

PRINCIPALES RETOS DE ADAPTACIÓN DE LA CONVENCION EUROPEA DEL PAISAJE A LAS POLÍTICAS DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN EUROPA*

Florencio Zoido Naranjo. Geógrafo. Universidad de Sevilla

I. Introducción

El artículo 5.d de la *Convención Europea del Paisaje* (en adelante C.E.P) establece el compromiso de cada Estado firmante y ratificador de este acuerdo internacional de “integrar el paisaje en las políticas de ordenación del territorio y urbanismo” (1), La pluralidad de referencias y de menciones relativas al territorio -tanto en el texto del nuevo convenio, como en su *Informe Explicativo* (2)- en un documento dedicado al paisaje indica claramente que paisaje y territorio son dos conceptos y dos hechos indisociables aunque no sinónimos, que importa distinguirlos y saber relacionarlos. Las políticas relativas al paisaje y a la ordenación del territorio tienen amplias franjas comunes; pero su convergencia se produce, principalmente, en la medida que ambas contribuyen al logro de objetivos sociales de gran interés: la calidad de vida de todas las personas que habitan un determinado ámbito y el desarrollo equilibrado y sostenible de dicho espacio de vida (3).

La ordenación del territorio es considerada desde hace dos décadas como una disciplina científica, una técnica administrativa y una política (4) que puede ser aplicada a diferentes escalas espaciales aunque alcanza su mayor interés a escala regional (5). Igualmente es necesario atribuir al territorio el significado o valor de ser un componente principal de toda *politeia*; no sólo como recurso básico y como soporte de las actividades de sus habitantes, sino también como espacio vivido y sentido. La población, su cultura, las normas de convivencia libremente adoptadas y el territorio son elementos principales de todo proyecto político unitario. Con frecuencia los deseos de reforma o de mejoras políticas, económicas, sociales y ambientales incluyen referencias al territorio, a su organización y ordenación (6).

La ordenación del territorio entendida en un sentido amplio -que incluye al urbanismo- es ante todo una práctica pública, una política a la que el poder establecido no puede ni debe renunciar; de hecho ha sido siempre ejercida, aunque con diferente grado de consciencia, amplitud y capacidad integradora (7). Su objetivo principal es la utilización adecuada del territorio para alcanzar los fines fundamentales que cada sociedad se plantea.

En la no muy extensa tradición europea de esta práctica (8) sus objetivos más frecuentemente señalados han sido la eliminación de los desequilibrios o desigualdades territoriales, la articulación o buena relación física entre los distintos lugares o partes de un mismo territorio, la utilización racional de sus recursos naturales y la compatibilidad entre los diferentes usos del suelo. Estos objetivos pueden también ser expresados en relación con dos tareas principales de cualquier gobierno con entidad territorial. De una parte la necesidad de dotar a

* Próxima publicación UIMP, Barcelona.

un ámbito considerado unitariamente -cualquiera que sea su escala- de las estructuras y sistemas territoriales que hacen posible su cohesión interna, su buena relación con otros espacios y su integración en ámbitos mayores. Por otra parte, la necesidad de distinguir, en ese mismo ámbito unitario, tanto las áreas de diversidad que exigen regímenes de actuación que permiten mantener las circunstancias que las hacen diferentes, como de establecer las áreas de desigualdad y los tratamientos que corrijan situaciones inaceptables en todo proyecto democrático de vida en común (9). Una versión más reciente de estos objetivos ha sido expresada con gran capacidad de síntesis en documentos del Consejo de Europa como la necesidad de alcanzar “un desarrollo territorial equilibrado y sostenibles” (10).

II. Sinergias entre paisaje y ordenación del territorio

Entre paisaje y territorio existen evidentes relaciones y correspondencias (11), entre las políticas a ellos referidas pueden establecerse, además, importantes sinergias. Si la ordenación del territorio toma en consideración el paisaje (hecho poco frecuente en la práctica española actual del urbanismo de escala local, o de la planificación territorial de ámbitos supramunicipales) puede encontrar en él una buena ayuda para plantear nuevos objetivos de carácter ambiental, económico o social. A la recíproca, la ordenación del territorio puede contribuir a preservar y gestionar paisajes tradicionales, o a hacer posibles nuevos paisajes, que formen parte de unas condiciones de vida favorables (12).

Ante esta doble tarea la perspectiva adoptada en este trabajo es la de orientar la integración del paisaje en los instrumentos de ordenación territorial de diferentes escalas espaciales o niveles de intervención política. Esta incorporación ofrece nuevos puntos de vista y, por tanto, posibles desarrollos de aspectos poco considerados en las prácticas actuales de la ordenación territorial en sentido amplio. Dichas actividades, aunque diferentes según los distintos ordenamientos jurídicos de los países europeos (13), se dedican principalmente al control de los procesos de urbanización y edificación, en las escalas menores (local, comarcal) y a la implantación espacial de estrategias económicas en los ámbitos de mayores dimensiones (regional, estatal). Se opta aquí claramente por la mejora de dichas políticas con la inclusión del paisaje, como un importante aspecto de la realidad, y se rechaza explícitamente su sustitución por un enfoque en el que la consideración del paisaje se convierta en objetivo único o preferente.

