones y delimitaciones). En las escalas o ámbitos menores algunas propuestas de ordenación se aproximan al proyecto técnico de intervención y, por tanto, a la definición de formas concretas, con repercusión directa en el paisaje como hecho formal. En las escalas o ámbitos mayores no pueden precisarse las actuaciones, pues se usurparían las funciones propias de los niveles político-administrativos más básicos; en ellas los elementos de ordenación propuestos son más flexibles y genéricos, pero tienen que establecer una relación adecuada con los procesos y causas que explican los paisajes. Por otra parte, la apreciación o valoración del paisaje como acicate para la participación pública en los instrumentos de ordenación, se realiza a partir de atribuciones sociales que permiten establecer, como determina la Convención Europea, objetivos de calidad paisajística que pueden recoger una amplia gama de significados y tener raíces locales o atributos universales, aunque siempre suscitados por una cultura o una ideología compartida, que proporcionan su fundamento político a la ordenación territorial.

Como forma, el paisaje permite reflejar el orden territorial existente o el que se quiera alcanzar. El análisis formal del paisaje requiere su conocimiento en sí mismo, empezando por la determinación de la visibilidad del territorio, analizando las características y componentes de sus formas, diferenciando las que confieren rasgos positivos o negativos y se convierten en factor de calidad o fragilidad paisajística. La consideración del paisaje como forma tiene diversas finalidades, entre ellas, la interpretación funcional, la constatación de permanencias o cambios y la valoración estética. Sin menospreciar la importancia de este último aspecto, es importante no aceptar un juicio reduccionista del análisis formal, razonamiento encaminado frecuentemente a devaluar la consideración del paisaje como una cuestión meramente subjetiva e imposible de valorar, afirmación también errónea.

En cuanto expresión de un sistema causal, el paisaje puede ser entendido como “un fenosistema que revela un criptosistema”, según la célebre definición acuñada por F. González Bernáldez [16]. Este enfoque interesa a la ordenación del territorio en tanto contribuye a proporcionar la explicación o justificación de sus propuestas. El paisaje es el resultado formal de diferentes relaciones físicas y biológicas; consecuencia simultáneamente, de un proceso y una estructura geológica, del modelado que en la misma realizan los elementos del clima, de la ocupación biológica de un soporte físico o de las relaciones entre diversos flujos energéticos, entre otras causalidades naturales. En espacios intensamente ocupados por los seres humanos, el paisaje es en gran medida un artificio, puesto que el espacio natural ha podido ser deforestado y roturado, parcelado, construido y hasta alterado irreversiblemente en sus condiciones naturales más básicas. En estas situaciones, el paisaje suele ser comparado a un palimpsesto, figuradamente, en el sentido de que en él se pueden rastrear e interpretar las huellas de varios periodos históricos y de diferentes intervenciones humanas. El paisaje contiene, materializadas, distintas soluciones que las diferentes generaciones, en distintas condiciones técnicas, han ido dando a la ocupación y utilización de un territorio.

Este es el punto de vista más frecuentemente adoptado por el conocimiento científico ante el paisaje. Su expresión más completa y compleja es la que podemos atribuir a la corriente de estudio que ha definido como objeto propio el paisaje integrado, cuyo concepto clave es la unidad de paisaje [17]. Este enfoque resulta fundamental para el ejercicio de la ordenación territorial. Sin una interpretación causal de las formas del terreno, su ordenación se vería reducida a maquillaje, sería una impostura y su eficacia o resultados quedarían sometidos al azar. Pero el conocimiento causal de los elementos y formas del territorio se ha realizado hasta ahora más en términos generales que concretos o reales. Se estudian e interpretan tipos de estructuras o de relaciones espaciales que dan lugar a tipos de formas e incluso a tipos de paisaje y, en menor medida, a unidades de paisaje establecidas con precisión.

El análisis e interpretación de trazas o formas reales del terreno queda reservado para lugares de alto interés natural y científico o, con algo de mayor asiduidad, a ámbitos urbanos reducidos, como algunos sectores de la ciudad histórica europea, donde se indagan las permanencias de edificios o espacios preexistentes en el reflejo que de ellas dan formas urbanas actuales. También suelen ser interpretados con este detalle determinados componentes del paisaje, generalmente sus principales hitos visuales, o algunos elementos menos relevantes que tienen atribuidos significados de gran estima. El territorio in extenso se conoce generalmente sólo de forma genérica.

