

Resumen

En este artículo se hace una valoración de la política de ordenación del territorio realizada en España y se propone la utilización de la noción de paisaje para conseguir mejores resultados en dicho propósito. En ausencia de una legislación básica expresamente destinada a dicha finalidad, lo permiten la amplitud conceptual contenida en el Convenio de Florencia y ciertas posibilidades existentes en normas actualmente vigentes en toda España.

Abstract

This article makes an assessment of spatial planning policy implemented in Spain and proposes application of the notion of landscape to achieve better respective results. The conceptual breadth contained in the Florence Convention and certain possibilities present in regulations now in force throughout Spain permit this in the absence of basic legislation explicitly intended for that purpose.

Palabras clave: paisaje, ordenación del territorio, urbanismo, evaluación ambiental, España.

Key words: landscape, spatial planning, urban planning, environmental assessment, Spain.

1. Planteamiento

Este artículo es una nueva reflexión personal sobre las relaciones entre paisaje y ordenación del territorio, cuestión a la que he dedicado prioritariamente mi trabajo durante los últimos veinte años (Zoido, 1998, 2002, 2006, 2010, 2012 y 2015). Contiene un cambio principal respecto a posicionamientos anteriores; hasta ahora había considerado que la noción de paisaje (tal como la entiende el Convenio Europeo de Florencia) podía ayudar al desarrollo en España de la ordenación del territorio, una política imprescindible impulsada a nivel europeo desde 1983 (Carta de Torremolinos) que, en mi opinión, no ha llegado a tener niveles suficientes de implantación y aplicación en nuestro país.

Los cambios experimentados en el gobierno del territorio español desde el inicio de la crisis de 2008 en los diferentes niveles políticos —estatal, regional y local— hacen conveniente dar ahora una mayor relevancia a la consideración del paisaje; para ello es preciso tomarlo como punto de partida y fundamento, superando una sostenida utilización como mero «concepto de acompañamiento» (Canales Pinacho, 2009). En las páginas que siguen analizaré tanto la

¹ Publicado en Boletín de la Institución Libre de Enseñanza, nº 102-103, Octubre, 2016, Madrid, pp. 41-60.

situación en la que se encuentran las políticas de ordenación del territorio (entendida esta expresión en un sentido amplio que incluye el urbanismo) como los hechos acaecidos tras tres lustros de vigencia de los postulados del Convenio de Florencia, que otorgan a este concepto nuevas posibilidades prácticas en el conjunto del ámbito europeo.

El cambio que propongo no consiste en la sustitución de la política de ordenación del territorio por la de paisaje; tampoco propongo, como hice en 2010, la mera cooperación o complementariedad entre ambas, sino que me inclino ya decididamente por la precedencia de la consideración del paisaje, hasta convertirlo en fundamento de la insoslayable función pública de gobernar y administrar el territorio.

Para expresar estas ideas con la mayor claridad posible, articularé este escrito en tres apartados:

- Diagnóstico o valoración crítica de la situación de la ordenación del territorio en España.
- Desarrollo y potencialidades de la noción de paisaje.
- Razones de oportunidad que aconsejan el cambio de orientación propuesto.

2. Trayectoria y principales razones de un fracaso

Como entidad política, España no ha destacado nunca por su capacidad planificadora, ni en los distintos niveles territoriales en que se dividió el Estado ni en los diferentes sectores que organizan su Administración. Desde que en Europa se admite, en términos reales y operativos, que la planificación es una función pública (segunda mitad del siglo XIX; ver Benabent, 2014), se han producido en nuestro país diversos intentos planificadores en distintas actividades (urbanismo, ordenación rural, desarrollo industrial, comunicaciones y transportes, política hidráulica...), aunque siempre discontinuos en su implantación jurídica e institucional, o escasamente operativos y transformadores de la realidad, salvo excepciones. Las políticas hidráulica y de carreteras son quizás esas excepciones que confirman la regla; especial mención positiva merece la primera citada, sobre todo si se la compara con su escaso nivel de desarrollo en otros Estados europeos.

Las consideraciones que realizaré en el presente escrito se refieren a las actuaciones políticas y administrativas, no a sus repercusiones reales ni a sus capacidades efectivas de transformación de la realidad, aunque, si se afirma que la implantación política, jurídica, institucional y administrativa de la planificación ha sido insuficiente, no cabe esperar los mejores resultados de su ejecución ni de sus efectos transformadores; por el contrario, han sido frecuentes las modificaciones, alteraciones o incluso tergiversaciones de sus principios y planteamientos.

La intensificación de la actividad planificadora que se produce en Europa occidental tras la Segunda Guerra Mundial (a consecuencia principalmente de la necesidad de reconstruir un territorio devastado y como reacción ante los avances políticos del sistema comunista implantado en la Unión Soviética) apenas tiene lugar en una España también devastada, pero

aislada y marginal en el pensamiento y la acción política; la dictadura impedirá que se produzcan propuestas de mejora de la acción pública emanadas del ámbito intelectual y académico e imposibilitará las reclamaciones sociales al respecto. Mientras que en el resto de Europa occidental las ideas y la práctica de la planificación indicativa tendrán importantes repercusiones organizativas y sociales, en España ni los escasos y dispersos intentos planificadores bien fundamentados (Ley del Suelo de 1956, transformación de zonas regables...), ni las grandilocuentes pero vacías propuestas de planificación económica y social de los sindicatos verticales, ni la ampulosa y tecnocrática planificación de los polos de desarrollo industrial serán aportaciones suficientes para la creación de un marco teórico planificador compartido, la formación de una estructura administrativa suficiente y la aparición de una mentalidad social que exija el principio de planificación como forma de actuación de la Administración Pública.



Imagen de la Alhambra desde el Albaicín, Granada. Uno de los hitos paisajísticos españoles más connotados artísticamente. Su reconocimiento social es también altísimo y sus condiciones de protección, gestión y ordenación bastante buenas. Foto: Víctor J. Maicas.