El paisaje -hecho de origen principalmente humano en el contexto europeo- y la ordenación del territorio interactúan necesariamente. Las propuestas de ordenación tienen siempre incidencia en el paisaje, transformándolo, ayudando a su mantenimiento o degradándolo. Desde el otro ángulo de comprensión, la gran amplitud semántica del paisaje comporta importantes oportunidades de conocimiento, diagnóstico y acción para una disciplina, una práctica administrativa y una política aún insuficientemente desarrolladas. La inclusión sistemática del paisaje en los trabajos de ordenación permite la revisión de modelos territoriales hasta ahora enunciados desde criterios esencialmente socioeconómicos, puesto que el enfoque paisajístico

plantea ineludiblemente los fundamentos naturales, históricos y culturales de todo territorio. Por esta misma razón el paisaje ayuda a formular los objetivos de sostenibilidad anteriormente señalados como primordiales en los documentos europeos.

El paisaje es un testimonio permanente y vivo para la ordenación del territorio; contiene un conjunto de manifestaciones que traducen la historia del lugar considerado, así como la adecuación o incoherencia de las prácticas humanas en el espacio actualmente vivido; permanencias de otros tiempos que siguen siendo útiles y antiguas soluciones que ya no pueden seguir vigentes.

Además, la inserción del paisaje en la práctica efectiva de la ordenación territorial estimula y facilita la participación ciudadana (14), tanto durante las etapas de elaboración de los planes como en las de gestión de las decisiones. Una comunicación o información no tecnocrática de las propuestas de ordenación favorece el ejercicio de la ciudadanía. La utilización de los medios ahora disponibles para la modelización digital de los paisajes a todos los niveles, pero principalmente a escala local, pueden ser muy convenientes para la comprensión de las características de un determinado territorio y de los procesos que han producido sus formas y ordenación. Con estos mismos medios la simulación de alternativas y su representación virtual en tres dimensiones ayudará a seleccionar democráticamente las mejores opciones. El hábil manejo de la informática que tienen muchos jóvenes puede constituir una vía muy útil para incrementar su participación en los asuntos públicos.

Por otra parte, la formulación de “objetivos de calidad paisajística para paisajes previamente identificados y calificados” (artículo 6.d de la C.E.P) y su inserción en planes de ordenación del territorio y urbanismo ofrece una buena ocasión de otorgar dimensión normativa a dichos objetivos (15).

En definitiva, por estos y otros medios, la consideración del paisaje en los planes de ordenación del territorio y de urbanismo facilita la restauración de los estrechos lazos de unión que han existido tradicionalmente entre cada sociedad y su espacio de vida, refuerza los sentimientos de pertenencia y arraigo, al tiempo que hace más fácil la preservación de la singularidad de cada lugar y de la diversidad territorial en general.

III. El paisaje en los instrumentos de ordenación de diferentes escalas

Las escalas europeas

En la escala europea las relaciones entre ordenación del territorio y paisaje deben ser formuladas como estrategias generales de carácter principalmente indicativo y prospectivo. El desarrollo de los principios y criterios que se plantean en este nivel corresponde a las escalas y niveles de actuación política que se tratan más adelante.

La conciencia de un destino europeo común, decidido progresivamente por Estados que se asocian (16), puede apoyarse también sobre un espacio de calidad, entendido como casa común y capaz de proyectar una imagen atractiva

en el resto del mundo; hecho que ya ocurre para buena parte de Europa, pero que conviene mantener y extender.

Por otra parte el espacio europeo, de reducidas dimensiones en comparación con otros ámbitos continentales, no es compacto ni homogéneo. El complejo mosaico político europeo tiene un sustrato físico, con gran influencia en tiempos pasados, aunque nunca determinante (17). La variedad de los paisajes europeos encuentra también sus bases, parcialmente, en las diferencias naturales constitutivas y también en procesos históricos bien diferenciados. Dichos paisajes, en la medida en que sean considerados como parte significativa del patrimonio europeo común, pueden asegurar una coherencia visible al principio de “unión en la diversidad” propuesto en la futura Constitución Europea (18).

Los objetivos de sostenibilidad formulados inicialmente a escala planetaria en 1992 (19) deben encontrar expresión precisa en otros niveles espaciales. Los paisajes pueden contribuir a su definición en la escala europea. En los grandes rasgos naturales del espacio europeo se encuentran las bases de su diversidad paisajística y, en la medida en que cambien los paisajes, se estará poniendo en evidencia la alteración de los factores y de los procesos naturales que los explican (20).

A escala europea se deberían establecer mejores relaciones entre las políticas ambientales y las de ordenación del territorio; prestar una mayor atención a los paisajes puede ayudar a ello. Resulta imprescindible tener en cuenta las repercusiones territoriales -de todo tipo- de una planificación ambiental emergente que trata hechos tan importantes como los espacios protegidos, los recursos hídricos, la erosión de los suelos o la localización de actividades peligrosas y altamente contaminantes. Las políticas de formación de redes de áreas naturales por adición de espacios protegidos, zonas sensibles, áreas con riesgos naturales o rehabilitación de ámbitos degradados, entre otros, tienen también importantes consecuencias territoriales y paisajísticas.

La Red Natura 2000 puede ser entendida como una gran estructura territorial europea de funcionalidad múltiple; como un conjunto de áreas caracterizadas por su naturalidad, pero también como una amplia y rica secuencia de paisajes naturales europeos representativos de su gran diversidad territorial. Esta red de alto valor natural y paisajístico podría garantizar el mantenimiento de la vida silvestre, contribuir a la calidad ambiental general y estar localizada en una proximidad relativa a los ciudadanos que necesitan conocer y vivir la naturaleza como una más de las múltiples dotaciones de que disponen la sociedades contemporáneas desarrolladas.