El análisis integrado del paisaje tiene un gran interés para el diagnóstico territorial, al establecer reglas o causalidades que permiten abordar con criterios ajustados una explicación de los procesos que producen las formas del territorio. Por otra parte, estos conocimientos han permitido formular clasificaciones o tipologías paisajísticas, que en los instrumentos de ordenación pueden convertirse en pautas para regular los procesos y las intervenciones con incidencia en el paisaje.

Aunque el análisis del paisaje integrado alcanza particular sentido en las escalas o niveles denominados geosistema y geofacies, mensurables en km² y centenares de m², respectivamente, la disponibilidad de estudios con este nivel de detalle no es abundante; ello hace que su expresión espacial concreta se establezca, salvo para áreas muy determinadas, más en términos de mapas tipológicos, de pequeña escala, que de cartografías de unidades de paisaje con delimitaciones precisas. En la práctica, este enfoque se ha relacionado principalmente con los instrumentos de ordenación de ámbitos extensos, en los que se establecen propuestas generales sin detalles geográficos.

El paisaje como cualidad percibida del territorio es un acto individual, a veces de gran intensidad emocional. La expresión de ese acto íntimo ha dado lugar a manifestaciones artísticas de extraordinario valor literario, pictórico, fotográfico, cinematográfico e, incluso, musical. Estas expresiones de gran valor artístico o espiritual contribuyen poderosamente a que la percepción del paisaje sea también un hecho aprendido y, por tanto, cultural. La dimensión social de dicha percepción del paisaje es del mayor interés para la ordenación; sin perjuicio de que la más artística o individual se pueda incorporar también a ella a través del proyecto paisajístico y de la creatividad que éste contenga.

Como función pública democrática, la ordenación del territorio incluye necesariamente la participación ciudadana y el paisaje puede ser uno de los aspectos integrantes de dicha actividad con los que más fácilmente conecten los habitantes de un territorio. En el contexto cultural de sociedades como la española actual, el aprecio del paisaje está generalizado, aunque quizás de forma más intuitiva que explícita. Se refiere principalmente a formas concretas, naturales o antrópicas, unidas a vivencias personales, a rasgos culturales dominantes y a panorámicas o perspectivas muy abiertas con predominio, indistintamente, de formas naturales, agrarias o urbanas.

La Convención Europea del Paisaje establece, la necesidad de definir objetivos de calidad paisajística que deberán ser referidos a los “paisajes identificados y evaluados, tras consulta pública”, e incluidos en los instrumentos que desarrollen las políticas del paisaje [18]. El paisaje percibido deberá entrar, por tanto, en los procedimientos y métodos de ordenación territorial.

Para avanzar algo más en dichos métodos se desarrollan, seguidamente, diversas consideraciones que diferencian esencialmente dos niveles para la inserción del paisaje en la ordenación territorial: uno de instrumentos más genéricos que, de acuerdo con lo expuesto en el apartado anterior, se denominan estrategias y directrices territoriales y otro de planes y proyectos de ordenación. Dichos subconjuntos están en planos epistemológicos y operativos bien diferenciados, y en ellos el paisaje como forma, como sistema, o como percepción encuentra distintas posibilidades de ser tratado o incluido.

Las actividades de ordenación que actualmente están siendo realizadas en relación con España pueden también dividirse en estos dos grupos, en relación a sus métodos de tratamiento del paisaje. Las estrategias y directrices territoriales quedarían referidas a las iniciativas emanadas de la administración europea y estatal, así como a las autonómicas, en su escala más extensa; en ellas, salvo excepciones, el tratamiento del paisaje es genérico, ya que no suele ir más allá del establecimiento de tipologías y, a partir de éstas, a la regulación de los procesos que las explican. Por el contrario los planes y los proyectos paisajísticos afectan a ámbitos comarcales y locales, e incorporan a sus previsiones y propuestas el paisaje formal y directamente percibido.

