

ANDREAS HILDENBRAND SCHEID
Geógrafo. Universidad de Sevilla

INSTRUMENTOS DE INTERVENCIÓN SOBRE EL PAISAJE. EJEMPLOS DE BUENAS PRÁCTICAS DE LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL*

[*]

Trabajo presentado en 1999.

1. INTRODUCCIÓN

De acuerdo con la Convención Europea del Paisaje de 1998 del Consejo de Europa, la protección, la gestión y la ordenación constituyen las tres modalidades básicas de intervención sobre el paisaje, sin perjuicio de la existencia de algunas otras líneas de acción a favor del mismo [1].

El presente trabajo ofrece, primero, una visión general de las actuaciones e instrumentos que se suelen implementar en relación con la protección, gestión y ordenación del paisaje en los países con políticas de paisaje más avanzadas, es decir, principalmente Alemania, Estados Unidos, Francia, Italia, los Países Bajos, el Reino Unido y Suiza.

En segundo lugar, presenta para actuaciones e instrumentos determinados casos concretos de la experiencia internacional que pueden considerarse las “mejores prácticas” (best practice) en el ámbito de las tres modalidades de intervención señaladas.

En este sentido, se abordarán casos concretos seleccionados en relación con las seis siguientes actuaciones o instrumentos:

- > La protección de las imágenes exteriores de los núcleos.
- > Las ayudas financieras a agricultores en el marco de los programas agroambientales.
- > La elaboración de programas o planes paisajísticos.
- > El tratamiento del paisaje en los planes de ordenación del territorio.
- > La realización de medidas de restauración o rehabilitación de espacios cuyo paisaje ha sufrido fuertes daños.
- > La adopción ex ante de criterios paisajísticos en las actuaciones con impactos sobre el paisaje.

Gran parte de la información aportada en este trabajo se basa en el estudio Paisaje y política de ordenación del territorio. Análisis de la experiencia internacional comparada, que el autor realizó por encargo de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía y, a su vez, sirvió de fuente de información en los trabajos preparatorios de la Convención Europea del Paisaje.

Otros documentos y trabajos consultados se citan dentro del texto o figuran en la bibliografía al final del mismo.

2. VISIÓN GENERAL DE LAS PRINCIPALES MODALIDADES DE INTERVENCIÓN SOBRE EL PAISAJE Y DE SUS RESPECTIVAS ACTUACIONES E INSTRUMENTOS

La primera modalidad de intervención, la protección del paisaje [cuadro 1], se centra en la preservación para las generaciones venideras de los diferentes hechos o bienes paisajísticos (paisajes, elementos singulares del paisaje, etc.) a los que se reconoce (a través de la tradición histórica, de los expertos, de la población) un valor extraordinario (bien sea de carácter estético, naturalístico o histórico o cultural). Por tanto, estos hechos o bienes han de ser objeto de un régimen jurídico a fin de garantizar su conservación en su estado actual, protegiéndolos contra cualquier posible alteración.

La segunda modalidad de intervención, la gestión del paisaje [cuadro 2], consiste en la realización de medidas de cuidado o mantenimiento y de reparación con el objetivo de conservar los paisajes y sus elementos singulares característicos, evitando de este modo el paulatino deterioro o, incluso, la desaparición del patrimonio paisajístico.

Un rasgo característico de la gestión del paisaje es la aplicación de diferentes instrumentos de fomento para alentar comportamientos y prácticas que no perjudiquen al paisaje, sino, contribuyan a su conservación o, incluso, su mejora.

Como en la realización de medidas de gestión directa del paisaje, los agricultores y ganaderos juegan un papel clave, las ayudas financieras en forma de programas agroambientales son actualmente el más importante de los posibles instrumentos de fomento.

La tercera modalidad de intervención es la ordenación del paisaje [cuadro 3], es decir, el tratamiento del paisaje desde la perspectiva integral de las políticas de urbanismo y ordenación del territorio. Además de prestar atención a los paisajes que requieren medidas protectoras o de gestión, estas políticas se interesan por el paisaje en la totalidad del territorio y, por tanto, también por el llamado “paisaje cotidiano” (i.e. espacios periurbanos).

Asimismo, velan por la preservación de un paisaje de calidad [2] en aquellos espacios, que debido al desarrollo de diferentes actividades humanas (agricultura, turismo, recreo, etc.), están sujetos a rápidos y profundos procesos de transformación (las áreas metropolitanas, grandes valles aluviales, determinados tramos del litoral). La perspectiva de la ordenación del paisaje abarca un amplio abanico de actuaciones diferentes. Entre ellas pueden destacarse: 1) la delimitación de unidades de paisaje y el diagnóstico (identificación y evaluación) de los valores y conflictos paisajísticos existentes, 2) sobre la base de lo anterior, la elaboración de planes paisajísticos y/o planes de ordenación del territorio que a diferentes escalas (local, comarcal, regional) contemplen el amplio espectro de los aspectos temáticos relacionados con el paisaje, 3) las diferentes medidas encaminadas a la diversificación y mejora del paisaje en espacios que sufren un deterioro paisajístico, y 4) las medidas destinadas a la restauración o rehabilitación de paisajes fuertemente alterados.

Tras la descripción general de las actuaciones e instrumentos en el ámbito de la protección, gestión y ordenación del paisaje, veamos los casos concretos seleccionados de la experiencia internacional tenidas como las “mejores prácticas” en relación con las actuaciones e instrumentos indicados en la primera parte de la introducción.

cuadro 1

LA PROTECCIÓN DEL PAISAJE: PRINCIPALES ACTUACIONES E INSTRUMENTOS

- Establecimiento de un régimen jurídico de protección para unidades de paisaje (paisajes naturales y culturales) de valor extraordinario.
- Establecimiento de un régimen jurídico de protección en relación con elementos singulares del paisaje de extraordinario valor.
- Declaración de zonas para la protección de las imágenes exteriores de los núcleos, de la escena urbana interior y de las vistas desde los núcleos consideradas de extraordinario valor.
- Adopción de medidas de protección de los entornos paisajísticos y de las perspectivas de los monumentos ubicados dentro o fuera de los núcleos.
- Protección de puntos de observación del paisaje (miradores, oteros, belvederes) que destacan por su especial importancia.
- Delimitación de zonas de servidumbre escénica a lo largo de las carreteras, especialmente aquellas que atraviesan parques naturales u otros tipos de espacios protegidos.

- Garantía jurídica del acceso del público al paisaje, especialmente a través de caminos rurales y vías pecuarias.
- Incorporación vía compra en el patrimonio público de terrenos con valores paisajísticos dignos de protección.
- Establecimiento, para los propietarios o usufructuarios de terrenos con valores paisajísticos, de la obligación de que ellos mismos realicen medidas encaminadas a la protección y gestión del paisaje, o de la obligación de que ellos permitan que los poderes públicos lleven a cabo dichas medidas (el deber de dejar hacer o tolerar).

cuadro 2

LA GESTIÓN DEL PAISAJE: PRINCIPALES ACTUACIONES E INSTRUMENTOS

- Implantación de incentivos financieros a agricultores y ganaderos:

1) Programas agroambientales (referidos a unidades de paisajes culturales).

2) Otras líneas de ayuda
(referidas a elementos del paisaje)
para la diversificación paisajística
de paisajes agrarios banalizados.

- Creación en los presupuestos de las administraciones central, regional o local de un fondo específico para la protección y gestión del paisaje.

- Captación de patrocinadores (sponsorship) en el ámbito de la preservación del patrimonio paisajístico-cultural:

Empresas privadas apoyan con sus recursos financieros medidas para la conservación, mejora o restauración del paisaje y, a cambio, reciben nuevas oportunidades para promocionar su nombre e imagen corporativa.

- Concesión de premios (a arquitectos, agricultores, Ayuntamientos, asociaciones ecologistas, organizaciones no gubernamentales, etc.) para reconocer obras o acciones de protección, gestión u ordenación del paisaje que destaquen por su calidad y/o carácter novedoso.

- Medidas de sensibilización, información y asesoramiento técnico sobre la gestión correcta del paisaje (i.e. edición de un manual de conservación de la naturaleza y gestión paisajística para agricultores).

– Implantación de incentivos fiscales a la gestión correcta del paisaje en el marco de una reforma fiscal ecológica.

cuadro 3

LA ORDENACIÓN DEL PAISAJE: PRINCIPALES ACTUACIONES E INSTRUMENTOS

– Delimitación y caracterización de las unidades de paisaje de un determinado territorio.

– Realización de un diagnóstico (identificación y evaluación) de los hechos y conflictos paisajísticos existentes en las diferentes unidades.

– Señalamiento de espacios que requieren medidas de protección, gestión u ordenación del paisaje, destacando las áreas que han de ser objeto de atención prioritaria a tal respecto.

– Elaboración de planes paisajísticos (comprenden las tres actuaciones anteriores, la definición de una imagen final deseable del paisaje, la formulación de objetivos y el establecimiento de medidas concretas).

– Puesta en marcha de medidas para mejorar el disfrute del paisaje desde los corredores visuales.

– Adopción de medidas para evitar la progresiva fragmentación de las unidades de paisaje por la proliferación excesiva de nuevas carreteras y caminos rurales.

– Realización de medidas para la diversificación de paisajes rurales banalizados.

– Realización de medidas para la mejora de los ámbitos paisajísticamente degradados en las zonas periféricas de los núcleos.

– Implementación de medidas para la mejora paisajística de las grandes aglomeraciones urbanas/conurbaciones.

– Ejecución de medidas para la mejora de la escena urbana interior.

– Puesta en práctica de medidas de restauración o rehabilitación de espacios cuyo paisaje ha sufrido fuertes daños.

– Establecimiento de criterios paisajísticos que han de adoptarse ex-ante en todas las actuaciones sectoriales, públicas o privadas, con impactos sobre el paisaje.

3. LA PROTECCIÓN DE LAS IMÁGENES EXTERIORES DE LOS NÚCLEOS: LA PRÁCTICA EN SUIZA

3.1. Consideraciones previas

Para la protección de la imagen exterior de los núcleos son relevantes los siguientes aspectos:

- > La protección de los puntos de observación (observatorios, miradores, belvederes, otros) en relación con las vistas desde el exterior hacia el pueblo o la ciudad.
- > Las características de las imágenes exteriores históricas o típicas (imágenes de conjunto y parciales).
- > La formalización de un borde claro entre la zona edificada y el campo abierto.
- > Las características de la silueta: línea envolvente general, ritmo de sus hitos sobresalientes, rasgos volumétricos y cromatismo de la edificación.