Los documentos europeos de ordenación del territorio (paneuropeos y comunitarios) han identificado grandes áreas de diversidad que, generalmente, han sido relacionadas con paisajes diferenciados (montaña, litoral, islas, áreas transfronterizas...). Desde la *Carta Europea de Ordenación del Territorio* (1983) hasta los *Principios directores para el desarrollo territorial sostenible del continente europeo* (2000), pasando por la *Estrategia Territorial Europea* (1999), estas distinciones iniciales han sido enriquecidas y profundizadas. Para

dichas áreas se han propuesto medidas específicas de ordenación territorial y se ha subrayado la importancia de tener en cuenta sus propios recursos como base de un desarrollo endógeno, entre ellos sus “paisajes culturales” (21). Pero los documentos mencionados no establecen una tipología de paisajes ni las políticas correspondientes; ponen su mayor énfasis en los procesos característicos de evolución socioeconómica y sólo consideran colateralmente sus repercusiones paisajísticas.

En esos mismos documentos se concede gran importancia a las relaciones entre campo y ciudad y, colateralmente, a sus repercusiones en los paisajes; destacan la abundancia de ciudades pequeñas y medias, la riqueza y pluralidad del hecho urbano en Europa; proponen el mantenimiento del policentrismo como objetivo de desarrollo territorial frente a la creciente tendencia a la concentración poblacional en el “núcleo central” (22). Aunque olvidan que buena parte del prestigio de este continente procede de la morfología de sus ciudades y de su paisaje urbano.

Tampoco se ha afrontado el fenómeno creciente en las ciudades europeas durante la última década de los paisajes de la vulnerabilidad y la exclusión social (23). La concentración de la población inmigrante está haciendo reaparecer los paisajes de la marginalidad en una peligrosa espiral que se aleja de los éxitos sociales obtenidos en Europa durante la segunda mitad del siglo XX. Estas graves circunstancias aparecen también en áreas agrícolas intensivas y, con características diferentes, en lugares desertizados o abandonados (24). El retorno de los guetos o su contrapartida contemporánea, la proliferación de espacios exclusivos y cerrados, representa un inaceptable retroceso en política social, cultural y de ordenación territorial.

Las mayores repercusiones paisajísticas de las políticas comunitarias se atribuyen, con justicia, a la PAC; principalmente en el sentido de su contribución a la homogeneización y banalización de multitud de paisajes agrarios tradicionales (25). Dicha valoración general está siendo superada por iniciativas diferentes en distintos lugares: contratos de paisaje con los agricultores, programas agroambientales, campañas de forestación y arbolado de riberas o caminos, entre otros (26). Pero, por parte de los organismos comunitarios, no se ha aceptado todavía un principio de actuación que incorpore sistemáticamente el paisaje como apoyo a la diversificación rural o a la preservación del patrimonio cultural de estos ámbitos.

Finalmente, en relación con este nivel europeo, la cohesión territorial exige infraestructuras unitarias desarrolladas en el ámbito comunitario por las políticas de creación de redes transeuropeas. Las repercusiones económicas de estas estructuras son indudables, pero las paisajísticas han sido generalmente olvidadas. Apenas hay criterios de acción al respecto; los fondos europeos que han permitido desarrollarlas han sido aplicados a proyectos de ejecución rápida con escasas matizaciones ambientales y paisajísticas (27). Dos criterios de actuación resultan indispensables al respecto, más allá del cumplimiento de la normativa de evaluación de impacto ambiental: en primer lugar la exigencia de creatividad y adecuación al lugar de cada intervención, abandonando todo

planteamiento rutinario o deslocalizado; en segundo lugar el reconocimiento de los paisajes locales y regionales que estas grandes infraestructuras deben atravesar no sólo minimizando su impacto, sino realzándolos y contribuyendo a gestionarlos.

Los niveles estatal y regional

Estos dos niveles se tratan conjuntamente a causa de la diversidad de situaciones presentes al respecto en Europa, tanto en cuanto se refiere al tamaño o escala propiamente, como a la desigual implantación de la regionalización y, en suma, a la pluralidad de relaciones existentes entre ambos hechos. La mayoría de los Estados europeos son de dimensiones reducidas; algunas de las regiones de los más extensos tienen superficies superiores a muchos de los Estados medios o pequeños. Por otra parte, la constitución de poderes políticos de segundo nivel es desigual en sí misma y respecto al grado de autonomía o asignación de competencias. A un pequeño cantón suizo le corresponden mayores atribuciones en ordenación del territorio y paisaje que a una región francesa tan extensa como Aquitania. Por estas razones es imposible hacer consideraciones generales referidas a toda Europa para cada uno de los dos niveles políticos mencionados. Las escalas espaciales son hechos más objetivos o menos variables, pero al estar tratando en este texto esencialmente de políticas, parece más conveniente dar prioridad en el enfoque del tema a los niveles políticos de actuación.

Son estos niveles (en la mayoría de los casos el estatal) los que aseguran la igualdad de los ciudadanos ante los derechos fundamentales, les exigen responsabilidades idénticas y ponen en relación esas facultades o deberes con el territorio propio, en cada caso. En dichos niveles, sobre todo en el regional, aparecen las escalas espaciales a las que están asociados los fundamentos naturales del paisaje y los principios culturales en los que suele estar basada su consideración social. El concepto geográfico de región (28) reúne mejor que cualquier otro las complejas relaciones que existen entre la configuración natural de un territorio y los sustratos culturales que hacen referencia al mismo, forjadas en etapas históricas en las que sus pobladores dependían más estrechamente de las características físicas de sus espacios de vida.