Las observaciones y propuestas que siguen amplían un trabajo anterior en el que ya se abordaba el desarrollo de las políticas de paisaje en España [19]. Se mantienen las mismas propuestas generales allí enunciados: vincular el tratamiento del paisaje a los objetivos políticos más básicos (convivencia, bienestar, identidad) definidos por las políticas transversales (económica, social, medioambiental y del patrimonio cultural), proporcionarle una base instrumental suficiente a través de la ordenación del territorio y el urbanismo, e integrarlo en las determinaciones concretas de las políticas sectoriales con mayor repercusión paisajística (agricultura, carreteras, minas, etc.). Por otra parte, en el aspecto jurídico, se mantiene también el planteamiento posibilista allí enunciado, es decir, se opta por desarrollar los instrumentos normativos y de planificación ya existentes en la práctica comunitaria y en el ordenamiento español, entendiéndose como no conveniente, en este momento, la promulgación de una legislación específica de paisaje, hasta que no se haya avanzado más en los métodos, en los procedimientos y en la efectiva inserción del paisaje en las diferentes políticas.

Para cada uno de los dos niveles distinguidos se desarrollarán apreciaciones relativas a cinco aspectos de imprescindible consideración: principios, objetivos, análisis, diagnóstico y propuestas.

4. El paisaje en las estrategias y directrices territoriales

Los ámbitos extensos integrados políticamente como territorios unitarios difícilmente son homogéneos en su conformación natural, en su ocupación humana y en su nivel de desarrollo. Los procesos naturales, sociales o económicos que actúan de forma diversa en las distintas regiones o espacios internos, son también diferenciables en los paisajes que producen. Sus instrumentos de ordenación se enfrentan, por tanto, en lo que se refiere al paisaje, con un hecho plural ante el que deben adoptar tanto criterios generales, como particulares para cada situación paisajística.

Los principios básicos en que se apoya la inserción del paisaje en la ordenación territorial son los mismos que siguen otras actividades públicas y exigibles a instrumentos de cualquier escala y nivel

político-administrativo: participación, seguridad jurídica, planificación y prevención, entre otros. No obstante, el carácter muchas veces delicado o frágil de los paisajes reclama quizás una particular exigencia de ellos.

Si se adopta la Convención Europea del Paisaje como punto de partida, la aplicación de dichos principios quedaría reflejada esencialmente en la importancia y alcance que se diera a la política del paisaje, hasta ahora muy escasa en España. Para ello, tiene que ser prioritaria la identificación y evaluación de los paisajes y aceptar, también como principio básico, la exigencia de hacer compatible la utilización de los recursos naturales con el mantenimiento de la calidad paisajística o, dicho en términos de la propia Convención, en que para cada ámbito o lugar se establezcan las relaciones adecuadas entre protección, gestión y ordenación de sus paisajes.

Este acuerdo internacional, próximo a entrar en vigor, señala además como principios que inspiran las políticas paisajísticas los siguientes:

- > El paisaje es un “elemento importante de la calidad de vida de las poblaciones”.
- > “Coopera en la elaboración de culturas locales y representa un componente fundamental del patrimonio cultural y natural”.
- > “Constituye un recurso favorable para la actividad económica, con cuya protección, gestión y ordenación adecuadas se puede contribuir a la creación de empleos” [20].

Otro principio básico que puede sumarse a los anteriores es valorar los rasgos naturales o históricos que contienen todos los paisajes como componentes positivos del territorio o espacio geográfico propio, características que sólo deben ser sustituidas o alteradas justificadamente.

En las escalas de ordenación más extensas ahora consideradas, tienen que plantearse también objetivos paisajísticos específicos propios de estos niveles; entre ellos se consideran prioritarios los siguientes:

- > Fomentar la mayor accesibilidad a los distintos paisajes; sin perjuicio de las restricciones o limitaciones de acceso que se establezcan en función de otros valores (conservación del patrimonio natural y cultural, protección civil, respeto a la propiedad, etc.).
- > Favorecer la visibilidad e intervisibilidad de los distintos espacios, especialmente de los más conspicuos y abiertos, los que contengan hitos paisajísticos y los paisajes considerados extraordinarios o catalogados. Evitando en general, por lo tanto, los apantallamientos y disminuciones injustificadas de la visibilidad.
- > Evaluar, controlar y reorientar los procesos y actuaciones que, en mayor medida degradan los paisajes, tanto de forma inmediata como paulatina, a medio y largo plazo.
- > Identificar las actividades visualmente inadecuadas, incluyéndolas en las listas de hechos sometidos a evaluación de impacto ambiental o en el régimen normativo exigido a las actividades molestas, nocivas y peligrosas. Impulsar su localización alternativa y no perjudicial al paisaje.
- > Desarrollar regímenes de tratamiento obligatorio para espacios abandonados y edificaciones o instalaciones en ruina.