Sin perjuicio de otras valiosas experiencias, especialmente en Alemania, Austria y los Estados Unidos, es el caso de Suiza que destaca dentro de la experiencia internacional por el énfasis que pone en el tema de la protección y conservación de la imagen de las localidades. Esto no sorprende, si se tiene en cuenta que el turismo, uno de los sectores claves de la economía de este país, depende en gran parte de la preservación del extraordinario patrimonio paisajístico-cultural existente en Suiza. Por otra parte, también la desarrollada conciencia ambiental de los ciudadanos suizos y la gran preocupación por los valores culturales en el Estado federal (con hechos diferenciales lingüísticos y étnicos) de Suiza juegan un papel en este contexto.

3.2. Fundamentos legales

La gran preocupación en Suiza por la imagen de las localidades no sólo se nota en la legislación específica sobre el paisaje sino también en la legislación federal y cantonal en materia de urbanismo y ordenación del territorio y, por tanto, también en los contenidos de los planes territoriales de los Cantones (Planes Directores Cantonales).

En desarrollo del artículo 5 de la Ley Federal, del 1 de julio 1966, sobre la Protección de la Naturaleza y del Paisaje, la Federación aprobó el 9 de septiembre 1981 el Reglamento sobre el Inventario Federal de las Imágenes de Localidades (Sites Construits) de Suiza Dignas de Protección (VISOS/OISOS). Además, muchos Cantones aprobaron Inventarios propios respecto a la protección de la imagen de las localidades que se consideran de importancia regional o local.

El Reglamento federal contiene un listado que recoge, ordenado por Cantones, todas las localidades que poseen una imagen digna de protección y considerada de interés nacional.

En lo que afecta a la descripción de los objetos mediante cartografía, fotografías y textos, se remite a las publicaciones específicas que editará el Departamento del Interior del Gobierno suizo. Las imágenes de las localidades del inventario se refieren mayoritariamente a imágenes de núcleos pequeños (petites villes, villages urbanisés, villages, hameaux). Pero en algunos casos como, por ejemplo, las ciudades de Thun, Luzern y Winterthur, se contempla también la imagen de núcleos de mayor tamaño.

El artículo 5 de la citada Ley Federal dispone respecto a éste y los demás Inventarios federales (por ejemplo, el Reglamento sobre el Inventario Federal de paisajes, Sitios y Monumentos Naturales/VBLN u OIFP):

El Consejo Federal establecerá, previa audiencia de los Cantones, inventarios de objetos de importancia nacional; a tal efecto puede basarse en inventarios existentes elaborados por instituciones del Estado y asociaciones para la protección de la naturaleza y del paisaje. Los criterios que han determinado la selección de objetos se indicarán en los inventarios. Por otra parte, éstos contendrán al menos:

- a) La descripción exacta de los objetos.
- b) Las razones que les confiere una importancia nacional.
- c) Los peligros que pueden amenazarlos.
- d) Las medidas de protección ya existentes.
- e) La protección que se ha de conseguir.
- f) Las propuestas de mejora.

Los inventarios no constituyen un listado cerrado. Con regularidad serán revisados y puestos al día; el Consejo federal decidirá sobre la inscripción, modificación o eliminación de objetos previa audiencia de los Cantones. Los Cantones pueden proponer por iniciativa propia una revisión.

El artículo 6 de la Ley define la importancia de los Inventarios:

La inscripción de un objeto de importancia nacional dentro de un Inventario federal demuestra que el objeto merece especialmente ser conservado en su estado intacto o, en cualquier caso, merece ser tratado con el máximo cuidado posible.

Cuando se cumpla una tarea de la Federación, la regla, según la cual un objeto debe ser conservado en su estado intacto dentro de las condiciones fijadas por el inventario, sólo puede tener una excepción cuando a esta conservación se opongan intereses equivalentes o superiores, igualmente de importancia nacional.

La Ley Federal de Planificación del Territorio de 1979 (reformada en 1998) dispone, en su artículo 14 y en relación con el planeamiento urbanístico, que los Planes de Afectación (Nutzungspläne) delimitarán zonas de protección y se prevé expresamente como una de las categorías de zonas de protección aquellas que se refieren a “imágenes de localidades, sitios históricos y monumentos naturales y culturales”. Asimismo, también en las leyes de urbanismo y planificación territorial aprobadas por los Cantones se presta mucha atención a las imágenes de las localidades. Por ejemplo, el artículo 10 de la Ley de Construcción del Cantón de Bern de 1985 establece que la planificación territorial del Cantón y de los municipios debe velar por la protección de:

- > Lagos, ríos, riachuelos naturales y de sus riberas.
- > Los paisajes especialmente bellos o de valor histórico-cultural, imágenes de los núcleos, edificios y obras, así como sitios históricos e importantes puntos públicos de vista panorámica.
- > Árboles y formaciones arbustivas.
- > Los objetos de la protección de la naturaleza y de los hábitats importantes de la fauna y flora como lo son lindes de bosques, zonas húmedas, etc.

3.3. El Plan Director del Cantón de Thurgau de 1985 (revisado en 1996)

Este Plan Director Cantonal (la figura suiza de planificación territorial de ámbito regional) presta una especial atención a la preservación de la imagen de las localidades.

El plan contiene un listado de áreas de protección de imágenes de localidades consideradas de especial valor. El listado diferencia, por un lado, localidades cuya imagen cuenta ya con una protección suficiente por las normas y planes vigentes y, por otro, localidades donde todavía deben declararse áreas de protección.

Como norma de actuación se establece:

Las imágenes de localidades que por su singularidad y belleza son dignas de protección deben ser preservadas, conservadas y desarrolladas en lo que se refiere a su aspecto, sustancia y estructura. La imagen de una localidad se refiere tanto a los espacios libres interiores como a los alrededores de la localidad (imagen interior y exterior del asentamiento).

En las áreas de protección de la imagen de localidades el planeamiento urbanístico y las planificaciones sectoriales deben subordinarse a los objetivos de protección y

conservación de la imagen de la localidad. En el caso de intervenciones y modificaciones en estas áreas, ha de aplicarse una evaluación especialmente estricta.

La cartografía del plan (escala 1:50.000), identifica estas áreas de protección. En numerosos casos, en la misma cartografía se fija (mediante una línea roja) el límite vinculante del área de edificación para aquella zona de una localidad que linda con una de estas áreas de protección.

En lo que se refiere a las áreas de protección, el Plan Director del Cantón de Thurgau de 1985 se ha revelado como una experiencia de éxito. Tras haberse señalado el plan en 1985 en 62 municipios áreas de protección de este tipo, en el año 1995 todos los municipios, excepto uno, habían declarado y concretado en su planeamiento urbanístico dichas áreas. También, el nuevo Plan Director del Cantón de Thurgau, aprobado por el Parlamento Cantonal el 8 de mayo de 1996, indica las áreas de protección de la imagen de las localidades y sigue operando con la citada “línea roja”, respecto a la cual los municipios apenas expresaron objeciones.

3.4. La zona de protección de las murallas de la ciudad de Friburgo

Otro caso dentro de la experiencia suiza digno de ser resaltado es la zona de protección de las murallas medievales de la ciudad de Friburgo, establecida por el Gobierno del Cantón de Friburgo mediante el Reglamento del 18 de febrero de 1913. Posteriormente, este Reglamento fue desarrollado, concretando los detalles de la protección establecida, por el Reglamento del Plan de Zonas de 1973 y el Reglamento Particular Intramuros de 1978.

El citado Reglamento de 1913 define que la zona de protección de las murallas está compuesta por tres áreas:

1. Una primera zona exterior de protección, que se extiende a 10 metros de distancia de la muralla por el lado oriental de la ciudad y a 20 metros de distancia por el lado occidental de la ciudad.
2. Una segunda zona de protección que se extiende hasta las carreteras comunales u cantonales.
3. Una tercera zona interior de protección, a tres metros de distancia del camino de las murallas.

El Reglamento dispone que en el interior de estas zonas no se tolerará ninguna construcción nueva (excepto pequeñas casas de jardín, gallineros, colmenas, etc., siempre que su altura no sobrepase 4 metros y no cause ningún perjuicio a la silueta general).

Asimismo, no se tolerará ninguna elevación de la altura existente de los edificios y tampoco ninguna instalación metálica para tendidos eléctricos. Las instalaciones que puedan existir, tanto en las murallas como en las torres de la ciudad, serán desmanteladas y reubicadas fuera de las zonas arriba previstas. Las plantaciones de árboles serán modificadas, creadas o suprimidas, de manera que no perjudiquen a la solidez de los muros o al aspecto general de su silueta.

También esta experiencia de protección de la imagen ha dado un resultado positivo. Así lo manifiesta la comparación de la imagen exterior de Friburgo, actualmente existente con la que existía en el siglo XVIII. Sin perjuicio de las inevitables y, hasta cierto punto, también necesarias transformaciones, se constata que grosso modo se ha preservada la imagen histórica y típica de esta ciudad.

4. AYUDAS FINANCIERAS

A AGRICULTORES EN EL MARCO DE PROGRAMAS AGROAMBIENTALES

4.1. Aspectos generales

En Europa, los agricultores son los principales “constructores” y gestores del paisaje en la mayor parte del territorio. La labor gestora paisajística y medioambiental de los agricultores es de gran utilidad para la sociedad, ya que contribuye a la preservación de los valores paisajísticos y de otros valores o bienes ambientales (hábitats, ecosistemas, recursos naturales), coadyuda a la prevención de determinados riesgos naturales (erosión, incendios, inundaciones) y garantiza y mejora la oferta de espacios aptos para el desarrollo de las actividades turísticas y recreativas, que en la sociedad postindustrial y de tiempo libre cobran cada vez más importancia. Por ello, hoy en día existe una creciente conciencia de que la sociedad debe reconocer estos “nuevos servicios” prestados por los agricultores (y ganaderos) y apoyarlos mediante ayudas financieras, por ejemplo, en forma de programas agroambientales.

En este sentido, la Unión Europea, en el marco del proceso de la reforma de la política agraria comunitaria (P.A.C.) desde el principio de la década de los 90, entiende que la producción de un paisaje de calidad (desde el punto de vista ecológico y estético) es una de las nuevas funciones básicas del mundo rural y, a su vez, insiste que el paisaje es un recurso relevante para el desarrollo del mundo rural [3]. Asimismo, en la Perspectiva Europea de Ordenación del Territorio, aprobada en mayo de 1999 en Potsdam, se destaca la importancia de la preservación de los paisajes culturales para la diversidad e identidad cultural de Europa y sus diferentes territorios, exigiendo la conservación y gestión creativa de estos paisajes, tareas en las que, sin duda alguna, los agricultores juegan un papel clave.