Con la llegada de la democracia en 1978, el consiguiente desarrollo del Estado autonómico y la incorporación de España a la Comunidad Europea en 1986, se establece un nuevo marco político general que reclamará nuevas respuestas respecto a la planificación pública y, muy especialmente, en las materias que trata este escrito: el urbanismo, la ordenación del territorio y, finalmente, la política del paisaje.

Efectivamente, una de las primeras exigencias de las corporaciones locales democráticas fue la recuperación del control municipal sobre el urbanismo, que pedían la derogación de los planes generales y comarcales vigentes, a la vez que se desencadenaban poderosas corrientes intelectuales y vecinales de apoyo a dichas aspiraciones políticas.

Por su parte, todas las comunidades autónomas reclamaron desde sus inicios, en sus Estatutos, la competencia en ordenación del territorio, y la mayor parte de ellas se apresuraron a

enunciarla como de competencia exclusiva y a legislar específicamente sobre esta materia (Benabent, 2006).

La Constitución española, insuficiente y ambigua en este aspecto, posibilitó la interpretación favorable a dicha exclusividad. Ello dio lugar a que el Estado, en su primer nivel político, y la administración general correspondiente se desentendieran de la ordenación del territorio tras varias sentencias contrarias; si bien de una manera más formal o aparente que real, pues ninguna entidad política con dimensión territorial puede eludirla y menos aún la de mayor responsabilidad ante el interés general. Esta conflictividad institucional y este desistimiento de la Administración General del Estado han sido las primeras causas importantes del fracaso en España de la política de ordenación del territorio, pues el conflicto no dio lugar a la creación de las necesarias estructuras de coordinación, sino que, por el contrario, asentó en los dos niveles políticos la valoración de esta práctica como arriesgada y rígida. Mientras que en España se producía una primera etapa de paralización (tras algunos escasos intentos regionales), en Alemania, Francia u Holanda nacían los instrumentos de ordenación territorial de tercera o cuarta generación.

Tras haber legislado, con cierta celeridad como ya he dicho (la mayor parte de las leyes autonómicas de ordenación del territorio se promulgaron antes de 1991), el desarrollo de los instrumentos previstos en estas leyes (planes o directrices regionales, planes parciales o subregionales y planes territoriales sectoriales) fue una actividad mucho más lenta y desigual (Benabent, 2006; Farinós, 2016). Tres décadas después de la aprobación de la legislación de ordenación territorial aún hay algunas comunidades autónomas que no han aprobado ningún instrumento de este tipo (Castilla-La Mancha, Madrid, La Rioja); en otras su presencia es meramente testimonial (Murcia, Comunidad Valenciana), y, finalmente, en unas pocas comunidades se ha producido un mayor desarrollo en la formulación y aprobación de directrices o planes territoriales (Andalucía, Canarias, Cataluña), aunque es en el País Vasco donde debe destacarse una acción más sistemática al respecto.

El análisis detallado de los contenidos de estos instrumentos elaborado por los autores antes citados muestra una dispersión conceptual y una diversidad temática explicadas, en mi opinión, por dos factores principales:

- La inexistencia de un marco teórico, conceptual y metodológico compartido, debido a la escasa implicación intelectual y académica en esta materia.
- La ausencia de una ley básica estatal orientadora de esta actividad, norma nunca propuesta y quizás imposibilitada por la interpretación antes aludida respecto a la «exclusividad» autonómica de la competencia.

Aunque pueden reconocerse algunas aportaciones significativas de la ordenación del territorio a nivel regional, pues se han definido modelos territoriales —o, al menos, estructuras o componentes sustanciales de los mismos— y se han hecho reales (principalmente en el ámbito

de las infraestructuras de comunicación, distribución de los equipamientos sociales y formación de redes de espacios protegidos), han sido nítidamente insuficientes las aportaciones referidas a ámbitos subregionales, cuyas dinámicas evolutivas reclamaban criterios y acciones de ordenación supramunicipales, sobre todo en aglomeraciones metropolitanas, conurbaciones turísticas litorales y áreas rurales de agricultura intensiva. Por otra parte, los escasos planes aprobados no han definido suficientemente las entidades necesarias para su gestión, ni los procedimientos o programas de ejecución; razones por las cuales su incumplimiento o tergiversación ha sido frecuente, sin que dichas alteraciones hayan dado lugar a reclamaciones sociales jurídicas o políticas significativas.

Sin claros objetivos y errática en su práctica, la ordenación del territorio como política de ejercicio autonómico ha ido languideciendo en España hasta que el desencadenamiento de la vigente crisis ha producido una situación de práctico abandono en la década actual (desde 2012 se han aprobado en toda España dos instrumentos de ordenación territorial frente a cuarenta y dos en los diez años precedentes. Farinós, 2016).

Es necesario indagar en las previsibles consecuencias de esta preocupante actitud, pues existen muestras más que suficientes de su principal efecto: si la Administración no ejerce su función de control del territorio, éste queda en manos de intereses particulares para su plena y exhaustiva manipulación. Llegados a este punto quiero apuntar los que considero los principales retos u obstáculos reales que hay que superar en el mantenimiento —insoslayable, como ya he dicho— de un gobierno del territorio favorable al «procomún» (Snyder, 2016) o interés general (Benabent, 2010). En primer lugar, es preciso aceptar las complejidades propias de las políticas transversales e integradoras y prever que serán reiteradamente negadas o contradichas desde la valoración prioritaria de políticas sectoriales, de objetivos más concretos o específicos. Dicho de otro modo, han sido las propias estructuras políticas las primeras instancias en rechazar, o en no reconocer, propuestas más exigentes en plazo y con mayores dificultades de gestión.