En los niveles estatal y regional (según los casos) se establece la mejor adecuación entre los modelos culturales y los modelos territoriales, entendidos éstos últimos como una síntesis de la realidad espacial que contiene propuestas de mejoras para el futuro. Por estas razones la inserción del paisaje en los diferentes niveles de enseñanza y el aumento de la sensibilidad social sobre el mismo tienen un papel fundamental en el reforzamiento de las relaciones entre modelos culturales y modelos territoriales (29).

En la definición de los modelos territoriales en estos niveles y escalas la consideración del paisaje puede ser entendida como un valioso recurso científico y técnico, principalmente por que el paisaje revela elementos territoriales estructurantes (unidades geológicas, redes fluviales, mesoclimas...) que han determinado ciertos procesos naturales (edafogénesis, erosión, cobertura vegetal

natural...) y han inducido usos preferentes de los suelos o sistemas agrarios propios, sobre todo en etapas históricas en que las capacidades técnicas de transformación de la realidad natural eran menores que la actualidad (30).

La descripción y la interpretación de muchos paisajes nacionales y regionales europeos han contribuido a comprender las causas y los procesos que los han producido y a realizar tipologías bien fundamentadas. Dichas tipologías permiten establecer criterios o regímenes de actuación generales y/o diferenciados para los distintos tipos. La inclusión de dichos criterios y regímenes en los planes de ordenación territorial puede conferir un valor normativo a políticas de paisaje bien referidas al territorio y superando planteamientos abstractos o excesivamente genéricos.

A los instrumentos de ordenación territorial de estos niveles y escalas les corresponde también establecer las normas, directrices y recomendaciones para garantizar una accesibilidad suficiente a todos los paisajes. Esta línea de actuación concierne en la actualidad especialmente a los caminos y sendas rurales, calzadas históricas o vías en desuso por diferentes motivos. Es imprescindible contrarrestar las netas tendencias actuales a privatizar los accesos con poco uso y a convertir los paisajes más valiosos en espacios exclusivos o reservados.

La regulación general de la visibilidad de los paisajes es de similar importancia a la del acceso, pues plantea idénticas, o incluso mayores reducciones, a la percepción y consideración social de los paisajes (32).

En estos dos últimos sentidos puede tener un gran valor la declaración de vías paisajistas, de posible inserción en los planes y programas viarios o en los instrumentos de ordenación. La selección de las mismas puede obedecer, entre otros, a criterios de representatividad de los paisajes recorridos o a su relevancia (natural, cultural, escénica). Dicha condición de vía paisajística exige un tratamiento formal que armonice las condiciones de circulación con la posibilidad de admirar o disfrutar los paisajes por todos los ciudadanos, incluidos aquellos que tienen dificultades de movilidad. Probablemente ninguna otra actuación, salvo las educativas, tendrá tantas repercusiones positivas como ésta sobre la sensibilización social respecto a los paisajes y, en definitiva, sobre las capacidades de cada sociedad para mantener su calidad (33).

La regulación general de las actividades que tienen mayor impacto paisajístico es también fundamental. Puede hacerse mediante diferentes políticas (legislación o planificación ambiental, del patrimonio cultural...), normas o planes sectoriales relativos a diferentes usos (agricultura, minería, industria...) e instalaciones (energéticas, de comunicaciones...). Algunas de estas actividades y usos tienen tan grandes repercusiones paisajísticas (urbanización, actividades extractivas, construcción de nuevas carreteras...) que precisan la evaluación estratégica de los planes y programas en que se inscriben actuaciones concretas que serán, a su vez, objeto de evaluación del impacto específico en sus proyectos (34).

Los casos de instalaciones de reciente incorporación al paisaje con alta repercusión en el mismo (parques eólicos, antenas y repetidores de telefonía...) requieren desarrollos normativos específicos, ya que frecuentemente son escasas las referencias normativas existentes; además estos hechos novedosos exigen planteamientos, creativos capaces de ideas nuevas formas y fórmulas experimentales de actuación para implantaciones sin antecedentes inmediatos aunque con semejanzas conceptuales respecto a otros hechos no solo bien integrados sino convertidos en hitos paisajísticos. Es el caso, por ejemplo, de un campanario y una antena: ¿qué conceptos básicos y qué circunstancias formales o de localización los unen y los separan? (35).

Los instrumentos de ordenación de escala nacional o regional deben también identificar y delimitar los paisajes considerados de interés general. Establecer normas específicas sobre ellos o directrices para que las desarrollen instrumentos de ordenación más básicos. Igualmente les corresponde regular y desarrollar las políticas y actuaciones relativas a paisajes transfronterizos y limítrofes; los espacios fronterizos presentan con frecuencia una unidad paisajística natural que subyace en posibles órdenes territoriales diferenciados por regímenes políticos de actuación largamente vigentes; los paisajes limítrofes pueden estar evolucionando de manera incongruente a causa de nuevos periferismos emanados de situaciones políticas que no actúan de forma consciente con todas sus repercusiones territoriales (36).