Pero el paso más importante dado por la Unión Europea ha sido el apoyo financiero a la gestión paisajística y ambiental efectuada por los agricultores. Así se aprobó en 1992 el Reglamento CEE N° 2078/92 que permite aprovechar recursos comunitarios

para la financiación de programas de producción agraria que supongan una explotación de las tierras agrícolas compatibles con la protección y mejora del paisaje. Si bien la cofinanciación comunitaria (75 % del gasto para las regiones de objetivo 1 y del 50 % en las restantes) hasta la fecha alcanzó cuantías muy modestas, cabe señalar, que en el nuevo Reglamento para la ayuda al desarrollo rural a cargo del FEOGA, que se aprobó el 17 de mayo de 1999 (Reglamento CE N° 1257/1999 del Consejo), el enfoque de los programas agroambientales se ha visto reforzado claramente.

La idea básica de los programas agroambientales: los agricultores reciben un reconocimiento financiero por su esfuerzo de llevar a cabo prácticas agrícolas compatibles con la preservación y gestión del paisaje y medio ambiente, que puede ser más dificultosa y/o costosa (necesidad de compensación) que otras prácticas menos respetuosas en este sentido. Para beneficiarse de las ayudas, los agricultores deben asumir compromisos paisajístico-ambientales concretos en el marco de contratos que tiene una duración de varios años. Hasta cierto punto, el enfoque de los programas agroambientales sigue el principio “el que conserva, cobra”, como lectura inversa, en sentido positivo, del principio “el que contamina, paga”

cuadro 4

LOS BENEFICIOS AMBIENTALES DEL PROGRAMA TUTORÍA RURAL

FUENTE: Countryside Commission 1998: Countryside Stewardship - Monitoring & Evaluation of the Pilot Scheme / Countryside Commission Research Notes, N° 3, enero de 1998.

| OBJETIVO AMBIENTAL | CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS: SITIOS DENTRO DEL PROGRAMA °DE TUTORÍA RURAL | CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS: SITIOS FUERA DEL PROGRAMA DE TUTORÍA RURAL |
|------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|
| Paisaje | 74 % | 45 % |
| Fauna y flora silvestre | 78 % | 53 % |
| Patrimonio histórico/yacimientos arqueológicos | 77 % | 25 % |
| Acceso al paisaje | 90 % | 19 % |
| Uno o más de los objetivos anteriores | 91 % | 52 % |

4.2. El caso del programa

“Tutoría del Paisaje Rural” Countryside Stewardship en el Reino Unido

Sin perjuicio de valiosas experiencias en Alemania, por ejemplo, el Programa para el Paisaje Cultural de 1989/revisión en 1995 del Land de Baviera y el programa Compensación por Mercado y Conservación del Paisaje Cultural/MEKA de 1993 del Land de Baden-Württemberg, y en Holanda (programa ROL-RAL de 1981, ROB de 1988), la experiencia más consolidada en cuanto a la ejecución de programas agroambientales la ofrece el Reino Unido.

En el Reino Unido, la Comisión del Medio Rural (Countryside Commission, ahora con el nombre The Countryside Agency) gestiona en colaboración con los ministerios competentes en Agricultura y Medio Ambiente varios programas agroambientales, siendo los más conocidos el Programa de Tutoría Rural de 1991 (Countryside Stewardship), el Programa de Incentivos para Setos Vivos de 1992 [4] (Hedgerow Incentive Scheme) y las Zonas Ambientalmente Sensibles de 1987 (Environmentally Sensitive Areas/ESAs).

El programa más destacable es el Programa de Tutoría Rural, que incentiva prácticas para la restauración y conservación de la diversidad del paisaje, de los hábitats y de los elementos de valor histórico del paisaje agrario así como medidas que mejoran el acceso del público al paisaje. El disfrute de los incentivos requiere, por parte de los agricultores, la asunción de los respectivos compromisos en el marco de contratos voluntarios de 10 años de duración. El programa fue ejecutado durante el periodo de 1991 a 1996 por la Comisión del Medio Rural en colaboración con el Ministerio de Agricultura y otros organismos públicos (English Nature, English Heritage).

A diferencia del Programa de Incentivos para Setos Vivos que se aplica en toda Inglaterra, el ámbito de aplicación del Programa de Tutoría Rural son siete tipos de paisaje considerados de alto valor:

- ↪ Praderas calizas
- ↪ Humedales
- ↪ Brezales
- ↪ Tierras altas
- ↪ Zonas de costa
- ↪ Antiguas praderas
- ↪ Paisajes históricos (huertos y parcelarios antiguos, acequias y estanques históricos...)

Para cada uno de los anteriores tipos de paisaje se ha elaborado un manual específico. Estos manuales proporcionan de forma clara y sencilla a los agricultores toda la información necesaria. Por ejemplo, en el manual referido a los paisajes históricos se informa sobre los tipos de paisajes históricos contemplados por el programa, las prácticas subvencionables, la cuantía y el método de cálculo de las ayudas, la forma de elaborar un plan de gestión y un conjunto de otras cuestiones.

El balance de la aplicación del programa es positivo, tanto desde el punto de vista ambiental como económico.

Un 76 % de los beneficiarios de las ayudas cumplieron plenamente los objetivos establecidos por el programa. En un 91 % de los sitios de aplicación del programa se alcanzaron al menos uno de los objetivos ambientales que en el programa se habían fijado en relación con el paisaje, la fauna y flora silvestre, los yacimientos arqueológicos/el patrimonio histórico y el acceso al paisaje. Asimismo, respecto a cada uno de los objetivos, en ningún caso el cumplimiento se situó por debajo del 74 % de los sitios de aplicación. La comparación de estos porcentajes con los respectivos porcentajes alcanzados en sitios donde no se había aplicado el programa revela claramente el éxito ambiental

del programa. Así, sólo en el caso de 52 % de estos sitios se alcanzaron al menos uno de los objetivos ambientales. Las diferencias que se observan en relación con cada uno de los objetivos ambientales entre sitios de aplicación y sitios de la no aplicación del programa se muestra en el cuadro 4.

En lo que se refiere al desarrollo económico de las zonas rurales, el programa ha generado empleo a nivel local. Se estima que aproximadamente se han creado 300 nuevos empleos como consecuencia de la aplicación del programa. Este resultado corrobora la capacidad de los servicios ambientales (entre ellos la gestión del paisaje) de funcionar como yacimiento de empleo. También en cuanto a la creación de ingresos, el programa tuvo efectos positivos, aunque, por regla general, modestos. Cabe señalar que un impacto positivo se produjo especialmente en el caso de los pequeños negocios ubicados en los alrededores de las fincas que participaron en el programa.

cuadro 5

PLANES PAISAJÍSTICOS Y PLANES TERRITORIALES EN ALEMANIA

5. LA ELABORACIÓN DE PROGRAMAS O PLANES PAISAJÍSTICOS: LA EXPERIENCIA ALEMANA E ITALIANA

En cuanto a la existencia de una planificación específica en materia de paisaje destacan en el panorama internacional claramente Alemania e Italia. En ambos países, la legislación, tanto a nivel nacional como regional, prevé la elaboración de planes paisajísticos. A su vez, establece la conexión de estos planes con los planes de ordenación del territorio que se efectúa a través de dos vías. Por un lado, la integración de los planes paisajísticos en la planificación territorial (todos los Länder, algunas regiones italianas) y, por otro, la coordinación entre los planes paisajísticos y territoriales, en los casos donde se mantienen separados los planes paisajísticos de los planes de ordenación del territorio (la mayoría de las regiones italianas).

5.1. La planificación paisajística (Alemania)

En Alemania, en virtud de los artículos 5 y 6 de la Ley Federal de Protección de la Naturaleza y Gestión del Paisaje de 1976 (reformada en 1987) y de las disposiciones de las leyes respectivas de los Länder, se ha establecido una planificación específica en materia de paisaje, que debido a su cobertura de la mayor parte del territorio alemán y por sus diferentes niveles jerárquicos, constituye un auténtico sistema de planificación paisajística. Este sistema está configurado por tres tipos de planes paisajísticos:

> Programa Paisajístico (Landschaftsprogramm) a nivel regional, elaborado por la administración regional.

> Plan-Marco Paisajístico (Landschaftsrahmenplan) a nivel subregional, elaborado, en la mayoría de los casos, por las mismas instituciones que elaboran los planes territoriales subregionales (mancomunidades de planificación territorial subregional, servicios de la administración periférica del Land).

> Plan Paisajístico + Plan de Espacios Verdes

(Landschaftsplan) + (Grünordnungsplan) a nivel municipal, elaborados por los municipios.

El sistema alemán de planificación paisajística queda completado, a nivel de los proyectos, por el Plan Adicional de Gestión Paisajística (landespflegerischer Begleitplan), exigido por la Ley Federal de Protección de la Naturaleza y Gestión del Paisaje y las respectivas leyes de los Länder. Este plan debe indicar para los proyectos concretos emprendidos en el marco de planes sectoriales de Derecho público las medidas compensatorias y sustitutorias previstas para hacer frente a los impactos paisajísticos.

Así pues, se estableció, en clara analogía al sistema de planificación territorial, un sistema de planes paisajísticos en función de diferentes niveles y escalas de planificación [cuadro 5]. Como el sistema de la planificación territorial, se trata de un sistema jerárquico, en el que los planes paisajísticos de nivel inferior tienen que observar las determinaciones de los planes de nivel superior.

Del cuadro 5 se desprende que a nivel subregional, los Planes-Marco Paisajísticos suelen operar con una escala mayor que los Planes Territoriales Subregionales. Este mayor grado de concreción se debe a que los primeros contienen representaciones cartográficas detalladas de biotopos.

En cuanto a sus contenidos materiales, los planes paisajísticos alemanes abarcan un amplio espectro de temas relacionados con la protección, conservación, regeneración y el desarrollo de la naturaleza (ecosistema, especies y biotopos, espacios protegidos, recursos naturales: suelo, aguas y condiciones climáticas locales) y del paisaje (paisaje y recreo, acceso al paisaje, unidades de paisajes y elementos del paisaje sometidos a protección, restauración, rehabilitación y mejora del paisaje, imagen del paisaje y de localidades, paisajes culturales históricos, entorno de monumentos). Con este planteamiento amplio, los planes paisajísticos constituyen una auténtica planificación integral del medio físico, parecida a los Planes de Protección del Medio Físico o Planes de Ordenación del Medio Natural o Medio Físico en algunas comunidades autónomas españolas. Si bien los planes paisajísticos alemanes contemplan el paisaje en relación con todos los aspectos relevantes (ecológicos: hábitats, ecosistemas y protección de recursos naturales, estético-visuales, histórico-culturales, y funcionales: uso del paisaje para actividades turísticas y recreativas, equilibrio ambiental en las aglomeraciones urbanas, etc.), es preciso señalar que el tratamiento del paisaje como ecosistema es el enfoque dominante. Otras características importantes de la planificación paisajística son su perspectiva dinámica (desarrollo del paisaje: restauración o rehabilitación del paisaje, creación de paisajes nuevos) y el hecho de que dirige su atención al paisaje en la totalidad del territorio (cualquier clase de suelos).