Por otra parte, en las presentes circunstancias económicas críticas (como ya sucedió respecto a los planteamientos de ordenación territorial en otros países europeos durante las crisis de los años setenta), se han impuesto políticamente las exigencias de competitividad y crecimiento a corto plazo, así como los argumentos de creación de riqueza y empleo, a los de sostenibilidad y buen orden territorial. Pero la menor disponibilidad de recursos económicos para hacer inversiones transformadoras no conduce necesariamente al abandono de la ordenación territorial. Puede ser una ocasión para abrir un debate sobre las dificultades o insuficiencias, para revisar la legislación, flexibilizar la gestión de los instrumentos planificadores o sus programas de actuación... Las dificultades económicas no implican la renuncia al objetivo de desarrollo territorial sostenible, equilibrado y equitativo, sino que deben afianzarlo ante la previsible disminución de posibilidades.

Frente a esta evolución languideciente o de baja intensidad de la ordenación del territorio a nivel supralocal, la del urbanismo u ordenación municipal ha sido trepidante hasta el inicio de la crisis económica y aun después, pese a que una de las causas determinantes de dicha crisis fue la especulación urbanística del suelo y la llamada burbuja inmobiliaria. En un artículo de esta brevedad no es posible hacer una síntesis rigurosa de una cuestión tan compleja como la evolución del urbanismo en España; me limitaré, por tanto, a señalar algunas de las consecuencias más significativas de la situación actual con el propósito de restablecer cuanto antes los medios y procedimientos de un buen gobierno del territorio, a partir de la incorporación a dicha finalidad de la noción de paisaje como fundamento o punto de partida.

Pese al largo plazo transcurrido desde sus inicios, la política urbanística ha estado dirigida esencialmente a administrar en cada localidad el proceso de expansión urbana y su práctica ha quedado muy alejada de la posibilidad de un ejercicio administrativo suficiente sobre la totalidad del territorio municipal. Nunca se puso en práctica el Plan Nacional de Urbanismo previsto desde 1956, ni se han proporcionado, de forma suficiente, criterios regionales, provinciales o comarcales. Ni tan siquiera puede decirse que en la práctica del urbanismo haya prevalecido el propósito de crear una disposición de la presencia humana en el territorio acorde con su base natural, ni la creación de una estructura territorial funcional y duradera; por el contrario, esta política ha ido evolucionando de manera progresiva hasta ser entendida como un mecanismo de creación de riqueza, principalmente mediante la realización de un acto administrativo generador de enormes plusvalías económicas. Esto ha consistido en otorgar la posibilidad de edificar en suelos previamente considerados «no urbanizables» como un medio extraordinario de financiar la gestión municipal; en este sentido, durante los primeros años del siglo XXI (en el apogeo de la burbuja inmobiliaria) se llegaron a sufragar gastos municipales corrientes con ingresos ocasionales procedentes de los convenios urbanísticos y de las licencias de edificación.

Además, los planes autonómicos subregionales no han sido suficientemente asumidos por las entidades políticas municipales, que han entendido los modelos territoriales supralocales (definidos más o menos explícitamente) como estructuras rígidas que limitaban su capacidad de gestión urbanística.

El ordenamiento jurídico español, en sus previsiones para gobernar el territorio a nivel local, apenas ha superado conceptualmente los planteamientos sectoriales (realizar obras públicas, abastecer el consumo de agua, prever la localización de servicios o equipamientos, etcétera). Tampoco ha generado criterios y medios para considerar y proponer la ordenación integrada del suelo rústico (la mayor parte del territorio), bien en su conjunto, bien en las diferentes unidades que lo forman. En este sentido, las propuestas han sido conceptualmente negativas y paradójicas (urbanismo del suelo no urbanizable), sin que el conjunto del suelo rústico o sus distintos componentes (cursos fluviales, bosques o masas menores de vegetación arbórea, roquedos

desnudos, dunas, hábitat diseminado, etcétera) merezcan consideración positiva como elementos conformadores o integradores de un territorio complejo, más allá de la «protección especial» de algunos de ellos previamente catalogados o identificados como valiosos, criterio débil y cambiante en un instrumento similar posterior.

Las afirmaciones anteriores no pretenden menospreciar ni el esfuerzo y dedicación de numerosos funcionarios o técnicos, ni olvidar valiosas aportaciones intelectuales españolas a la teoría general de la urbanización, ni ignorar importantes proyectos o planes urbanísticos meritorios desarrollados en etapas concretas y en lugares determinados; no deseo hacer una descalificación general, ni tan siquiera extraer de la trayectoria evolutiva una conclusión principalmente negativa. Mi valoración de conjunto es que, a diferencia de la evolución experimentada por la ordenación del territorio en otros Estados europeos (Francia, Reino Unido, Países Bajos o Alemania), en España esta práctica no ha alcanzado la madurez de un sistema público operativo que permita superar una etapa bien desarrollada y pasar a otra de criterios más refinados y adecuados a la situación presente.

3. Desarrollo y potencialidades de la noción de paisaje

Más allá de su entendimiento artístico o como vivencia individual, la noción de paisaje se halla en la actualidad en pleno desarrollo científico, social y político. No es éste el lugar para exponer la trayectoria del concepto en el ámbito del conocimiento (existen aportaciones importantes al respecto: Rougerie, 1991; Wylie, 2007; González Alonso, 2010; Luginbühl, 2012), aunque sí para señalar que se está produciendo una convergencia de significados, superadora de una larga etapa de esterilizante polisemia (Phillips, 2008 y Zagari, 2006). Desde el punto de vista social, el dinamismo del proceso de alteración de la naturaleza y degradación ambiental han hecho emerger con extraordinaria rapidez una mayor conciencia de pérdida de recursos (sostenibilidad), proteccionista de los fundamentos de la vida (biodiversidad) y de rechazo al progresivo deterioro del marco vital (paisaje). Las políticas, aunque todavía insuficientes e incapaces de alcanzar un punto de inflexión para detener las pérdidas recién citadas, buscan y plantean enfoques más integradores y transversales, con la finalidad de afrontar situaciones y conflictos complejos. En este último sentido cabe interpretar la formulación por el Consejo de Europa del Convenio Europeo del Paisaje (Florencia, 2000).