La escala local

En la escala local los paisajes encuentran su conformación física real y son vividos como experiencia directa y cotidiana. Es ésta la escala primordial para la participación social en la definición de los objetivos de calidad paisajística previstos por la CEP. Los principios y directrices enunciados en otras escalas deben encontrar en ésta una expresión concreta y real. Algunos criterios generales pueden ayudar a ello:

- La contención (no sólo en el sentido que opera el principio de prevención, sino también el de moderación en la acción) y la concentración espacial de las actuaciones, evitando la proliferación y la dispersión superfluas sobre el paisaje.
- La atribución de usos del suelo que no sean masivos o uniformadores de grandes extensiones; con el fin de reducir los procesos de homogeneización o banalización, tan activos actualmente; debiendo actuarse, por el contrario, para contribuir a la diversidad paisajística.
- El mantenimiento expedito de los caminos menos utilizados, así como la continuidad de las vías alternativas (senderos peatonales o ecuestres, ciclocarriles...) a las carreteras y vías férreas más frecuentadas en las que, generalmente, se obtiene una percepción de los paisajes demasiado rápida y desprovista de matices.

- La toma en consideración sistemática de la topografía en los proyectos de construcción o urbanización, con objeto de fomentar la apertura de horizontes, la visibilidad y la percepción continua y directa del paisaje.
- La búsqueda de emplazamientos poco visibles o recónditos para las actividades con mayor incidencia negativa sobre el paisaje.
- La exigencia de precisión y calidad para todos los proyectos y en especial para aquellos que tengan repercusiones negativas sobre los paisajes.

A esta escala es indispensable realizar un inventario exhaustivo de los valores y los conflictos paisajísticos del ámbito que se considere. Incluyendo entre los primeros los espacios de especial interés natural (ecosistemas infrecuentes, con presencia de especies amenazadas...), los elementos del paisaje que tienen atribuciones simbólicas colectivas (religiosas, de la tradición popular...), los lugares socialmente más frecuentados al percibirse en ellos un ambiente especialmente agradable, los hitos y hechos que sirven de referencia general para situarse en el territorio, las actividades paisajísticamente mal localizadas... (37).

El análisis del paisaje, su evaluación y las propuestas de actuación en él precisan también de una expresión cartográfica suficientemente detallada (las leyes que regulan la ordenación exigen generalmente una escala mínima de representación para los distintos tipos de suelo establecidos). No existe un único código cartográfico sobre el paisaje, pero los mapas o planos a él dedicados (38) deberían contener al menos los siguientes hechos:

- Las unidades de paisaje, entendidas como espacios formalmente homogéneos que revelan factores y procesos explicativos bien identificados.
- Las cuencas visuales y el análisis de la visibilidad e intervisibilidad de los espacios más frecuentados (itinerarios o vías más transitadas), mejor considerados socialmente (lugares de encuentro), o expresamente dispuestos para la contemplación del paisaje (miradores, áreas recreativas...).
- La localización de las atribuciones, representaciones y preferencias sociales relativas al paisaje (lugares con valores patrimoniales o sociales y con atribución de simbolismo positivo).

En los núcleos de población o espacios urbanos consolidados se deben tener en cuenta por su gran repercusión paisajística, al menos, los siguientes hechos:

- La imagen de conjunto del núcleo, incluyendo su silueta, colores y distribuciones volumétricas dominantes en las edificaciones (39).
- Los bordes o áreas de contacto entre el espacio construido y el resto del territorio.
- Los accesos o entradas al núcleo urbano, especialmente las más frecuentadas (40).
- Las fachadas urbanas a las que la perspectiva o distancia que proporciona un espacio adyacente no edificado (frente marítimo, orillas fluviales,

edificación perimetral de parques, grandes plazas...) otorga una gran relevancia paisajística (41).

- El mantenimiento de los edificios sin uso y el tratamiento exterior de los utilizados (42).
- El control de la señalización y publicidad urbana (43).
- El acondicionamiento de las vías públicas y espacios libres en cuanto se refiere a su pavimentación, arbolado y mobiliario urbano (44).
- La consideración de determinados sectores urbanos como áreas saturadas para determinadas actividades (restauración, comercio turístico...).

Las zonas o áreas previstas para el crecimiento urbano futuro tienen que ser seleccionadas tomando en consideración la repercusión paisajística de su urbanización y edificación. Los planes, estudios y proyectos que las desarrollen deben incorporar criterios generales de actuación que potencien los valores paisajísticos existentes y fomenten su percepción social. En la etapa o periodo que media entre la clasificación como suelo urbanizable y su ocupación efectiva estos espacios tienen que ser mantenidos funcional y formalmente.

La consideración de la dimensión paisajística de los espacios rurales es clave para una mejora real del espacio vivido. Principalmente porque constituyen la mayor parte del territorio y por su decisiva repercusión ambiental. Sin embargo son tratados habitualmente como espacios residuales o considerados en negativo, como “no urbanizables”. Importantes extensiones de suelos rústicos se encuentran actualmente en una etapa de reconversión y profunda alteración a causa de procesos a veces contradictorios, como la intensificación productiva agraria, el abandono o la urbanización difusa. Otros espacios rurales, también muy significativos en términos cualitativos y de extensión superficial, mantienen criterios de gestión y uso acordes con sus importantes valores paisajísticos (45).

Incorporando a la práctica de la ordenación territorial la idea de que también los espacios agrarios deben ser objeto de su atención y tratamiento, cabe destacar desde el punto de vista paisajístico los siguientes hechos de consideración prioritarios:

- El parcelario rural y sus límites físicos (muros de piedra seca, setos u otros cerramientos, lindes y herrizas).
- Las infraestructuras de contención de los suelos (terrazas, bancales, paratas, perímetros de protección de árboles) y de riego (canales, acequias, azarbes, pilares, pozos y norias...) (46).
- Las plantaciones lineales de árboles en los caminos y la vegetación de ribera.
- Las mojedas y bosquetes, así como los claros en los espacios boscosos; las arboledas, plantaciones y formaciones de matorral en las áreas con fuerte pendiente.
- Las construcciones rurales (caseríos, haciendas, lagares, molinos, cortijos...), tanto en uso como desprovistas de su funcionalidad tradicional, pues tienen siempre un alto contenido patrimonial e importantes repercusiones paisajísticas.