Son las leyes de los Länder las que regulan los contenidos temáticos de cada uno de los diferentes tipos de planes paisajísticos, partiendo de las determinaciones básicas de la Ley Federal de Protección de la Naturaleza y Gestión del Paisaje de 1987 (con revisiones posteriores). La definición más moderna y más completa de lo que suelen ser contenidos habituales de los planes paisajísticos alemanes se encuentra en el artículo 4 de la Ley de Protección de la Naturaleza y Gestión del Paisaje del Land de Brandeburgo de 1992 [5].

En lo que se refiere a la integración de la planificación paisajística en la ordenación del territorio, la legislación exige expresamente que los objetivos (requisitos y medidas) con incidencia territorial establecidos en los tres tipos de planes paisajísticos deben ser integrados en los correspondientes planes territoriales y urbanísticos: los objetivos del Programa Paisajístico en el Plan de Ordenación del Territorio del Land, de los Planes-Marco Paisajísticos en los respectivos Planes Territoriales Subregionales y de los Planes Paisajísticos y Planes de Espacios Verdes en las correspondientes figuras del planeamiento urbanístico. Esto significa que, a pesar del carácter integrado y horizontal de la planificación paisajística, el Derecho alemán la entiende como una planificación específica, o sea, en el sentido de una planificación sectorial que debe integrarse en el enfoque y los instrumentos más generales de la ordenación del territorio. Para hacer efectiva dicha integración algunos Länder

(i.e. Baviera, Hesse, Renania-Palatinado, Sajonia) han elegido la forma de la integración primaria (Primärintegration), es decir, los diferentes planes paisajísticos se elaboran directamente como parte integral de los planes territoriales y urbanísticos. Otros Länder (Baden-Württemberg, Schleswig-Holstein, Sarre, Mecklenburg-Vorpommern) practican la forma de la integración secundaria (Sekundärintegration), en la cual se elaboran, en un primer paso, los diferentes planes paisajísticos como documentos propios y en un segundo paso se realiza mediante un acto formal de transformación en el marco del llamado procedimiento de valoración y ponderación (Abwägung), la integración completa o parcial de sus contenidos en los respectivos planes territoriales y urbanísticos.

La integración, sea primaria o sea secundaria, de los contenidos de los planes paisajísticos en los planes de ordenación del territorio otorga a los primeros el valor y los efectos jurídicos que poseen los planes de ordenación del territorio. Esto tiene como importante consecuencia que los objetivos de los planes paisajísticos, convertidos por la integración en objetivos de la ordenación del territorio, disfrutarán de los efectos de las cláusulas materiales de ordenación del territorio (Raumordnungsklauseln), establecidas en numerosas leyes sectoriales de la Federación (Ley Federal de carreteras, Ley Federal de Residuos) y de los Länder (leyes de carreteras, leyes forestales, etc.). En virtud de estas cláusulas materiales, las administraciones que lleven a cabo planificaciones sectoriales con incidencia territorial deben tener en cuenta o, en su caso, observar los objetivos de la ordenación del territorio establecidos en los planes territoriales.

Si bien la planificación paisajística consigue la vinculación general para las administraciones públicas sólo a través de su integración en la planificación territorial (que, en virtud del artículo 5.4 de la Ley Federal de Ordenación del Territorio, posee un carácter vinculante), no obstante, tiene una importante eficacia jurídica directa para los procedimientos de autorización o concesión de licencia en el caso de las actuaciones consideradas intervenciones en la naturaleza y el paisaje (Eingriffe in Natur und Landschaft), según el artículo 8 de la Ley Federal de Protección de la Naturaleza y Gestión del Paisaje. Conforme al artículo 8.2 las “alteraciones de la naturaleza y del paisaje, cuando resulten inevitables, deben ser compensadas por medidas de protección de la naturaleza y gestión del paisaje”. En este sentido, son los planes paisajísticos los que suelen establecer medidas concretas o, en su caso, definen criterios para la elaboración de dichas medidas. También en relación con la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), los planes paisajísticos ofrecen una base de información valiosa que servirá como punto de referencia para las decisiones que se adopten en el marco de este procedimiento [6].

5.2. La planificación paisajística en Italia

En Italia, la Ley estatal nº 431 de 1985 (“Legge Galasso”) introdujo para las regiones la obligación de instrumentar una planificación paisajística, utilizando una de las dos siguientes alternativas. Por un lado, la elaboración de un Plan Paisajístico Regional (Piano Paesistico Regionale) propio, que, de todas formas, ha de ser coordinado con el respectivo Plan Territorial Regional. Por otro lado, la formulación de un Plan Territorial Regional que, a su vez, asume las funciones del Plan Paisajístico Regional. El primer modelo se aplica en la mayoría de las regiones (i.e. Abruzzi, Basilicata, Emilia-Romagna, Lazio, Lombardía, Liguria, Marche), mientras otras regiones (Veneto, Umbría, Piemonte, provincia autónoma de Bolzano, provincia autónoma de Trento) siguen, la práctica de la integración primaria en determinados Länder alemanes, el modelo de la integración o unificación de la planificación paisajística y planificación territorial en un único instrumento (el Plan Territorial Regional).

Los planes paisajísticos y territoriales italianos abordan el paisaje tanto en sus aspectos naturalísticos como antrópicos. Pueden distinguirse, al menos, tres enfoques principales: el geomorfológico, el ecológico-vegetacional y el urbanístico y/o histórico-cultural. Generalmente,

ponen mayor énfasis que sus homólogos alemanes en determinaciones relacionadas con la preservación de los bienes del patrimonio histórico-cultural como elementos configuradores del paisaje y con la prevención de los riesgos naturales.

Los planes paisajísticos ejercen una función primordialmente vinculadora, o sea, de defensa de ciertas situaciones y de salvaguardia respecto a innovaciones. Conforme al artículo 1 de la Ley Galasso, están sometidos al vínculo paisajístico en el sentido de la Ley n. 1497 del 29 de junio de 1939, las siguientes áreas de cualidades homogéneas (“categorías enteras de bienes territoriales” en la terminología de la Ley):

- > Costas
- > Territorios colindantes con lagos
- > Ríos, torrentes y cursos de agua y sus respectivas riberas
- > Montañas
- > Glaciares y circos glaciales
- > Parques y reservas nacionales y regionales
- > Territorios cubiertos de masa forestal y de bosques así como las áreas de repoblación forestal
- > Universidades agrarias y zonas afectadas por usos cívicos
- > Zonas húmedas
- > Zonas de interés arqueológico
- > Volcanes

Estos vínculos paisajístico-ambientales establecidos por los planes no suponen ninguna obligación de indemnización. Los planes no sólo tienen una eficacia indirecta para la tramitación de las figuras del planeamiento urbanístico u otros instrumentos que deben adaptarse a ellos, sino también una eficacia directa, en virtud de la mayoría de las leyes regionales y/o de la misma Ley n° 431.

El ámbito territorial de aplicación de los planes paisajísticos suele ser en más de la mitad de las regiones la totalidad del territorio regional, dándose en algunas (i.e. Lazio) el caso de cubrir todo el territorio regional con una pluralidad de planes. Sin embargo, otras regiones (i.e. Abruzzi, Basilicata) formulan planes paisajísticos sólo para determinadas áreas de especial interés paisajístico-ambiental. La cartografía de la mayoría de los planes paisajísticos opera con la escala (1:25.000), utilizando en determinados casos adicionalmente también otras escalas mayores (1:10.000, i.e. Liguria) o más pequeñas (1:100.000, i.e. Marche).

En cuanto al tratamiento de los valores visuales del paisaje, existen referencias en la cartografía de varios planes, por ejemplo:

- > Puntos y recorridos panorámicos (Plan Territorial Paisajístico de la Región de Lazio, Plan Paisajístico Ambiental Regional de la Región de Marche).

VISIÓN SINÓPTICA DE LOS CONTENIDOS PAISAJÍSTICOS HABITUALES DE LOS PLANES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE ÁMBITO REGIONAL

- ↪ Formulación de objetivos específicos referidos a la protección, gestión y ordenación del paisaje.
- ↪ Formulación de objetivos generales para la consideración de los valores paisajísticos en las actuaciones sectoriales con incidencia paisajística.
- ↪ División del territorio regional en macrounidades de paisaje (mapa regional de paisajes).
- ↪ Indicación de espacios dignos de protección por sus valores paisajísticos de interés internacional, nacional y regional.
- ↪ Indicación de rutas (carreteras, senderos) panorámicas de interés regional.
- ↪ Disposiciones destinadas a los planes de ámbito subregional en relación con el desarrollo de los aspectos 1) hasta 5).

cuadro 7

VISIÓN SINÓPTICA DE LOS CONTENIDOS PAISAJÍSTICOS HABITUALES DE LOS PLANES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO SUBREGIONAL

- ↪ Formulación de objetivos para la protección, ordenación y gestión del paisaje desde la perspectiva supramunicipal.
- ↪ Indicación de actuaciones y ámbitos para la mejora de la integración visual de los asentamientos en el paisaje de su entorno:
 - zonas de protección de la imagen de localidades.
 - zonificaciones (cesuras verdes, green belts o franjas verdes subregionales) para estructurar el paisaje y evitar el continuo urbano (formalización de un borde claro entre las zonas edificadas y el campo abierto, tratamiento de espacios intersticiales, especialmente en áreas metropolitanas),
 - concentración de la actividad urbanizadora en ejes de desarrollo para hacer frente al consumo y la fragmentación del espacio libre.
- ↪ Tratamiento paisajístico de las principales carreteras de acceso a la ciudad (crear una “buena imagen” de la ciudad).
- ↪ Creación de la red de espacios libres de ámbito subregional para atender las necesidades de recreo (parques de recreo periurbano, franjas verdes subregionales, etc.), para preservar la calidad ambiental (protección del agua, equilibrio microclimático, etc.) y salvaguardar las zonas con valores ecológicos y paisajísticos.

- ↪ Indicación de las áreas y elementos singulares con valores paisajísticos de interés subregional dignos de protección.
- ↪ Red de senderos (camino rurales, vías pecuarias) para el disfrute del paisaje.
- ↪ Zonificaciones referidas a la preservación del entorno de los bienes inmuebles del patrimonio histórico.
- ↪ Indicación de los sitios con degradación del paisaje y formulación de medidas para su restauración.
- ↪ Disposiciones dirigidas al planeamiento urbanístico en relación con el desarrollo de los aspectos 1) hasta 8).

- > Áreas panorámicas (Plan Territorial de Coordinación Paisajística de la región de Liguria).
- > Elementos de interés perceptivo (Planes Territoriales Paisajísticos de Áreas Extensas de la región de Basilicata).