El análisis y diagnóstico territorial debería incluir en este nivel de ordenación al menos los siguientes elementos:

> La realización de un inventario de recursos paisajísticos; entendido no desagregadamente sino como un conjunto articulado, bien relacionado y con expresión tanto de sus principales valores, como de los conflictos paisajísticos que afectan a los diferentes recursos inventariados.

> La identificación de las actividades y procesos que estén incidiendo en mayor medida en la transformación de los paisajes; con determinación de los requisitos o exigencias que se deban establecer para cada una de ellas y la evaluación de su efectividad en términos paisajísticos.

> La tipología de paisajes adecuada a la escala ordenada; estableciendo su engarce con las tipologías de los niveles que precedan y sucedan a la considerada, e identificando los tipos de paisaje que requieran regímenes especiales de protección, gestión u ordenación.

En el plano propositivo, como estrategias o directrices territoriales, siempre según la escala de ordenación abordada, se entienden más importantes las siguientes:

➤ Fomentar la diversidad paisajística frente a la ocupación homogeneizadora o la banalización de grandes extensiones, salvo aquellas situaciones excepcionales

[*]

Texto refundido de los trabajos presentados en 1999 y 2000.

[1]

Véanse aportaciones recientes sobre el concepto de paisaje y sus amplios significados en Jean Cabanel, 1995, *Paysage-paysages*, Editorial Jean Pierre de Monza, Hérissay Evreux; J. Gómez Mendoza (dir) y otros, 1999, *Los paisajes de Madrid: naturaleza y medio rural*, Fundación Caja Madrid y Alianza Editorial, Madrid, cfr. págs. 13-19, y en M. Mérida Rodríguez, 1997, *El paisaje de la costa oriental de la provincia de Málaga. Tipos y preferencias*, *Studia Malacitana*, Universidad de Málaga, cfr. págs. 11-19. Ver también la voz "Paisaje" en Grupo Aduar, 2000, *Diccionario de Geografía Urbana, Urbanismo y Ordenación del Territorio*, Editorial Ariel, págs. 249 y 250.

[2]

Sorprende, sin embargo, la escasez de estudios y análisis detallados de estos aspectos evolutivos. Un intento inicial con propuesta de método en este sentido fue el programa de investigación desarrollado por el equipo científico de la Casa Velázquez entre los años 1979 y 1985 dedicado a estudiar la evolución de los paisajes y la ordenación del territorio en Andalucía occidental, que dio lugar a diversas publicaciones sobre el entorno de Sevilla, el viñedo de Jerez, la Bahía de Cádiz y la Sierra Morena de Sevilla.

[3]

Como iniciativas recientes, destacar la del Parlamento de Cataluña al adoptar por unanimidad la Convención Europea del Paisaje y la del Gobierno Balear al incluir planteamientos de este mismo acuerdo internacional en su anteproyecto de Ley de Conservación de la Naturaleza.

[4]

A. Hildenbrand, 1996, *Política de ordenación del territorio en Europa*, Universidad de Sevilla y Consejería de Obras Públicas y Transportes, Sevilla.

[5]

La organización territorial de los estados europeos es muy diversa; incluso en la propia Unión Europea existe una gran disparidad en los niveles político-administrativos en que se dividen los distintos territorios hasta el punto de haberse tenido que generar un complicado sistema de equivalencias a efectos estadísticos internos. Ver la llamada NUTE (nomenclatura de unidades territoriales estadísticas) que combina una gran pluralidad de entes territoriales, como agrupación de regiones, estados federales, regiones, provincias, condados, cantones, municipios, feligresías, de muy variadas denominaciones y tamaños, sólo para los quince países de la Unión.

[6]

Además de la citada obra de A. Hildenbrand, véase *Compendium des systèmes et des politiques d'aménagement du territoire dans l'Union européenne*, 2000, Comisión Europea, Luxemburgo; aunque poco actualizada, véase también E. Quinet, 1990, *La planification française*, P.U.F, París, ya que contiene un interesante capítulo final sobre la práctica internacional de la planificación económica.