El Consejo de Europa (organismo internacional creado en 1948 y compuesto actualmente por cuarenta y siete Estados) dedicó inicialmente su actividad a la defensa de la democracia y de los Derechos Humanos; en las décadas de 1960 y 1970 incorporó a sus actividades la protección de la naturaleza y del patrimonio cultural, y a mediados de los años 90 decidió elaborar un convenio internacional sobre el paisaje. Es preciso recordar también que en 1983 esta misma entidad había redactado la Carta Europea de Ordenación del Territorio.

Según se señala expresamente en el preámbulo del Convenio, los principales objetivos del Consejo de Europa en su dedicación al paisaje han sido reconocer que éste «contribuye al bienestar de los seres humanos», «es un elemento clave del bienestar individual y social y de la calidad de vida de las poblaciones en todas partes» y es «un recurso favorable para la actividad económica». Se trata, por tanto, de poner la noción de paisaje a disposición de «alcanzar un desarrollo sostenible basado en una relación equilibrada y armoniosa entre las necesidades sociales, la economía y el medio ambiente» (*Instrumento*, 2008).



La imagen de conjunto de la ciudad de Sevilla desde las colinas próximas del Aljarafe ha sido reconocida desde finales del siglo XVI con un famoso lema. En la actualidad está muy alterada por el crecimiento urbano y especialmente por la construcción de un rascacielos. Foto: CEPT

Este acuerdo internacional —el primero dedicado exclusivamente al paisaje— contiene en su artículo 1.º una definición sencilla y superadora, como se ha dicho, de una larga etapa de desencuentro conceptual: «por paisaje se entenderá cualquier parte del territorio tal como la percibe la población, cuyo carácter sea el resultado de la acción y la interacción de factores naturales y/o humanos».

Es conveniente destacar la existencia en esta definición de tres componentes:

- el primero de ellos, objetivo: el paisaje es «cualquier parte del territorio»;
- el segundo, subjetivo: «tal como la percibe la población»;
- y, finalmente, el tercero, temporal y causal: «resultado de la acción y la interacción de factores naturales y/o humanos».

Estos componentes y su orden de enumeración contienen la clara intención de señalar que el paisaje es algo complejo: a la vez objetivo y subjetivo, efecto y causa, natural y cultural, evolutivo y, por tanto, dinámico. Es importante resaltar también que, en primer lugar, en esta

definición de paisaje se menciona la condición de hecho objetivo, lo cual posibilita la atención o intervención política, y que, en segundo término, se hace referencia a la «percepción», que lo convierte en hecho social y lo diferencia conceptualmente del territorio. El componente causal y temporal entronca con la tradición científica del concepto y lo separa de un entendimiento meramente escenográfico, también presente en su trayectoria (paisajismo). Sobre la palabra «carácter», igualmente incluida en la definición, recae todo el peso y la responsabilidad del uso que se haga de esta noción en sus aplicaciones concretas.

Una segunda aportación principal del Convenio de Florencia es su atribución de la condición de paisaje a la totalidad del territorio. Efectivamente, en su artículo 2.º, titulado «ámbito de aplicación», se señala que «se aplicará a todo el territorio y abarcará las áreas naturales, rurales, urbanas y periurbanas; comprenderá así mismo las zonas terrestre, marítima y las aguas interiores. Se refiere tanto a los paisajes que pueden considerarse excepcionales como a los paisajes cotidianos o degradados».

Este posicionamiento, incluido en un instrumento normativo como es el Convenio, es sin duda el más innovador, comprometedor y debatido, tanto en el ámbito socioeconómico como en el político. Debe recordarse que para muchas personas el término paisaje hace referencia únicamente a espacios excepcionales, predominantemente naturales o agrarios (el campo); frente a esta posición reduccionista es preciso subrayar que las raíces del vocablo (*land* o *pagus* en los troncos lingüísticos de los idiomas más influyentes en el ámbito occidental) contienen sentidos territoriales indeterminados que lo relacionaron en origen con los marcos vitales de las poblaciones, sin matices de uso o formas de organización (Pitte, 2003 y Luginbühl, 2007).

Por otra parte, en la tradición jurídica y administrativa europea el paisaje está incluido desde principios del siglo XIX (Prieur, 1995) haciendo referencia a lugares singulares por sus valores naturales, históricos o estéticos; ampliar su uso a la totalidad del territorio plantea numerosas dificultades de tipo teórico, metodológico y práctico. Téngase en cuenta que esta opción implica abordar espacios reales cuyo conocimiento apela a fundamentos explicativos tan diferentes como los que son propios de un campo de dunas o un centro urbano histórico, o resolver cuestiones prácticas tan distintas como proyectar un parque eólico o acondicionar un área minera destruida y abandonada.

La tercera aportación significativa del Convenio de Florencia es, a mi modo de ver, la exigencia a las partes o Estados que lo ratifiquen de «definir los objetivos de calidad paisajística para los paisajes identificados y calificados, previa consulta al público» (artículo 6.º D). Esta obligación debe entenderse en su aplicación a los distintos niveles políticos competentes; en el caso de España deberían formularse objetivos de calidad paisajística a nivel estatal, autonómico y municipal; propósitos que, en el ámbito científico, pueden ser igualmente referidos a las diferentes escalas espaciales o geográficas (continental, peninsular, regional, comarcal o local).

El Convenio, en coherencia con su origen, insiste en la utilidad y conveniencia del concepto a nivel europeo y en los distintos niveles políticos territoriales que existan en cada Estado; por su parte, la Carta Europea de Ordenación del Territorio, junto con numerosas iniciativas comunitarias, ha propuesto la escala regional como ámbito tipo para la aplicación de las políticas territoriales. Si se comparan la Carta Europea de Ordenación del Territorio y el Convenio Europeo del Paisaje, se pueden extraer importantes consecuencias tanto de tipo conceptual como para el gobierno efectivo del territorio. A este respecto es aconsejable una lectura completa de ambos instrumentos, con especial atención a sus preámbulos y a las respectivas definiciones de ordenación del territorio y de paisaje.