5.3. El Plan Paisajístico-Ambiental Regional de 1989 de la región de Marche

El Plan Paisajístico-Ambiental Regional (Piano Paesistico Ambientale Regionale/PPAR), aprobado el 3 de noviembre de 1989 por el Consejo Regional de la región de Marche, ofrece el caso de una región que ha optado a favor de la elaboración de un instrumento específico de planificación paisajística, separado del Plan Territorial Regional de la región de Marche (Piano d'Inquadramento Territoriale/PIT, actualmente el PIT 2000), no obstante, tal y como prevé la legislación, coordinado con este último.

El Plan está compuesto por cinco documentos: Normas de Actuación, Memoria, Cartografía, Inventario de Bienes Naturales, e Inventario de Bienes Histórico-Culturales. En la cartografía compuesta por 18 mapas (11 a escala 1:100.000; 6 a escala 1:25.000 y 1 a escala 1:10.000) puede destacarse un mapa (a escala 1:100.000) que se refiere expresamente a las características visuales del paisaje, señalando los ámbitos de alta perceptibilidad, carreteras y puntos panorámicos.

Los contenidos del plan se estructuran en siete bloques (los respectivos Títulos de las Normas de Actuación): 1) Disposiciones Generales, 2) Subsistemas temáticos, 3) Subsistemas territoriales, 4) Categorías constitutivas del paisaje, 5) Intervenciones con una transformación relevante del territorio, 6) Valoración y recuperación ambiental y 7) Disposiciones finales.

Los subsistemas temáticos contemplan los componentes fundamentales presentes en el medio ambiente del territorio regional: 1) el subsistema geológico, geomorfológico e hidrogeológico, 2) el subsistema botánico-vegetal, y 3) el subsistema histórico-cultural.

Los subsistemas territoriales son áreas compuestas por zonas homogéneas, distinguiendo en total cinco categorías, entre ellas, Áreas de excepcional valor paisajístico (Áreas A), Áreas de alto valor

paisajístico (Áreas B) y Áreas de alta perceptibilidad visual relacionadas con las vías de comunicación (Áreas V).

Las categorías constitutivas del paisaje se refieren a los elementos fundamentales (naturalísticos o antrópicos) del territorio que definen la estructura del paisaje del mismo, teniendo en cuenta las disposiciones de la normativa estatal. En este sentido, el plan señala tres categorías constitutivas del paisaje: 1) Categorías de la estructura geomorfológica, 2) Categorías del patrimonio botánico-vegetal, y 3) Categorías del patrimonio histórico-cultural.

A estas últimas pertenecen:

- > Paisajes agrarios de interés histórico-ambiental
- > Centros, núcleos, edificios y obras históricas
- > Zonas arqueológicas y vías funerarias
- > Lugares de recuerdo histórico
- > Puntos y carreteras panorámicas

Respecto a los contenidos señalados anteriormente, el plan establece disposiciones de diferente eficacia jurídica. Así, el plan opera con tres tipos de determinaciones: 1) Disposiciones de carácter orientativo (indirizzi), directrices (direttive) y prescripciones reglamentarias (prescrizioni di base), siendo estos últimos, las disposiciones más restrictivas. Los indirizzi tienen un carácter orientativo para la formación y revisión de los instrumentos urbanísticos de subordinados de cualquier tipo y nivel, así como de los actos de planificación, programación y ejercicio de funciones administrativas relacionadas con la gestión del territorio (Piani Settoriali). Las directrices van destinadas a la adaptación al PPAR de los instrumentos urbanísticos, para la especificación y/o sustitución de las prescripciones reglamentarias transitorias. Las prescripciones reglamentarias, de carácter transitorio o permanente, son inmediatamente vinculantes para cualquier sujeto público o privado y tienen prevalencia sobre todos los instrumentos vigentes de planificación y programación.

Sin poder aquí entrar en una descripción pormenorizada del gran número de determinaciones establecidas por el PPAR, puede señalarse de forma sintética que en relación con la preservación de los valores visuales del paisaje este plan fija:

- > Prescripciones reglamentarias para la protección de puntos y carreteras de valor panorámico.
- > Requisitos para reducir la incidencia visual de obras de infraestructuras de transporte.
- > Disposiciones de carácter orientativo de protección dirigidas al planeamiento urbanístico en cuanto al diagnóstico del entorno de bienes histórico-culturales en lo que se refiere a cuencas visuales o puntos significativos de percepción visual.
- > Un procedimiento de verificación de la compatibilidad paisajístico-ambiental que contempla también los impactos visuales.

6. EL TRATAMIENTO DEL PAISAJE EN LOS PLANES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

6.1. Contenidos habituales de los planes de ordenación del territorio en materia de paisaje

Sobre la base de las experiencias en los diferentes países europeos pueden identificarse como contenidos habituales de los planes territoriales en materia de paisaje, un conjunto de aspectos temáticos que están recogidos en el cuadro 6, que se refiere a los planes territoriales de ámbito regional, y en el cuadro 7 en relación con los planes territoriales de ámbito subregional. Dentro de la experiencia comparada son, sobre todo, los planes territoriales de ámbito subregional en Alemania, los que atienden de forma más completa los aspectos señalados en el cuadro anterior. Por ello, se comenta un ejemplo que puede considerarse una de las mejores prácticas del tratamiento del paisaje en el marco de la planificación subregional.

6.2. El caso del Plan de Ordenación del Territorio de la Subregión de Hesse Central de 1987 (revisado en 1995)

Este plan establece, partiendo de unos objetivos generales de la política de ordenación del territorio para la protección de la naturaleza y del paisaje, objetivos, planificaciones y medidas para los siguientes bloques temáticos:

- > Protección de la naturaleza y del paisaje.
- > Uso y gestión del paisaje por actividades agrarias.
- > Uso del paisaje para el recreo y esparcimiento.
- > Desarrollo del paisaje con medidas de conservación, mejora y creación.
- > Restauración o rehabilitación del paisaje con medidas para la corrección de los impactos negativos existentes.

Las determinaciones del plan tienen el carácter de “objetivos de la ordenación del territorio” (Raumordnungsziele). Éstos son, según la legislación alemana, determinaciones jurídicamente vinculantes que deben ser observadas (Beachtenspflicht) por todas las instituciones y agentes públicos responsables de planificaciones de incidencia territorial (öffentliche Planungsträger). En cuanto a los objetivos que afectan al planeamiento urbanístico, existe además para los municipios el deber de adaptación (Anpassungspflicht).

La cartografía del plan consta de dos mapas a escala 1:100.000, dedicado el mapa número 1 a los “asentamientos y el paisaje”.

Se opera con un enfoque dinámico/procesual, es decir, en ambos mapas y respecto a cada signo cartográfico se presenta la situación existente y la situación futura prevista por la planificación.

Las zonificaciones del mapa número 1 con relevancia para el paisaje son:

- > Áreas de turismo.
- > Áreas para el uso y la conservación del paisaje.
- > Bosques (superficie arbolada e incremento previsto).
- > Espacios que han de quedar libres.
- > Reservas naturales.
- > Paisajes protegidos.
- > Paisajes sensibles.
- > Franjas verdes de nivel subregional.
- > Áreas con alteraciones negativas del paisaje que deben ser corregidas.

En cuanto a los objetivos generales de la política de ordenación del territorio en relación con la protección de la naturaleza y del paisaje, se establecen los siguientes:

Los paisajes que tienen un valor por razones ecológicas, climáticas, recreativas y estéticas deben ser protegidos contra los impactos negativos originados por la urbanización, actividades económicas y el transporte.

Los lindes de los bosques y las riberas de los lagos, ríos y arroyos han de quedar accesibles o este acceso debe crearse, teniendo en cuenta siempre los intereses de la protección de la naturaleza y de la agricultura.

Las instalaciones de recreo en el ámbito de paisajes valiosos tienen que adaptarse al paisaje. Las obras hidráulicas deben limitarse a medidas que hayan manifestado que no resultan peligrosas para la ecología de las aguas y del paisaje.

Las actividades mineras y los objetivos de la roturación agrícola deben orientarse en los objetivos del Plan Marco del Paisaje.

Se declararán franjas verdes subregionales que cumplirán funciones para el recreo, la ecología, el bioclima y el clima de las ciudades, y la estructuración y estética del paisaje. Estas franjas verdes, que pueden estar constituidas tanto por bosques como por paisajes abiertos, han de quedar libres de cualquier actividad constructora que supondría un debilitamiento de sus funciones. Las franjas verdes subregionales deberán incluir las áreas de recreo periurbano y conectar estas áreas con el paisaje abierto. Su dimensión debe ser suficiente para posibilitar en ellos un recreo en contacto directo con la naturaleza y los procesos de interacción bioclimáticos. Además, su localización debe ser de tal manera que se aproximen o inserten lo más posible a/en los lugares centrales o ejes de desarrollo.

En el subcapítulo “protección de la naturaleza y del paisaje” se formula como objetivo de la creación de espacios protegidos la conservación de superficies y espacios de valor ecológico, naturalístico y estético, que destacan por la alta diversidad biológica de la flora y fauna, hábitats de especies amenazadas o raras o una imagen paisajística especialmente atractiva y diversa. Además se resalta la importancia de estos espacios para el recreo.

El plan define a cada una de las categorías de espacios protegidos: reservas naturales, áreas de protección paisajística, monumentos naturales, elementos del paisaje protegidos y paisajes sensibles, siendo estos últimos áreas en las que no podrán realizarse actuaciones consideradas, según la legislación en materia de protección de la naturaleza y gestión del paisaje, intervenciones en la naturaleza y el paisaje. Mientras las demás categorías están previstas, primordialmente, para la protección del ecosistema y de la flora y fauna con sus respectivos hábitats, la definición de las áreas de protección paisajística considera, bajo el concepto de la “imagen del paisaje” (Landschaftsbild), expresamente los valores visuales del paisaje.

En las áreas de protección paisajística debe conseguirse un equilibrio entre los diferentes usos que para su realización requieren el paisaje. Deberán ser declaradas áreas de protección paisajística aquellos espacios o parte de ellos que por el interés público han de quedar protegidos de intervenciones siempre que éstas supongan una alteración negativa de la estructura y ecosistema del paisaje, un perjuicio del disfrute de la naturaleza o una perturbación de la imagen del paisaje. En estas áreas debe protegerse y conservarse en su conjunto el carácter del paisaje. Los usos de los terrenos adyacentes no podrán perjudicar el fin de protección.

La cartografía y el texto indican las áreas de protección paisajística existentes y previstas, exigiendo que la selección de nuevas áreas deba concentrarse en las siguientes unidades territoriales:

- > Paisajes de lagos incluyendo sus zonas adyacentes.
- > Paisajes fluviales.
- > Paisajes de montaña.
- > Paisajes de bosque.
- > Partes de paisajes con una imagen variada y característica debido a determinados usos (caracterizados por típicas y diferentes formas de uso agrario).
- > Parques naturales.
- > Entorno de las reservas naturales.