[7]

Véase F. Zoido Naranjo, 1998, "Geografía y ordenación del territorio", en *Iber. Didáctica de las ciencias sociales. Nuevas fronteras de los contenidos geográficos*, Editorial Graó, Barcelona, págs. 19-31.

[8]

Véase *Europa 2000+. Cooperación para la ordenación del territorio europeo*, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas.

[9]

Véase S. Petschen, 1993, *La Europa de las regiones*, Institut d'Etudis Autonòmics, Barcelona, cfr. págs. 54 y ss.

[10]

Esta iniciativa comenzó a dar resultados explícitos a partir de la elaboración de los documentos, *Schema Européenne d'aménagement du territoire*, 1991, Consejo de Europa, Estrasburgo y con *Europa 2000. Perspectivas de desarrollo del territorio de la Comunidad*, 1992, Comisión de las Comunidades Europeas. A partir de ellos se ha generado un importante número de publicaciones. En mayo de 1999 se ha aprobado, en Postdam, la última versión de la iniciativa comunitaria, véase *ETE Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE*, 1999, Comunidades Europeas, Luxemburgo.

[11]

El Tribunal Constitucional en sentencias como las relativas a la Ley de Costas y la Ley del Suelo de 1992 sostiene claramente la competencia autonómica en esta materia, aunque insiste en la necesidad de concertar acciones entre las tres administraciones.

[12]

Véase *Convention Européenne du Paysage* aprobada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa (19/7/2000), elaborada por el Congreso de Poderes Locales y Regionales de Europa. Este acuerdo internacional ha sido abierto a la firma de los estados miembros en Florencia, 20/10/2000 y España lo ha suscrito, aunque está pendiente su ratificación parlamentaria. Una traducción de la Convención figura como anexo en la presente publicación.

[13]

Véase M. Mérida Rodríguez, *op. cit.*, cfr. pág. 13.

[14]

Es interesante comparar las definiciones de paisaje que adoptan la Carta del Paisaje Mediterráneo (1992) y la Convención Europea del Paisaje (2000). Aunque ambas iniciativas han estado relacionadas y persiguen objetivos similares, parten de definiciones de paisaje muy dispares. La Carta del Paisaje Mediterráneo lo define como la "manifestación formal de la relación sensible de los individuos y las sociedades, en el espacio y el tiempo, con un territorio más o menos modelado por los factores sociales, económicos y culturales"; mientras que la Convención Europea del Paisaje opta por el siguiente enunciado: "cualquier parte del territorio tal como es percibido por las poblaciones, cuyo carácter resulta de la acción de factores naturales y/o humanos y de sus interrelaciones".

[15]

Véase F. Zoido Naranjo, 1998, "Paisaje y actuación pública. Inserción en la legislación y planificación europeas", en E. Martínez de Pisón, *Paisaje y medio ambiente*, Universidad de Valladolid y Fundación Duques de Soria, Salamanca, págs. 29-44.

[16]

Véase, entre otros trabajos, F. González Bernáldez, 1994, "La percepción de la calidad del paisaje", en *II Congreso de la ciencia del Paisaje*, Universidad de Barcelona.

[17]

Una síntesis con gran interés para conocer este enfoque se encuentra en J. Muñoz Jiménez, 1998, *Paisaje y geosistema. Una aproximación desde la Geografía Física*, en E. Martínez de Pisón, *op. cit.*

[18]

Véase el artículo 6.D de la Convención Europea del Paisaje.

[19]

F. Zoido Naranjo, 1998, op. cit.

[20]

Véase el Preámbulo de la Convención Europea del Paisaje.

[21]

Véase Y. Gorgeu y C. Jenkins, 1995, *La Charte paysagère. Outil d'aménagement de l'espace intercommunal*. La Documentation Française, París; "Les paysages d'Île de France. Comprendre, agir, composer", en *Les Cahiers de l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région d'Île de France*, nº 117 y 118. Oct. 1997, París. Ambas publicaciones contienen métodos y casos prácticos de ordenación con criterios paisajísticos. Otras tres obras tienen también interés en el sentido mencionado, aunque con enfoques más exclusivamente empíricos, de análisis de tipos y casos de ordenación y para la consideración del paisaje en los estudios y evaluaciones de impacto ambiental: R. Smardon y J. P. Karp, 1993, *The legal landscape. Guidelines for regulating environmental and aesthetic quality*, Van Nostrand Reinhold, Nueva York; A. Pittaluga, 1987, *Il paesaggio nel territorio. Disegni empirici e rappresentazioni intuitive*, Hoepli, Milán, e I. Español Echániz, 1998, *Las obras públicas en el paisaje*, CEDEX, Ministerio de Fomento, Madrid.