De la consideración general de ambos documentos se extrae, en primer lugar, la apreciación de una clara continuidad en sus planteamientos (elaborados por el mismo organismo, aunque con casi veinte años de diferencia); no sólo en cuanto a la concepción global y su lenguaje, sino también en cuanto a la coincidencia de algunos objetivos (mejora de la calidad de vida, protección de los recursos y del medio ambiente, cooperación europea...).

El preámbulo de la Carta es más escueto e instrumental; el del Convenio es más amplio y abierto a la pluralidad de causas y consecuencias que inciden en el territorio como marco vital. En el primer documento se aprecia un acento general claramente socioeconómico y en su estructura se establece una tipología regional de territorios (rurales, urbanos, fronterizos, de montaña, periféricos...) que ha orientado durante décadas la distribución de los fondos estructurales comunitarios. En el segundo documento el acento principal se pone, como ya se ha dicho, en la relación del paisaje con la calidad de vida, con la identidad cultural y con la participación social.

En cuanto a las definiciones, las diferencias son muy notorias; la noción de paisaje se define con claridad y sencillez, pero la de ordenación del territorio es más abstracta y compleja². La de paisaje, como ya se ha dicho, apela directamente a la realidad objetiva y a su percepción; la de ordenación del territorio es entendida simultáneamente como realidad objetiva («la expresión espacial» de las políticas) y como una actividad («una disciplina científica, una actividad administrativa y una política»). Resulta evidente la diferencia principal entre la atribución de la percepción del paisaje al conjunto de la población y la práctica real de la ordenación territorial a los agentes técnicos y políticos.

Considero importante esta diferencia en relación con el planteamiento general de este escrito: tomar el paisaje como fundamento de la acción pública territorial y no como un concepto de acompañamiento, por lo general mínimamente definido y desarrollado. Por otra

² La de paisaje ya ha sido incluida en este escrito; la que plantea la Carta Europea es la siguiente: «La ordenación del territorio es la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad. Es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global, cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector».

parte, estimo que ambas definiciones son hijas de su tiempo y consecuentes con postulados muy influyentes en cada caso. La definición de ordenación del territorio proviene de un paradigma científico estructuralista y economicista. La de paisaje, al considerar tanto la realidad objetiva como su percepción, es relativista, al tiempo que enlaza con planteamientos políticos de más reciente formulación como los de gobernanza y subsidiariedad.

Por todas las razones ya expuestas en este apartado, en algunos de los países que más dedicación y desarrollo han tenido de esta práctica pública tras la Segunda Guerra Mundial (Francia, Suiza, Holanda y Noruega, entre otros) la noción de paisaje se está añadiendo a la de ordenación del territorio. Los informes emitidos por los distintos Estados en las Conferencias Internacionales que evalúan el cumplimiento del Convenio de Florencia y las ponencias presentadas a los talleres para su aplicación (www.coe.int) son ilustrativos al respecto. En algunos de los Estados que ratificaron con prontitud el Convenio (Noruega o Irlanda) se ha llegado a formular un sistema de planificación territorial compuesto de instrumentos de distintas escalas y sustentado en la noción de paisaje; en otros casos (Francia, Suiza, Holanda o Reino Unido), la aplicación del Convenio se hace en paralelo a una práctica muy afianzada para la renovación y el enriquecimiento de la ordenación territorial, si bien con orientaciones propias en cada caso. En Suiza se ha fomentado particularmente una mayor presencia y desarrollo de la participación pública (Bollinger, 2002); en Francia el paisaje ha venido a complementar los objetivos del control público de los usos del suelo; en el Reino Unido el desarrollo metodológico de la *Landscape Character Assessment (LCA)* y su aplicación a toda clase de áreas (rurales, urbanas y periurbanas) se pone al servicio de políticas más abiertas y flexibles de ordenación rural, protección del patrimonio, urbanismo, etcétera, según las características y necesidades de cada lugar y momento (*Landscape*, 2002).

Estas interesantes experiencias próximas, junto con el agotamiento y la falta de credibilidad política y social de la ordenación del territorio en España, aconsejan que también aquí se produzca un necesario giro en la insoslayable exigencia de gobernar el territorio. Una orientación que actualice y renueve esta imprescindible función pública, aunque sin debilitar aún más el efectivo gobierno del territorio y sin levantar falsas expectativas. Un giro que haga posible un nuevo planteamiento más rico y transversal, superador de la limitación conceptual relativa a la expansión urbana y capaz de otorgar valores positivos a cada parte del territorio, con independencia de su uso forestal, ganadero, agrícola o urbano, o para el mantenimiento, en su caso, de un carácter natural predominante. Recurrir para ello al paisaje siguiendo lo propuesto en el Convenio de Florencia puede, además, promover una mayor participación social en defensa del procomún o del interés general en distintas escalas espaciales y niveles políticos territoriales.

No se trata, ni mucho menos, de eliminar o derogar las exigencias y funciones del urbanismo y la ordenación territorial supramunicipal vigentes, sino de anteponer a ellas unos

planteamientos nuevos sustentados en la noción de paisaje, desde los cuales tanto la Administración General del Estado como las comunidades autónomas y las corporaciones locales podrían actuar con instrumentos más afines a las actuales ideas sobre gobernanza territorial, más flexibles y abiertos a una mayor participación pública, que, en todo caso, se produciría según las competencias propias de los distintos niveles políticos territoriales.