Respecto a las reservas naturales, el subcapítulo contiene un listado muy extenso de áreas que en el futuro deberán incluirse en esta categoría de protección, indicando en cada caso la ubicación, el nombre, el tamaño en hectáreas así como el objeto y las razones de la protección.

En el subcapítulo sobre el “uso del paisaje por actividades agrícolas y de recreo” se establece que a los objetivos del uso agrario del suelo pertenece también la conservación y gestión del paisaje cultural y la preservación de la diversidad paisajística para el recreo periurbano y vacacional.

El POTS para la Subregión de Hesse Central de 1987 es un buen ejemplo para la unión de la protección y gestión del paisaje con la función recreativa del paisaje, típica de la ordenación del territorio alemana. En cuanto a las áreas especialmente aptas para el recreo, se remite a las siguientes zonificaciones de la cartografía: áreas de turismo, franjas verdes de nivel subregional y áreas de protección paisajística, especialmente, cuando hayan sido declaradas parques naturales. A estas categorías se añaden grandes áreas de bosque, declaradas en el respectivo subcapítulo sobre “bosques y actividades forestales”, como “Espacios de tranquilidad” (Ruheräume) para el recreo sin ruido alguno.

Para aumentar el potencial recreativo, por motivos de la gestión de los recursos hídricos o por razones de la protección de la naturaleza y del paisaje, se prevé la creación de nuevas láminas de agua. Como ejemplo concreto se menciona la transformación de guijarrales para crear lagos o biotopos. No obstante, no se admitirá la creación de un gran número de pequeños pantanos cuando esto pueda originar modificaciones graves de la diversidad de especies, alteraciones del potencial recreativo y perturbaciones de la imagen del paisaje.

Respecto a las tierras con poca aptitud agrícola se dispone que deben ser utilizadas conforme a los intereses de la gestión del paisaje o de la agricultura, previendo que la decisión sobre la forma del uso, el no uso o la gestión de los terrenos debe tomarse en planes vinculantes de nivel municipal (i.e. Planes Paisajísticos). Se señala la admisibilidad y, en su caso, necesidad de medidas de gestión paisajística (la plantación de setos, etc. en el campo, plantaciones protectoras, diseño de superficies de regeneración, etc.).

El subcapítulo dedicado a la “ordenación/ creación y el desarrollo del paisaje” contiene objetivos relacionados con la preservación del ecosistema, del suelo, agua y de la flora y fauna así como de las características visuales del paisaje.

En este contexto, resultan de interés los objetivos dedicados a las características visuales:

Las áreas en las que deben conservarse y crearse espacios abiertos servirán para la conservación y mejora de la capacidad de funcionamiento del ecosistema del paisaje y de la imagen del paisaje. Deben quedar libres de edificación y no podrán ser objeto de la repoblación forestal. Plantaciones

compatibles con la preservación de espacios abiertos (por ejemplo, vegetación de ribera o setos) se admitirán conforme a las determinaciones de la planificación paisajística. Han de quedar libres sobre todo las áreas para la protección de especies y biotopos, superficies de estructuración en grandes áreas de bosque, zonas de inundación, corredores visuales y áreas para el recreo.

La ordenación/creación y el desarrollo de los espacios abiertos, incluidas las áreas de uso agrícola, se realizarán para mejorar la imagen de las localidades y del paisaje y para influir positivamente en el ecosistema y la diversidad de las especies. Las medidas de ordenación/creación y desarrollo podrán ser plantaciones para estructurar la imagen paisajística, plantaciones a lo largo de las carreteras (protección contra la inmisión, protección climática y función de pantallas visuales), la creación de enclaves de setos, bosquetes, etc. en el campo, o la creación de espacios verdes en determinadas zonas de los asentamientos.

En las áreas de alta aglomeración deben declararse franjas verdes de nivel subregional que tendrán funciones equilibradoras y servirán para el recreo en espacios abiertos, la protección climática, la protección del paisaje contra la fragmentación y la protección del sistema hídrico. Para garantizar el respeto de estos intereses públicos no se permitirán construcciones. Los usos del paisaje y las intervenciones en el paisaje deben observar las funciones de las franjas verdes...

También la construcción de edificios agrícolas debe observar las funciones de las franjas verdes de nivel subregional...

El desarrollo territorial de los asentamientos debe tener en cuenta el objetivo de la gestión del paisaje de garantizar la capacidad de funcionamiento del ecosistema y de conservar una imagen variada y armónica del paisaje y de las localidades... La imagen del paisaje debe guardar su variedad y armonía, evitando la edificación en cumbres de montañas y colinas, lomas visibles desde muy lejos y líneas del horizonte que caracterizan la imagen del paisaje y vistas típicas y atractivas de las localidades.

En los Parques naturales, la edificación debe adaptarse al aspecto típico del paisaje y al carácter histórico de la subregión.

En el subcapítulo sobre “la restauración de paisajes afectados por alteraciones negativas”, el plan formula objetivos y medidas (restauración o rehabilitación del paisaje mediante remodelación y revegetación, plantaciones como pantallas visuales, etc.) para eliminar o mitigar las alteraciones originadas por las siguientes actividades:

- > Canteras y extracción de áridos.
- > Vertederos de basura, escombreras y residuos especiales.
- > Áreas que sufren erosión.
- > Áreas con impactos negativos debido a gases, polvos y aerosoles.
- > Áreas con impactos negativos originados por el turismo, recreo y deporte.
- > Áreas con alteraciones considerables por el levantamiento de edificios e instalaciones en las zonas exteriores de las localidades.

El plan indica en un listado las áreas afectadas por alteraciones negativas del paisaje, señalando el tipo y la causa de la alteración y las medidas o usos posteriores recomendados. En la cartografía del plan, estas áreas figuran como “áreas con alteraciones negativas del paisaje que deben ser corregidas”. En todos los casos, se trata de alteraciones que poseen una importancia subregional que

deben ser eliminadas, compensadas o mitigadas por medidas de gestión del paisaje, concretadas e implementadas en base de los Planes Paisajísticos o los Planes Adicionales de Gestión Paisajística.

Es importante señalar que el plan trata el paisaje también en su capítulo sobre la “política de cultura” para garantizar la protección de las características visuales del paisaje como elemento inseparable de una protección adecuada del patrimonio histórico.

El plan contiene dos listados:

> Municipios con conjuntos históricos de importancia subregional con un considerable efecto visual a larga distancia.

> Municipios con conjuntos históricos de importancia local con un menor efecto visual a larga distancia.

Estos conjuntos son, en la mayoría de los casos, castillos medievales ubicados encima de las localidades en posiciones elevadas de las montañas. Los listados indican la o las exposiciones geográficas que han de ser protegidas para garantizar el disfrute de la vista panorámica desde y hacia los conjuntos.

Respecto a los conjuntos de ambos listados, considerados conjuntos que caracterizan de manera dominante la imagen del paisaje, se establece como objetivo:

No se admitirá una perturbación visual de las históricas siluetas y vistas panorámicas, características de la imagen del paisaje, por medidas de urbanismo, de la minería, del sector energético o del transporte.

Perturbaciones existentes han de ser eliminadas lo más posible. Los espacios libres en el entorno de los conjuntos, especialmente las laderas de las montañas, deben ser conservadas en su estado inalterado.

Las previsiones de los Planes-Marco Paisajísticos y del planeamiento urbanístico han de efectuarse en base de estos criterios.

7. LA REALIZACIÓN DE MEDIDAS DE RESTAURACIÓN O REHABILITACIÓN DE ESPACIOS CUYO PAISAJE HA SUFRIDO FUERTES DAÑOS

7.1. Aspectos generales

La necesidad de emprender medidas de restauración o rehabilitación se plantea con espacios cuyo paisaje ha sufrido fuertes daños como consecuencia de determinadas actividades humanas. Así, objetos de este tipo de medidas suelen ser, sobre todo: 1) terrenos dañados por las actividades mineras, 2) áreas con suelos contaminados, 3) terrenos deforestados, erosionados o afectados por incendios, 4) áreas alteradas por vertederos y escombreras, 5) zonas degradadas por actividades industriales hoy en día en declive o abandonadas (“eriales industriales”), 6) zonas turísticas maduras o saturadas con una edificación inapropiada y de alta densidad, 7) espacios agrarios ocupados por cultivos bajo plástico, y 8) terrenos afectados por la construcción de grandes obras de infraestructuras.

La restauración pretende recuperar, en el mayor grado posible, las condiciones que existían antes de originarse la degradación, mientras la rehabilitación se refiere a la adecuación de un espacio alterado para usos o actividades diferentes a las originarias.

La restauración o rehabilitación de los diferentes tipos de espacios señalados comprende principalmente, medidas de modelación del relieve y de plantación de vegetación, pero, en su caso, también otras medidas, por ejemplo, la inundación de terrenos para la recuperación o creación nueva de láminas de aguas, o la eliminación, el traslado o la ocultación de elementos perturbadores

Por sus dimensiones y su gran reputación internacional, el proyecto de reconstrucción paisajística (restauración en combinación con la rehabilitación) de mayor envergadura, en este caso de un paisaje industrial alterado, es actualmente la IBA-Emscherpark, que a continuación se comentará con más detalle.

7.2. La Exposición Arquitectónica Internacional Parque Emscher (IBA-Emscher Park) en la cuenca del Ruhr (Alemania)

La IIBA Emscherpark es un programa estructural del Land de Renania del Norte-Westfalia con una duración de 10 años (desde finales de 1988 hasta 1999). Su finalidad es impulsar la renovación económica, social y ambiental del norte de la cuenca del Ruhr, una región de minería e industrialización antigua que abarca 17 ciudades y 2 millones de habitantes y que se había visto afectada por los problemas de un desempleo alto, el deterioro ambiental (sobre todo, contaminación del aire y del agua) y paisajístico y arcas municipales empobrecidas. En el marco de este programa se pusieron en marcha casi un centenar de proyectos, propuestos por ciudades, grupos locales o agentes del sector privado, que perseguían llevar a cabo soluciones modélicas en relación con cuestiones económicas, sociales, culturales, urbanísticas y paisajísticas. Los proyectos son propuestos por ciudades, grupos locales o agentes del sector privado y se seleccionan de acuerdo con un sistema de calidad establecido por la IBA. Asimismo, el citado Land creó una Agencia de Desarrollo en forma de sociedad anónima, que prestó apoyo y asesoramiento para la planificación y el diseño de los contenidos de proyectos y, por otra parte, se encargó de la presentación pública de los proyectos.