- Los fondos escénicos (colinas, líneas de cumbres) que limitan el campo visual y que pueden ser profundamente alterados (canteras, deforestación o mata rasa, urbanización difusa, instalaciones masivas de energía eólica y antenas...).

La implementación de políticas paisajísticas en esta escala exige la selección estratégica de las actuaciones, tanto desde el punto de vista objetivo (eliminación de conflictos, acciones ejemplares) como subjetivo (percepción social de los cambios). En este sentido pueden ser de gran valor las siguientes:

- Eliminación de los vertidos difusos y de los puntos de vertido controlado muy visibles.
- Mejora general de las condiciones paisajísticas de las periferias urbanas densamente habilitadas.
- Actuación prioritaria sobre espacios muy degradados (canteras abandonadas, antiguos vertederos, áreas industriales en declive, suelos altamente contaminados), recuperando sus condiciones naturales y atribuyéndoles usos públicos o sociales (47).
- Establecimiento de itinerarios paisajísticos y miradores acondicionados para la contemplación y disfrute del paisaje.

En esta escala la participación social alcanza pleno sentido, puesto que los ciudadanos defienden intereses inmediatos (particulares o colectivos) y tratan de evitar repercusiones negativas directas. Las experiencias de participación relacionadas con una concepción compleja y dinámica del espacio vivido (tanto de forma voluntaria y creativa, como reglada) son cada vez más frecuentes y ricas (48). Tan importante como alcanzar el consenso social en las propuestas puede ser afianzar los métodos y procedimientos de participación.

Finalmente es preciso señalar que en esta escala o nivel político local el paisaje es reconocido como un signo de identidad y como valor principal de atracción o consideración externa. El paisaje tiene gran importancia como factor de desarrollo local ya sea directamente, en tanto que fuente de actividad y empleo, o indirectamente, en relación con una evolución general y una imagen positiva de conjunto que estimula la acción de la comunidad local.

NOTAS

(*) Este texto es una síntesis del informe “Paisaje y ordenación del territorio” realizado como asistencia técnica para la III Conferencia de Estados Contratantes y Signatarios de la Convención Europea del Paisaje por encargo del Consejo de Europa.

(1) La *Convención Europea del Paisaje* (C.E.P) puede ser consultada en la web del Consejo de Europa en sus versiones oficiales (francés e inglés); www.coe.int y en español en: www.us.es/giest. La referencia literal del artículo 5d se encuentra en la pág. 5.

(2) *Rapport Explicatif*. Documento de 14 páginas que acompaña a la Convención. Su lectura permite conocer la fundamentación jurídica, los antecedentes y las circunstancias colaterales que explican las disposiciones del convenio. Puede encontrarse en francés e inglés en la misma dirección electrónica del Consejo de Europa anteriormente citada.

(3) Dos recientes documentos europeos incluyen referencias al paisaje inspiradas en la CEP: *Principios directores para el desarrollo territorial sostenible del continente europeo*, preparado por el Comité de Altos Funcionarios de la Conferencia Europea de Ministros responsables de la Ordenación del Territorio (Consejo de Europa), Ministerio de Medio Ambiente, Madrid, 2000, 42 págs. y *Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del continente europeo*, acordada por los ministros de la UE en Postdam, Comisión Europea. Comunidades Europeas, 1999, 89 págs. Las referencias citadas pueden encontrarse en las págs. 18-19 y 36-37 de ambos documentos, respectivamente. En ellas se vincula el paisaje al objetivo prioritario del desarrollo sostenible, aunque con la restricción conceptual de utilizar la expresión “paisaje cultural”, referida a “espacios específicos” y con intención marcadamente proteccionista.

(4) *Carta Europea de Ordenación del Territorio. Carta de Torremolinos* recomendación nº R(84) 2 del Comité de Ministros de los Estados miembros del Consejo de Europa, adoptada el 25 de enero de 1984, cfr. pág. 2.

(5) *Ibidem*, cfr. pág. 3.

(6) Para mayor precisión y detalle en estos términos puede consultarse GRUPO ADUAR, *Diccionario de Geografía Urbana, Urbanismo y Ordenación del Territorio*, Ed. Ariel, Barcelona, 2000, 406 págs.

(7) Sobre la evolución de las ideas y prácticas relativas al gobierno del territorio consultar John FRIEDMAN, *Planificación en el ámbito público*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 1991, 359 págs.

(8) Ver Andreas HILDENBRAND SCHEID, *Política de ordenación del territorio en Europa*, Universidad de Sevilla y Consejería de Obras Públicas y Transportes, Sevilla, 1996, 541 págs.

(9) Florencio ZOIDO NARANJO y Juan Vicente CABALLERO SÁNCHEZ, “Desarrollo y cohesión territorial en Andalucía. Metodología para una medición periódica de los desequilibrios territoriales intrarregionales”, en *Eria. Revista cuatrimestral de Geografía*, nºs 54-55, Universidad de Oviedo, 2001, págs. 53-76.

(10) Ver *Principios directores... op cit...* cfr. pág. 3.

(11) Hecho que demuestra la práctica de definir el primer concepto utilizando generalmente el segundo o algún otro vocable de idéntica raíz semántica.

(12) Ver C.E.P., “Preámbulo”, cfr. pág. 1 y *Rapport... op. cit.* “II Objectifs et structure de la Convention”, p. 23, cfr. pág. 4.