4. Oportunidades para un cambio necesario

En noviembre de 2007 las Cortes Generales españolas ratificaron el Convenio Europeo del Paisaje (Instrumento, 2008), que entró en vigor el 1 de marzo de 2008. Con anterioridad (pues España fue uno de los dieciocho primeros firmantes en octubre de 2000 y participó en los trabajos preparatorios desde 1994) se habían desarrollado diversas actividades científicas y políticas convergentes con los objetivos y planteamientos del nuevo acuerdo internacional, algunas de las cuales se citan en la bibliografía adjunta (*Seminario*, 1987; *Atlas*, 2005; *Mapa*, 2005; *catálogos*; *Sistemas de Información*, 2014). Por ello, existen en la actualidad importantes bases para el conocimiento científico de los paisajes españoles y así mismo se dispone en el ordenamiento jurídico de ciertos apoyos legales para iniciar una práctica política más centrada y rigurosa. En mi opinión, ambas circunstancias permiten dar el paso adelante propuesto en este artículo; aunque no sin ciertos riesgos, pues las referencias científicas no están completas, los fundamentos legales no presentan un grado de coherencia y desarrollo suficientes y las aplicaciones, aunque todavía escasas, muestran algunas tendencias de uso superficial (meramente estetizante) o incluso espurio, al haberse manejado el concepto como sucedáneo de la ordenación del territorio y pretenderse con ello sustituir mayores exigencias o dar lugar a una práctica permisiva.

La Administración General del Estado ha rehusado afrontar directamente el compromiso que representa la ratificación del Convenio, pues ello exige, más allá de su mera publicación en el *BOE*, asumir directamente el mandato expresado por el Jefe del Estado de «cumplir y hacer que se cumpla», así como dar pleno contenido jurídico al concepto y desarrollar las políticas necesarias en las competencias que directamente le corresponden. Aún no se ha producido un acto expreso de legislación básica específica ni de distribución de competencias en esta materia con los otros niveles políticos territoriales para clarificar la aplicación del Convenio en el conjunto de España (*Informe*, 2008, www.paisajeyterritorio.es).

El reconocimiento jurídico del paisaje es, por tanto, incompleto y parcial. Aunque algunas voces autorizadas la han reclamado, no existe (como en Francia, Suiza, etcétera) una ley específica sobre paisaje para el conjunto del Estado; si bien es cierto que el paisaje figura en numerosas leyes españolas desde hace décadas, así como en los decretos que las desarrollan y en diversas órdenes e instrucciones de actuación (Rodríguez, 2008). No obstante, en el contexto de su realización, firma y ratificación, se han incluido los principios y el objeto del Convenio en

algunas normas básicas recientes (Ley 42/2007 del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, Ley 45/2007 para el desarrollo sostenible del medio rural), si bien casi todas ellas son sectoriales o afectan parcialmente al territorio español. Más afín es la legislación autonómica específica: cinco las comunidades (Comunidad Valenciana, Cataluña, Galicia, Cantabria y País Vasco) que han traspuesto el Convenio de Florencia de forma prácticamente literal, orientándolo preferentemente a la política de ordenación del territorio, aunque estableciendo instrumentos diferentes para su aplicación (estudios o evaluaciones de impacto, directrices paisajísticas que se deben incluir en los planes territoriales, etcétera).



El valor paisajístico de los Dólmenes de Antequera (Málaga) y de la Peña de los Enamorados ha sido reconocido (2016) con su inclusión en la lista de Patrimonio Mundial de la UNESCO, hecho que exige la eliminación parcial del edificio destinado a recepción de visitantes y la disminución del impacto visual del polígono industrial próximo. Foto: CEPT

El principal apoyo para desarrollar en España una política de paisaje aplicable a la totalidad del territorio español es en la actualidad la Ley 21/2013 de Evaluación Ambiental que en su preámbulo o exposición de motivos menciona expresamente el Convenio Europeo del Paisaje y establece «que deberá aplicarse tanto en la evaluación ambiental como en la evaluación estratégica» y cuyo artículo 6.1 exige la evaluación estratégica ordinaria de «los planes y programas que se adopten o aprueben por una Administración pública y cuya elaboración y aprobación venga exigida por una disposición legal o reglamentaria o por acuerdo del Gobierno

de ministros o del Consejo de Gobierno de una Comunidad Autónoma». Se incluyen, por tanto, todos los instrumentos vigentes de ordenación territorial y urbanística. Esta exigencia extiende automáticamente la consideración del paisaje a la totalidad del territorio, al tiempo que permite situarla al inicio del proceso de planificación y ubicar correctamente la participación social al respecto. Al exigir la inclusión del paisaje en la evaluación estratégica de los planes de ordenación territorial y en el planeamiento urbanístico, se posibilita, además, que puedan ser vinculantes las determinaciones concretas relativas al paisaje que estos instrumentos incluyan, es decir, que puedan convertirse en normas de obligado cumplimiento o en directrices.

Quizás éste pueda ser el mejor procedimiento para realizar un recorrido al que, sin duda, le resta mucho camino. Recapitulando, las principales potencialidades de esta orientación son las siguientes:

- está basada en una exigencia legal básica ya existente;
- está, por tanto, referida a la totalidad del Estado,
- es exigible para el conjunto del territorio por medio de los instrumentos de ordenación territorial y de planeamiento urbanístico;
- puede plantearse para distintas escalas territoriales y con diferentes grados de vinculación;
- igualmente puede estar referida a partes del territorio, a elementos del mismo y a proyectos cuya competencia corresponde a diferentes niveles político-administrativos o que son objeto de aspiraciones o atribuciones de valor por distintas poblaciones (local, regional o estatal).

Esta propuesta sólo contiene la posibilidad de abrir una perspectiva de aplicación sistemática del Convenio Europeo del Paisaje. Su desarrollo implica una voluntad política hasta ahora insuficiente y claramente contradictoria con el hecho de haberlo suscrito y ratificado.

Esta propuesta no impide ni exonera de llevar a cabo otras actuaciones necesarias. Para llegar a recorrer todo el camino que implica haber ratificado el Convenio sería conveniente incluir el término «paisaje» en la norma fundamental, la Constitución Española, cuya revisión parece actualmente insoslayable³. Para avanzar en esa dirección sería también conveniente la promulgación de una ley básica específica, que regulase al menos la exigencia de abordar el paisaje, de vincularlo a las políticas que en mayor medida incidan en él (protección del patrimonio natural y cultural, ordenación del territorio y urbanismo, agricultura, infraestructuras viarias y del transporte, energía, etcétera); así como hacer igualmente obligatorias la participación pública y la determinación de objetivos de calidad paisajística en los instrumentos de ordenación correspondientes de los diferentes niveles políticos y/o escalas espaciales.