Los proyectos de la IBA se aglutinan en siete grandes líneas de actuación:

- > La creación del Parque Paisajístico del Emscher (Emscher Landschaftspark).
- > La depuración de las aguas contaminadas del río Emscher y la regeneración de este ecosistema fluvial.
- > La aplicación del enfoque “Trabajar en el parque”, es decir, la creación de Parques de Empresas y Servicios y de Centros Tecnológicos en los eriales industriales, velando en cada caso por una alta calidad arquitectónica y un alto porcentaje de zonas verdes.
- > La construcción y modernización de viviendas y el desarrollo urbanístico de los barrios según criterios sociales, ecológicos y estéticos, rehabilitando, especialmente, las ciudades jardín, los tradicionales asentamientos obreros de la región.
- > La conservación y rehabilitación del patrimonio histórico constituido por los edificios e instalaciones industriales, fomentando, a su vez, su reutilización para oficinas de trabajo y actividades artísticas y culturales y su aprovechamiento como atracciones turísticas.
- > El apoyo a iniciativas de los ciudadanos en el ámbito de la restauración y reutilización de los monumentos industriales o la creación de espacios y senderos para el recreo, prestando atención que los proyectos puestos en marcha por los particulares sirvan a su vez como yacimientos de empleo y oportunidades de cualificación.

El Parque Paisajístico del Emscher, el mayor proyecto de reconstrucción paisajística en Europa, abarca una superficie de aproximadamente 300 kilómetros cuadrados entre las ciudades de Duisburg y Bergkamen. La estructura básica del parque queda configurada por siete franjas verdes subregionales (Regionale Grünzüge), que atraviesan en dirección Norte-Sur la zona norte de la cuenca del Ruhr y cuyo origen se remonta a los años 20, cuando en esta zona surgió uno de los primeros planteamientos de la planificación territorial subregional en Alemania. A estas franjas verdes se añade una nueva franja verde en dirección Este-Oeste compuesta por seis parques regionales, entre ellos el Parque Paisajístico del Norte de Duisburg (Landschaftspark Duisburg Nord). El objetivo final es lograr para toda la zona ocupada por el Parque Paisajístico del Emscher, la implantación de un auténtico sistema verde que conecta entre sí las diferentes áreas verdes y espacios libres.

En el Parque Paisajístico del Emscher se llevan a cabo múltiples medidas de protección, gestión y restauración del paisaje. Especial atención recibe la reestructuración de los terrenos industriales ya no utilizados (eriales industriales).

figura 1 : DIRECTRICES ESTÉTICAS PARA LA COSTA DE PUERTO PHILIPS
(AUSTRALIA): LÍNEA

#FUENTE: Elaboración propia sobre la base de la figura respectiva publicada en:
Port Philips Authority 1977. Siting and Design Guidelines for Structures on the Port Philip Coast.

figura 2 : DIRECTRICES ESTÉTICAS PARA LA COSTA DE PUERTO PHILIPS
(AUSTRALIA): letreros y tendidos

#FUENTE: Elaboración propia sobre la base de la figura respectiva publicada en:
Port Philip Authority 1977. Siting and Design Guidelines for Structures on the Port Philip Coast.

Por otra parte, los monumentos industriales de grandes dimensiones (i.e. el gasómetro de 117 m de altura en la ciudad de Oberehausen, chimeneas, castilletes de extracción, escombreras, etc.) se entienden como importantes hitos paisajísticos (Landmarken, los landmarks en la terminología de Kevin Lynch y otros autores), es decir, como puntos de orientación y atracción visual y señas de identidad de la región. A tal respecto, puede destacarse la apertura de una “Ruta del arte de los hitos paisajísticos” (Route der Landmarkenkunst), que muestra a los visitantes las creaciones artísticas (land art, esculturas, juegos de iluminación y sonidos, etc.) que en relación con dichos hitos han desarrollado artistas nacionales e internacionales (Christo, Serra, Park, Karavan, Humpert, Fritsch, Rückriem) en colaboración con arquitectos paisajistas, urbanistas e ingenieros.

Otras rutas con gran importancias para el recreo y el desarrollo turístico de la zona son la Ruta de la Cultura Industrial, la Ruta de la Naturaleza Industrial y la Ruta de la Arquitectura. Por ejemplo, la Ruta de la Naturaleza Industrial incluye un sendero-bici que permite el conocimiento desde cerca de la peculiar fauna y flora que se encuentra en los eriales industriales y colinas de escombreras.

8. LA ADOPCIÓN EX ANTE
DE CRITERIOS PAISAJÍSTICOS
EN LAS ACTUACIONES
CON IMPACTOS SOBRE EL PAISAJE

Esta línea de acción supone que en todas las actuaciones, tanto públicas como privadas, y de cualquier tipo (planes, programas y proyectos de obras, instalaciones o de otras actividades), que impliquen posibles repercusiones sobre el paisaje, se adopten desde el primer momento (ya en la fase de estudio, proyecto y planificación de las actuaciones) criterios paisajísticos a fin de prevenir o, al menos, reducir al máximo, los impactos negativos sobre el paisaje.

8.1. El Visual Scoping Process aplicado por el Departamento de Medio Ambiente del estado de Nueva York

En los Estados Unidos, el paisaje recibe gran atención en las Evaluaciones de Impacto Ambiental (EIA), tanto a nivel de la administración de la Federación como en la administración de los diferentes Estados federados [7]. Un ejemplo significativo lo aporta el Departamento de Medio Ambiente del estado de Nueva York, que, en virtud de la Ley sobre EIA de dicho estado (New York's State Environmental Quality Review Act /SEQR), aplica un procedimiento específico para la identificación y valoración de los recursos visuales, el visual scoping process. En relación con este procedimiento, el citado departamento publicó, en 1982, un manual específico para la identificación y evaluación de los recursos visuales ("SEQR Handbook. Visual Resources").

El manual contiene un conjunto de criterios paisajísticos (Practical Visual Criteria) que deben ser adoptados desde el primer momento en la planificación de un proyecto. A su vez, se señala que estos criterios establecidos por el Departamento del Medio Ambiente podrán ser concretados y completados por otros que formulen los municipios u otras autoridades a nivel local.

Ejemplos de estos criterios paisajísticos son:

- > Localizar nuevas instalaciones en sitios donde intrínsecamente son compatibles con su entorno visual.
- > Asegurar que las decisiones de las autoridades públicas prevengan a la exposición o creación de intrusiones visuales (i.e. depósitos de chatarra o de coches inservibles y vertederos en las zonas adyacentes a corredores visuales), a menos que las medidas para mitigar los efectos visuales sean adecuadas.
- > Evitar en las áreas de alta calidad escénica la publicidad comercial, tendidos y otras distracciones creadas por el hombre.
- > Evitar el desarrollo urbanístico en escarpados o pendientes.
- > Prestar especial atención a la potenciación y mejora de la calidad visual de las vías de entrada a la localidad. Las vías de entrada, generalmente una carretera pública, marcan la pauta de la expectativa visual que se percibe de la localidad.
- > Remover, restaurar o reemplazar lo más rápido posible las instalaciones abandonadas.
- > Ser consciente de que espacios visuales pueden tener la misma importancia que objetos físicos. En este sentido, la contaminación del aire puede afectar a la calidad visual de espacios importantes, oscureciendo o disminuyendo las vistas.
- > Garantizar que los tendidos (cables de teléfono, líneas eléctricas) no dibujen una silueta respecto al horizonte y procurar que éstos atraviesen las pendientes más bien de manera diagonal que de forma perpendicular.

> Según lo que resulte más adecuado en cada caso, remover la vegetación existente a lo largo de los corredores de viaje para crear o potenciar vistas, o conservar la vegetación existente a lo largo de estos corredores a fin de mejorar el aspecto natural.

> Potenciar las vistas a las aguas.

> Evitar los efectos visuales adversos causados por la introducción de materiales, colores y formas incompatibles con el paisaje circundante.

8.2. Las “Directrices para el emplazamiento y el diseño de estructuras en la costa de Puerto Philips” (Australia)

En Australia, existen experiencias avanzadas en cuanto al tratamiento del paisaje en los proyectos relacionados con el aprovechamiento de tramos costeros para actividades turísticas, recreativas y deportivas.

Así lo manifiestan, por ejemplo, las “Directrices para el emplazamiento y el diseño de estructuras en la costa de Puerto Philips” (Siting and Design Guidelines for Structures on the Port Philips Coast) adoptadas, en 1977, por la administración del Puerto Philips (Port Philips Authority). Las directrices son de tres tipos: funcionales, ecológicas y estéticas. Las estéticas formulan propuestas para conseguir una integración armónica de las estructuras (chalets, infraestructuras, equipamientos, letreros, etc.) en el paisaje de su entorno y minimizar lo más posible sus impactos visuales.

Las directrices se refieren a 1) la forma, 2) la línea, 3) el color, 4) la textura, 5) las vistas, 6) la coordinación visual (diseño de estructuras, letreros, muebles de jardín, etc. conforme a un estilo o tema común), 7) los letreros/señales y tendidos eléctricos, y 8) las actuaciones paisajistas (landscaping).

Respecto a cada uno de estos aspectos se formulan criterios para áreas en las cuales dominan las modificaciones realizadas por el hombre y otras áreas que aún conservan un carácter predominantemente natural. En cada caso, las directrices se ilustran con dibujos que facilitan la comprensión y, sobre todo, representan de manera clara y sugestiva lo que debe evitarse y lo que se considera un tratamiento adecuado o bien conseguido del paisaje.

Como ejemplos se ofrecen aquí el texto y algunas de las ilustraciones [figuras 1 y 2] de las directrices que se formulan respecto a la línea y en cuanto a los letreros y tendidos.

a) Línea

Directrices estéticas:

> El emplazamiento y el diseño de la urbanización deben mantener y potenciar el carácter del paisaje costero del área tal y como se expresa en la línea dominante o las relaciones lineales que se encuentran en el ambiente circundante.

Para las áreas con un carácter predominantemente natural se establece:

> Las líneas formadas por las cimas y cumbres no deben verse afectadas por interrupciones/cortes originados por carreteras o estructuras.

> Los límites entre diferentes tipos de vegetación han de quedar intactos.

> El techo (canopy) formado por la vegetación no debe sufrir rupturas.