(13) A. HILDENBRAND, *op. cit.*, cfr. Pág. 30.

(14) Experiencias iniciales como las *Chartes paysagères* francesas están siendo aplicadas y completadas en otros contextos como los casos de la “boite à outils” suiza o las “guías de paisaje” elaboradas en Quebec y en Andalucía. Ver Yves GORGEU, y Catherine JENKINS, *La Charte paysagère. Outil d'aménagement de l'espace intercomunal*, La Documentation Française, París, 1995, 188 págs;

Peter BOLLINGUER, Myriam CHAROLLAIS y Victor CONDRAU, *Boite à outils CEP. Guide méthodologique pour le conceptions d'évolution du paysage*, Service romand de vulgarisation agricole, Lausanne, s.f., 209 págs; Chantal PRUD'HOMME, *Guide du paysage. Un outil pour l'application d'une charte du paysage*, Conseil du Paysage Québécois, Montreal, 2002, 16 págs., y Juan Vicente CABALLERO SÁNCHEZ, Francisco de Asís RUIZ LABRADOR y Enrique LARIVE LÓPEZ, *La ensenada de Bolonia. Guía de paisaje. Anteproyecto*, Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico, Laboratorio de Paisaje, Sevilla, 2002, 55 págs. (inédito).

(15). Riccardo PRIORE, “Derecho al paisaje, derecho del paisaje”, en Florencio ZOIDO NARANJO y Carmen VENEGAS MORENO (coords.), *Paisaje y ordenación del territorio*, Fundación Duques de Soria y Consejería de Obras Públicas y Transportes, Sevilla, 2002, 353 págs. cfr. 92 a 99.

(16) Jürgens HABERMAS - Jacques DERRIDA, “Europa en defensa de una política exterior común”, *El País*, 4 de junio de 2003, págs. 10 y 11.

(17) Hagen SCHULZE, *Estado y nación en Europa*. Ed. Crítica, Barcelona, 1997, 295 págs

(18) *Proyecto de tratado por el que se instituye una Constitución para Europa*, adoptado por consenso por la Convención Europea en julio de 2003, Comunidades Europeas, Luxemburgo, 340 págs, cfr. Pág. 5.

(19) *Declaración de río sobre medio ambiente y desarrollo*. Consultada la versión española publicada en *Medio Ambiente en Andalucía. Informe 1992*, Consejería de Cultura y Medio Ambiente, Sevilla, 1993, 450 págs, cfr págs 381-383.

(20) *Informe Dobris*, Agencia Europea de Medio Ambiente, Bruselas, 1995, 587 págs, cfr págs 172-189.

(21) *Principios directores... op. cit.* cfr. Págs. 16-17.

(22) *Estrategia territorial... op. cit.*, cfr. pag. 23

(23) Ver Francisco José TORRES GUTIÉRREZ, *El análisis territorial aplicado al estudio de zonas urbanas marginadas, el caso del Polígono Sur de Sevilla*, trabajo de investigación de tercer ciclo, Universidad de Sevilla, 2003, 115 págs, (inédito).

(24) Juan Francisco OJEDA RIVERA y Florencio ZOIDO NARANJO (dirs), *Criterios territoriales para las políticas de bienestar social en Andalucía*, Consejería de Asuntos Sociales, Sevilla, 2003, 3 vols. (inédito).

(25) Regis AMBROISE, “Paisaje y agricultura, un proyecto nuevo”, en F. ZOIDO y C. VENEGAS, *op. cit.*, cfr. págs. 230-236.

(26) Regis AMBROISE y Damien HUBERT, *L'agriculture et la foret dans le paysage, Manuel*, Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires Rurales, 2002, 104 págs. Consultable en www.agriculture.gouv.fr.

(27) Laureano LÁZARO ARAUJO (coord.) *Las acciones estructurales comunitarias en España y sus comunidades autónomas*, Comisión Europea, Salamanca, 2002, 2 vols.

(28) Se ha producido un amplísimo debate sobre el concepto de región en diversas disciplinas y particularmente en Geografía. No puede considerarse que esta discusión haya terminado; como muestra valiosa de aportación reciente a la

misma, puede consultarse el capítulo 23 “Ascenso y caída de la Geografía regional”, de José ORTEGA VALCARCEL, *Los horizontes de la Geografía. Teoría de la Geografía*, Ed. Ariel, Barcelona, 2000, cfr. págs. 463-494.

(29) Ignacio Miguel ESPAÑOL ECHÁNIZ, “El paisaje en los sistemas de ordenación territorial: revisión y base de una propuesta”, en *OP, Ingeniería y territorio. Revista del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos*, nº 60, Madrid, 2002, 111 págs. Cfr. págs. 102-111.

(30) Un estudio de gran interés en relación con esta afirmación es el de François SIGAUT, *L’agriculture et le feu. Role et place du feu dans les techniques de preparation du champ de l’ancienne agriculture européenne*, Mouton and Co, París, 1975, 320 págs.

(31) Esta tendencia empieza con las implantaciones turísticas en países poco desarrollados, pero se han extendido a urbanizaciones cerradas y áreas residenciales para grupos sociales adinerados en todo el mundo, particularmente en los últimos años, con la exteriorización de ideas y prácticas neoliberales y los nuevos dualismos sociales. Ver J. Fernando VERA (coord.), *Análisis territorial del turismo*, Ed. Ariel, Barcelona, 1997, 443 págs, cfr págs. 108 y ss.