³ El término paisaje figura expresamente en varias normas fundamentales o constituciones de Estados europeos (Suiza, Portugal, etcétera), en algunos casos desde hace décadas (Priour, 1995); en el proceso de preparación de la Constitución Española se incluyó junto a «medio ambiente», pero se eliminó con posterioridad (Hildenbrand, 1995 citando a Pérez Luño, 1990).

La Administración General del Estado no puede limitarse a ser un mero informante de las realizaciones autonómicas o municipales ante el Consejo de Europa durante la Conferencia Internacional y las reuniones del Comité de Patrimonio y Paisaje, organismos que evalúan y revisan el desarrollo y cumplimiento del Convenio por los Estados o partes firmantes. Además, esta instancia o nivel político podría establecer un Registro o Inventario de Paisajes de interés general para España, compuesto, entre otros posibles elementos, por áreas, espacios o lugares concretos, así como por determinados hechos, vistas o aspectos presentes en los parques nacionales, por lugares españoles que ya figuran en la lista de la UNESCO relativa al patrimonio mundial y por otros hechos con dimensión paisajística a los que amplias capas de la población española otorgan un nítido sentido simbólico, histórico o cultural. También es posible y necesaria una mayor dedicación de la Administración General del Estado a las tareas de inducir o promover en la población en general la sensibilidad social ante el paisaje, así como una mayor presencia del paisaje en los programas educativos generales y en la formación de especialistas.

La consideración del paisaje, aunque, como ya he dicho, ha despertado el interés de varias comunidades autónomas, tampoco se ha generalizado en este nivel político. No obstante, sí se han producido aportaciones de gran valor para el objetivo ya señalado de «determinar lo indeterminado». En este sentido tienen particular interés los instrumentos, estudios y propuestas destinadas a las situaciones de mayor reconocimiento y fragilidad paisajística en lugares de alto simbolismo cultural e histórico, quizás el mejor punto de partida para conseguir una mayor sensibilización paisajística en la población española (tal es la finalidad de las imágenes que ilustran el presente artículo).

Por otra parte, como también se ha señalado, la labor científica de «determinar lo indeterminado» en relación con esta interesante noción en general y, en concreto, con los diferentes paisajes españoles, se va haciendo realidad gracias a las aportaciones de varias disciplinas y entidades científicas, así como por el esfuerzo personal de numerosos investigadores y estudiosos españoles.

Aunque pueda parecer utópica o ingente la tarea de elaborar los instrumentos de conocimiento (sistemas de información, atlas o catálogos de paisaje) y de aplicación (métodos y estudios de evaluación de impacto o incidencia paisajística) que hagan posible la protección, gestión y ordenación del paisaje en diferentes escalas espaciales hasta llegar a la escala local, este objetivo es alcanzable, como nos muestran los ejemplos de otros Estados próximos o la labor ya realizada en España con aspiraciones similares (hace tres décadas los municipios españoles que disponían de un plan de ordenación eran una minoría). Si la aplicación del Convenio Europeo del Paisaje no llega a la escala local, no será posible mejorar, mantener o recuperar la calidad ecológica, funcional y escénica de cada territorio, ni, por tanto, contribuir

con ella al bienestar de sus habitantes o a fortalecer las peculiaridades que hacen distinto y atractivo para todos cada lugar del planeta.

Florencio Zoido Naranjo⁴

⁴ Dirección para correspondencia: fzoido@us.es

Bibliografía citada

- *Bases para la realización del Sistema Compartido de Información del Paisaje de Andalucía, (SCIPA). Aplicación a Sierra Morena* (2014). Sevilla: Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.
- Benabent Fernández de Córdoba, Manuel (2006). *La ordenación del territorio en España. Evolución del concepto y de su práctica en el siglo XX*. Sevilla: Universidad de Sevilla y Consejería de Obras Públicas y Transportes.
- Benabent Fernández de Córdoba, Manuel (2010). El interés general en la filosofía política. Un concepto ético y normativo necesario para la planificación territorial, en el número 53 del *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* (pp. 121-146).
- Benabent Fernández de Córdoba, Manuel (2014). *Introducción a la teoría de la planificación territorial*. Sevilla: Universidad de Sevilla.
- Bollinguer, Peter y Charollais, Miriam (2002). *Boîte a outils CEP. Guide Méthodologique pour les conceptions d'évolution du paysage CEP*. Lausana: Hochschule für Technik Rapperswil.
- Canales Pinacho, Fernando y Ochoa Gómez, Pilar (2009). La juridificación del paisaje o de cómo convertir un criterio esencialmente estético en un bien jurídico objetivable, en el número 51 de *Diario La Ley* (pp. 249-273).
- *Carta Europea de Ordenación del Territorio* (1983). Consejo de Europa, www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/cemat/VersionCharte/Default_en.asp
- *Catálogos de Paisaje de Andalucía. Provincia de Sevilla* (2014). Sevilla: Centro de Estudios Paisaje y Territorio, edición electrónica: www.paisajeyterritorio.es
- *Catálogos de Paisaje de Cataluña. El Camp de Tarragona* (2012). Barcelona: Observatori del Paisatge, 2 vol. 256 y 696 p. www.catpaisatge.net
- Farinós Dasi, Joaquín (ed. y coord.) (2016). *Como hacer del territorio cuestión política de Estado. Elementos para una coordinación de las políticas de ordenación del territorio*. Valencia: Editorial Lo Blanch.
- González Alonso, Santiago (2010). *Planificación del paisaje y política territorial. De los postulados a su aplicación en España*. Madrid: Universidad Politécnica.
- Hildenbrand, Andreas (1999). *Paisaje y política de ordenación del territorio. Análisis de la experiencia internacional comparada*. Sevilla: Dirección General de Ordenación del Territorio (inédito).
- Informe sobre el asesoramiento prestado al Ministerio [de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino] en relación con el Convenio Europeo del Paisaje (2008), *Estudio sobre la situación del paisaje en España. Establecimiento de líneas de intervención*

para el desarrollo del Convenio Europeo del Paisaje, Tº VI, pp. 7-98. Centro de Estudios Paisaje y Territorio, www.paisajeyterritorio.es