- > Dondequiera que sea posible, la línea de ribera en la costa (shoreline) o límite del agua (waters edge) debe mantenerse como una línea continua no interrumpida por estructuras. Nuevos desembarcaderos, elementos para actividades recreativas acuáticas, edificios o estructuras similares ubicadas en la línea de ribera deben tener un emplazamiento en lugares de baja incidencia visual (visually unobtrusive sites), es decir, al final de las extensiones de la playa, en ensenadas o calas (bays) debajo de rocas/peñascos (cliffs) o en otras posiciones donde no provocan una ruptura de los más importantes elementos lineales del paisaje.
- > Se debe garantizar que no se produzcan intrusiones indeseables en la línea de horizonte que se perciba en las vistas desde la bahía.

b) Señales informativas y tendidos

Directrices estéticas:

- > Los letreros deben ser claros e informativos y, por regla general, no deben constituir intrusiones visuales.
- > Los letreros deben ser agrupados o concentrados en localizaciones particulares que ofrecen su mayor visibilidad y a su vez el menor impacto sobre el paisaje.
- Los letreros, generalmente, no deben ser más altos que la línea de los tejados (roofline) de los edificios adyacentes o de la vegetación; tampoco deben ser móviles o emitir luz de destello. Estas restricciones no se aplicarán en el caso de los letreros de carácter transitorio y tampoco en el caso de letreros en zonas de desarrollo urbanístico o áreas intensamente urbanizadas.

[1]

Otras líneas de acción directa o indirecta a favor del paisaje son:

- 1) Medidas para incrementar la información, sensibilidad y la participación pública en relación con el paisaje.
- 2) Medidas para potenciar la formación relativa al paisaje (FPO, nuevas titulaciones universitarias, etc.), teniendo en cuenta que las tareas relacionadas con el paisaje pertenecen, dentro de los servicios ambientales, a los nuevos yacimientos de empleo.
- 3) Medidas para reforzar la presencia del paisaje en el sistema de educación e investigación,
- 4) La expropiación de terrenos por motivos de la preservación de los valores paisajísticos.
- 5) La aplicación de multas y sanciones administrativas o del Código Penal (está claro que estas medidas sólo se aplicarían como "ultima ratio").

[2]

Grosso modo un paisaje de calidad podría definirse como un espacio "ecológicamente sano y visualmente atractivo".

[3]

Así lo manifiestan diversos documentos de la Unión Europea ("El futuro del mundo rural", "La Comunidad Europea y el desarrollo rural", "Europa 2000", la "Declaración de Cork. Un medio rural con vida").

[4]

En 1994, el Programa de Incentivos para Setos Vivos fue incorporado en el Programa de Tutoría Rural.

[5]

Artículo 4: Contenidos de la planificación paisajística (Ley de Protección de la Naturaleza y Gestión del Paisaje del Land de Brandeburgo). Los objetivos, bases, requisitos y medidas de la planificación paisajística se indicarán en el Programa Paisajístico, en los Planes-Marco Paisajísticos y en los Planes Paisajísticos y Planes de Ordenación de

Espacios Verdes en forma de texto, cartográficamente y con las respectivas justificaciones. En cada caso se deben tener en cuenta los siguientes temas prioritarios:

1. La evaluación y descripción del estado actual y previsible de la naturaleza y del paisaje, incluyendo los efectos de los usos del territorio en el pasado, el presente y en el futuro, en cuanto estos últimos ya resulten identificables a la vista de otras planificaciones.
2. La formulación de objetivos de desarrollo en materia de protección de la naturaleza y gestión del paisaje para el ámbito de aplicación de la respectiva figura de planificación paisajística.
3. La valoración de los conflictos que puedan plantearse entre la evaluación de la situación existente y los objetivos de desarrollo.
4. Los requisitos y medidas de la protección de la naturaleza y gestión del paisaje;
 - a) para evitar, reducir o eliminar las alteraciones negativas de la naturaleza y del paisaje,
 - b) para la protección, gestión y el desarrollo de determinadas áreas de la naturaleza y del paisaje,
 - c) para la protección, gestión y el desarrollo de biotopos y biocenosis de especies de la fauna y flora silvestres, especialmente de las especies en peligro de extinción, de los biotopos enumerados en el artículo 32 y de las "avenidas" (en el Land de Brandeburgo las avenidas con árboles son un elemento típico del paisaje),
 - d) para la protección, mejora de calidad y regeneración del suelo, de las aguas, del aire y del clima,
 - e) para la conservación y el desarrollo de la diversidad, singularidad y belleza del paisaje, y
 - f) para el recreo en la naturaleza y el paisaje en el sentido del título séptimo.

[6]

En este sentido, la Ley de Protección de la Naturaleza y Gestión del Paisaje del Land de Mecklemburgo-Pomerania Occidental de 1992 prevé en sus artículos 13 y 14 que el Programa Paisajístico del Land y los Planes-Marco Paisajísticos servirán de fundamento al procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental.

[7]

En este contexto, cabe señalar que Estados Unidos destaca por la utilización de sistemas de gestión de los recursos visuales (visual resource management systems), especialmente por parte de los Departamentos o Agencias del Ministerio Federal de Agricultura (Forest Service, Soil Conservation Service) y del Ministerio Federal del Interior (Bureau of Land Management). Los rasgos comunes de estos sistemas son: 1) subsistemas para el inventario y la evaluación de la calidad visual de los componentes configuradores físico-bióticos del paisaje, 2) subsistemas para evaluar el uso, la visibilidad y las valoraciones del paisaje por el público, y 3) la elaboración de cartografía referida a estos factores, a fin de obtener áreas clasificadas para determinados objetivos de gestión o la formulación de niveles de calidad visual y de prioridades para la realización de intervenciones sobre el paisaje.

BIBLIOGRAFÍA

Aguiló Alonso, M. Y al. (1998): Guía para la elaboración de estudios del medio físico: contenido y metodología, Ministerio de Medio Ambiente, Madrid.

Askasibar Bereziartua, M. (1998): "Política y normativa de paisaje en Europa" en Revista Luralde, 21,

Bundesforschungsanstalt für Naturschutz und Landschaftsökologie (ed.) (1991): Landschaftsbild – Eingriff – Ausgleich (La imagen del paisaje – intervención – compensación), Bonn.

Colegio Oficial de Ingenieros Agrónomos de Centro y Canarias / Ediciones Mundi Prensa (1996): Manual de prácticas y actuaciones agroambientales, Madrid.

Comisión Europea/Dirección General VI (1998): “Evaluación del Programa Agro-Ambiental”, Documento de Trabajo de la Comisión-DG VI. Estado de la aplicación del Reglamento (CEE) N° 2078/92, Bruselas.

Comisión Europea: Perspectiva Europea de Ordenación del Territorio, aprobada en la reunión de Ministros Responsables de Ordenación del Territorio y Política regional, celebrada en Potsdam (Alemania), el 10 y 11 de mayo de 1999.

Consejo de Europa (Congreso de Poderes Locales y Regionales de Europa) (1998): Convención Europea del Paisaje; Recomendación 40 (1998), adoptada el 27 de mayo de 1998, sobre el Proyecto de Convención Europea de Paisaje, Estrasburgo.

Countryside Commission / English Nature / English Heritage, (1991): Handbook for Countryside Stewardship, CS1, Cheltenham.

Countryside Commission (1993): Paying for a beautiful countryside, Cheltenham.

Countryside Commission (1998): “Countryside Stewardship—Monitoring & Evaluation of the Pilot Scheme”, en: Countryside Commission Research Notes, N° 3, enero de 1998.

Escribano, M. et al. (1991): El paisaje, MOPT (Unidades Temáticas Ambientales), Madrid.

European Environment Agency (1995): Europe’s Environment: the Dobris Assessment, Luxemburgo.

Gómez Orea, D. (1995): “Restauración de espacios degradados. II. Metodología de restauración”, en: Agricultura. Revista Agropecuaria, núm. 751, pp. 90-93.

Gómez Orea, D. (dir.) (1997): Yacimientos de empleo en la gestión ambiental, Agrícola Española, Madrid.

González Bernáldez, F. (1981): Ecología y paisaje, Madrid.

González Bernáldez, F. (1985): Invitación a la ecología humana, Madrid.

Hildenbrand Scheid, A. (1993): “Creación, conservación y gestión del paisaje - un elemento clave para el desarrollo rural en Andalucía” Revista de Estudios Andaluces, 19, pp. 43-52.

Hildenbrand Scheid, A. (1993): “Paisaje y política de ordenación del territorio. Análisis de la experiencia internacional comparada” (D.G. de Ordenación del Territorio y Urbanismo/Consejería de Obras Públicas de la Junta de Andalucía), trabajo inédito que formó parte de los estudios consultados por el Consejo de Europa (Congreso de los Poderes Locales y Regionales de Europa: Grupo de Trabajo “Convención Europea del Paisaje”) para la preparación del Proyecto de la Convención Europea del Paisaje.

Hildenbrand Scheid, A. (1996): “Política de ordenación del territorio en Europa”, Colección KORA, Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía/Universidad de Sevilla, Sevilla.

Hildenbrand Scheid, A. (1999): El paisaje – Un recurso para el desarrollo de Andalucía; colaboración presentada a la Comisión “Andalucía cohesionada” en el seno del Foro “Andalucía en el Nuevo Siglo”, convocado por el Presidente de la Junta de Andalucía. El texto está disponible en

el CD-ROM dedicado al citado Foro y también puede ser consultado en Internet ([http:// www.junta-andalucia.es/nuevosiglo](http://www.junta-andalucia.es/nuevosiglo))

Kiemstedt, H. (1994): Landscape Planning: contents and procedures, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Bonn.

Krause, Chr. L., Adam, K., Schäfer, B. (1983): Landschaftsbildanalyse. Methodische Grundlagen zur Ermittlung der Qualität des Landschaftsbildes (Análisis del paisaje visual. Fundamentos metodológicos de la identificación de la calidad de la imagen del paisaje), Bundesanstalt für Naturschutz und Landschaftsökologie, Bonn.

López Candeiro, J. A. (1980): La escena urbana. Análisis y evaluación, MOPU (CEOTMA), Madrid.

Ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et de la Mer y otros, (1991): Guide de la protection des espaces naturels et urbains, La Documentation Française, París.

Netherlands Ministry of Housing, Physical Planning and Environment (1989): Small-scale landscape in a large-scale Europe, La Haya.

Morey Andreu, M. (1995): "Paisajes rurales mediterráneos amenazados" Ecosistemas, 14, pp. 26-31.

Ortega Alba, F. (1997): "Conceptos de paisaje y opciones de intervención" en Cuadernos Geográficos, 26, pp. 153-173.

Smardon, R. C. Y al. (1986): Foundations for visual project analysis, John Wiley & Sons, Nueva York.

Smardon, R. C., Karp, J. P. (1993): The legal landscape. Guidelines for regulating environmental and aesthetic quality, Nueva York.

Wilson, G. A., Lezzi, M., Egli, C. (1996): "Agri-environmental schemes in Switzerland: euro-(in)compatible?" Urban and Regional Studies, 3, pp. 205-224.

Zoido Naranjo, F. (1994): "La ciudad en el territorio" Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico: Patrimonio y ciudad. Reflexiones sobre Centros Históricos, Sevilla, pp. 12-20.