(32) El control público de la visibilidad se encuentra en la normativa urbanística desde tiempos lejanos (ordenanzas urbanas de control de la edificación) y llega a la legislación del suelo, por ejemplo el *Reglamento de Planeamiento Urbanístico*, art. 73; ver Alfonso GARCÍA BORJA, “Notas sobre el paisaje en el orden jurídico”, en *Seminario sobre el paisaje. Debate conceptual y alternativas sobre su ordenación y gestión*, Casa de Velazquez y Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía, Málaga, 1987, 142 págs., cfr. págs. 104-111.

(33) En este aspecto una propuesta interesante es la formulada por Rodolfo CAPARRÓS LORENZO, Francisco ORTEGA ALBA y Miguel Ángel SÁNCHEZ DEL ÁRBOL “Bases para el establecimiento de una red de miradores en Andalucía”, en F. ZOIDO y C. VENEGAS (coords.) *op. cit.*, cfr. págs. 255-268.

(34) Como es sabido el paisaje es uno de los aspectos de necesaria consideración en los estudios y evaluaciones de impacto ambiental regulados por la directiva comunitaria 85/337, adaptada al ordenamiento jurídico español por el R.D. 1302/86.

(35) Ver, por ejemplo, *Radiotelecommunications. Planning advice note PAN62*. Planning Services. Development Department Scottish Executive (documento electrónico localizable en www.sacotland.gov.uk)

(36) Ver en este sentido el interesante trabajo de Juan Manuel ROMERO VALIENTE, “La frontera interautonómica de Andalucía. Un espacio periférico, deprimido y desarticulado”, en *Revista de Estudios Andaluces*, nº 15, Universidad de Sevilla, 1990, págs. 1-28.

(37) Jean CABANEL, responsable de la *Mission du Paysaje*, el organismo del cual arranca la importante política dedicada en Francia a este asunto, señala la conveniencia de ir “de lo particular para remontar hacia lo general... de ser concretos desde el comienzo... empezando por eliminar los “puntos negros” del

paisaje, los hechos más contaminantes”. Ver *Paysage-paysages*. Ed. Jean-Pierre de Monza, s.l. 1995, 167 págs; cfr. pág. 21.

(38) Ver Eladio FERNÁNDEZ GALIANO y Rosa Pilar ABELLÓ, “Una metodología para la valoración del paisaje en los estudios de ordenación territorial. Su aplicación al término municipal de La Granja de San Ildefonso”, en *Ciudad y Territorio*, jul.-sept. 1984, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, Madrid, págs. 53-58.

(39) Ver en Andreas HILDENBRAND SCHEID, “Instrumentos de intervención sobre el paisaje ejemplos de buenas prácticas de la experiencia internacional”, en F. ZOIDO y C. VENEGAS, *op. cit.* cfr. págs. 193-212 el apartado dedicado a la protección de la imagen exterior de los núcleos de población en Suiza.

(41) *Ibidem*,

(42) El mantenimiento de los edificios en desuso está reglado por la normativa urbanística, principalmente desde la prevención del estado de ruina; en políticas urbanas recientes se integran además en planes especiales de rehabilitación y reforma interior con criterios de mantenimiento del paisaje urbano en centros históricos. Ver Ángela GARCÍA, Jorge LLOPIS, José V. MASSIÁ, Ana TORRES y Ramón VILLAPLANA, *El color del centro histórico. Arquitectura histórica y color en el Barrio del Carmen de Valencia*, Generalitat Valenciana y Ayuntamiento de Valencia, s.l. 1995, 109 págs.

(43) Ver como ejemplo más interesante en este sentido *Ordenanzas de usos del paisaje urbano de la ciudad de Barcelona*, Ayuntamiento de Barcelona, 1992, 59 págs.

(44) José MARTÍNEZ SARANDESES ha aportado un gran número de trabajos en este sentido, ver -a modo de síntesis- una de sus últimas publicaciones "Valor paisajístico de los espacios libres urbanos", en F. ZOIDO y C. VENEGAS (coords.) *op. cit.*, cfr. págs. 276-282.

(45) No debe exagerarse el diagnóstico negativo sobre la evolución de los paisajes rurales ya que la mayor parte de los espacios de esta clase se mantienen en buenas condiciones de conservación y gestión. No obstante es imprescindible prestar atención a la evolución de algunos procesos que evolucionan en plazos largos, aunque con consecuencias irreversibles de alteración de los fundamentos naturales de muchos paisajes; tal es el caso de la sobreexplotación de acuíferos o de la erosión de los suelos agrícolas por citar algunos de los más activos en la actualidad.

(46) A título de ejemplos de actuaciones significativas sobre algunos de estos elementos ver *La pedra en sec. Obra, paisatge i patrimoni. IV Congrés Internacional de Construcció de Pedra en Sec*, Consell Insular de Mallorca, 1997, 555 págs.

(47) El ejemplo de actuación de César Manrique en Lanzarote convirtiendo la antigua cantera de Guatiza en Jardín del cactus puede ser ilustrativo al respecto. Ver Fernando RUIZ GORDILLO, *César Manrique*, Fundación César Manrique, Madrid, 1998, 86 págs.

(48) Ver los ejemplos citados en la nota (14) a ellos se debe añadir el excelente trabajo que recibió el Premio del Paisaje del Consejo de Europa en su primera convocatoria (año 2000), *Landscapes working for the Vale of Glamorgan. Final*

Report, Vale of Glamorgan Council y Walsh Development Agency, 1999,
(inédito), un vol. sin numeración de págs.