[22]

F. Zoido Naranjo, 1998, op. cit.

[23]

Este es el principal propósito de la ya citada *Charte paysagère*... que se plantea como una guía dirigida a electos locales de ámbitos rurales.

[24]

F. Zoido Naranjo, 1998, op. cit.

[25]

Véase Proyecto del Plan del Color de Barcelona, 1990, Ayuntamiento de Barcelona. Área de Urbanismo, Barcelona, y Ordenanzas de uso del paisaje urbano de la ciudad de Barcelona, 1992, Ayuntamiento de Barcelona.

[26]

Véase E. Fernández Galiano y R. P. Abelló, 1984, "Una metodología para la valoración del paisaje en estudios de ordenación territorial. Su aplicación al término municipal de La Granja de San Ildefonso", en *Ciudad y Territorio*, jul-sept. 1984, cfr. págs. 53-58; J. Bosque Sendra y otros, 1997, "Valoración de los aspectos visuales del paisaje mediante la utilización de un sistema de información geográfica", en *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, nº 30, Universidad Autónoma de Barcelona y Universidad de Gerona.

[27]

Véase por ejemplo los trabajos realizados con estos métodos en la Universidad de Granada, dirigidos por F. Rodríguez Martínez, concretamente, los de Y. Jiménez Olivencia, 1991, *Los paisajes de Sierra Nevada. Cartografía de los sistemas naturales de una montaña mediterránea*, Universidad de Granada y M. J. Martos Fernández, 1998, *Los paisajes de la Sierra de Lújar. Cartografía de los sistemas naturales*, Universidad de Jaén.

[28]

Véase E. Martínez de Pisón y otros, 1990, *Gredos. La sierra y su entorno*. MOPU, ITUR, Madrid, así como la ya citada obra de J. Gómez Mendoza (dir.), 1999.

[29]

A partir de F. González Bernáldez, y otros, 1973, "Analyse des reactions face au paysage naturel", en *Options Méditerranéens*, nº 17 se ha producido un amplio conjunto de trabajos con este enfoque realizados por el propio F. González Bernáldez, F. Sancho Royo, J. Benayas, J. P. Ruiz y J. V. de Lucio, entre otros.

[30]

En relación con este aspecto, es necesario llamar la atención sobre la perjudicial incidencia en los últimos años de antenas y repetidores de señales de telecomunicación sin que se haya producido una reacción suficiente en términos técnicos y político-administrativos sobre su control paisajístico. En sentido contrario, ver como ejemplo valioso y positivo, el Plan Especial de Telefonía Móvil en la isla de Menorca, 2000, Consejo Insular, Mahón, (inédito).

[31]

Véanse ejemplos de tratamiento en M. Askasibar Bereziartua, 1998, “Política y normativa del paisaje en Europa”, en Lurralde, nº 21, San Sebastián.

[32]

Véanse I. Mcharc, 1969, Design with nature. The Natural History Press, Filadelfia, o su versión francesa en Les Cahiers de l'IAURIF, 1980, nºs 58 y 59. Asimismo, los números 117 y 118, ya citados, de esta misma revista. Este libro clásico acaba de ser editado en español con el título Proyectar con la naturaleza, 2000, Editorial Gustavo Gili, Barcelona.

[33]

Convención Europea del Paisaje, artº. 6.D; a este mismo aspecto se refiere también el artículo 1.C, que establece su definición.

[34]

Véase C. Venegas Moreno y J. Rodríguez Rodríguez, 1997. Propuesta técnico-metodológica para la integración paisajística de los centros históricos andaluces, Consejería de Obras Públicas y Transportes, Junta de Andalucía (inédito).

[35]

F. Zoido Naranjo, 1998, op. cit.

[36]

Principalmente en los reglamentos para una producción agraria compatible con la protección del medio ambiente y de la naturaleza; véase J. V. Caballero Sánchez, 2001, Políticas públicas y paisaje rural. El caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía, Tesis de licenciatura, inédita, Sevilla.