- Instrumento de ratificación del Convenio Europeo del Paisaje (2008), en el número 31, del 5 de febrero, del *Boletín Oficial del Estado* (pp. 6259-6263).
- *Landscape Character Assessment: guidance for England and Scotland* (2002). Sheffield: Countryside Agency and Scottish Natural Heritage.
- *Loi n° 93-24 relative a la protection et la mise en valeur des paysages et modifiant certaines dispositions législatives en matière d'enquêtes publiques* www.legifrance.gouv.fr
- Luginbühl, Yves (2007). Paisaje y calidad de vida, en *1er Congreso Paisaje e Infraestructuras* (pp. 53-65). Sevilla: Consejería de Obras Públicas y Transportes.
- Luginbühl, Yves (2012). *La mise en scène du monde. Construction du paysage européen*. París: CNRS Editions.
- Mata Olmo, Rafael y Sanz Herráiz, Concepción (dirs.) (2005). *Atlas de los Paisajes de España*. Madrid: Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino.
- Moreira Madueño, J. M. y otros (2009). Mapa de los Paisajes de Andalucía, en *Atlas de Andalucía*, Vol. II. Sevilla: Consejería de Obras Públicas y Transportes.
- Pérez Luño, Antonio (1990). *Derechos Humanos, Estado de derecho y Constitución*. Madrid: Technos.
- Philips, Adrian (2008). Sumario de ideas para la conclusión del encuentro del Grupo de Investigación de paisaje, en el número 43 de *Cuadernos Geográficos* (pp. 353-358) (traducción del texto original presentado en Sheffield en 2007).
- Pitte, Jean Robert (2003). *Histoire du paysage français. De la prehistoire a nos jours*. París: Editions Tallandier.
- Prieur, Michel (1999). Le paysage en droit comparé et en droit internacional (Informe inédito, síntesis en *Environmental Policy and law*, vol 27, n.º 4, 1997, pp. 354 -369). Estrasburgo: Consejo de Europa.
- Rodríguez Rodríguez, Jesús (2008). Recopilación de referencias legales en España, *Informe...* (op.cit.) T.III (inédito).
- Rougerie, Gabriel y Beroutchachvili, Nicolás (1991). *Géosystèmes et paysages. Bilan et méthodes*. París: Editorial Armand Colin.
- *Seminario sobre el paisaje. Debate conceptual y alternativas sobre ordenación y gestión* (1989). Málaga: Junta de Andalucía, Consejería de Obras Públicas y Transportes.
- Snyder, Gary (2016). *La práctica de lo salvaje*. Madrid: Varasek Ediciones (edición original en inglés de 1990)

- Wylie, John (2015). *Paysage, manières de voir*. Arles: Actes Sud et École nationale supérieure du paysage (edición original en inglés de 2007).
- Zagari, Franco (2006). *Questo è paesaggio. 48 definizioni*. Roma: Gruppo Mancosu Editore.
- Zoido Naranjo, Florencio (1998). Geografía y ordenación del territorio, en el número 16 de *Iber. Didáctica de las Ciencias Sociales. Geografía e Historia* (pp. 19-31).
- Zoido Naranjo, Florencio (1998). Paisaje y actuación pública. Inserción en la legislación y planificación europeas, en *Paisaje y Medio Ambiente* (pp. 29-43). Valladolid: Fundación Duques de Soria.
- Zoido Naranjo, Florencio (2002). El paisaje y su utilidad para la ordenación del territorio, en *Paisaje y ordenación del territorio* (pp. 21-32). Sevilla: Consejería de Obras Públicas y Transportes-Fundación Duques de Soria.
- Zoido Naranjo, Florencio (2006). *Landscape and spatial planning, Landscape and sustainable development. Challenges of the European Landscape Convention*. Estrasburgo: Consejo de Europa.
- Zoido Naranjo, Florencio (2010a). Territorio y paisaje: conocimiento, estrategias y políticas, en *Territorio, paisaje y sostenibilidad. Un mundo cambiante* (pp. 87-114). Barcelona: Ediciones del Serbal.
- Zoido Naranjo, Florencio (dir.) (2010b). *Marco conceptual y metodológico para los paisajes españoles. Aplicación a tres escalas espaciales*. Sevilla: Junta de Andalucía, Consejería de Obras Públicas y Vivienda.
- Zoido Naranjo, Florencio (2012a). Aménagement du territoire et politique du paysage en temps de crise, en *12th Council of Europe Meeting of the workshops for the implementation of the European Landscape Convention*. Tesalónica: Consejo de Europa (ver en castellano en www.paisajeyterritorio.es).
- Zoido Naranjo, Florencio (2012b). Droits de l'homme, territoire et paysage, *Paysages européens et mondialisation*. Lourai: Editorial Champ Vallon.
- Zoido Naranjo, Florencio (2012c). Paisaje urbano. Aportaciones para la definición de un marco teórico, conceptual y metodológico, en *Ciudades y paisajes urbanos en el siglo XXI* (pp. 13-91). Santander: Editorial Estudio.
- Zoido Naranjo, Florencio (dir.) (2015). *El paisaje en la práctica de la ordenación del territorio. Análisis, propuesta metodológica y aplicación práctica a partir de los planes de ámbito subregional de Andalucía*. Sevilla: Centro de Estudios Paisaje y Territorio (edición electrónica en www.paisajeyterritorio.es).