

# **TERRITORIO Y PAISAJE, CONOCIMIENTO, ESTRATEGIAS Y POLÍTICAS**

Florencio ZOIDO NARANJO

Director del Centro de Estudios Paisaje y Territorio

florencio.zoido.ext@juntadeandalucia.es

## **1. CONSIDERACIONES INICIALES**

Dedicar el XXI Congreso de Geógrafos Españoles a revisar las relaciones actuales entre Geografía, territorio y paisaje, a su evolución reciente y a plantear su posible evolución me parece un acierto por dos razones principales.

En primer lugar porque las aportaciones intelectuales al respecto realizadas en los últimos años (Geografía XXI, 2001; Libro Blanco, 2004; TROITIÑO, 2001 y 2006; ZOIDO, 1998, 2001 y 2008) no han llegado a producir ni la claridad de ideas ni el consenso suficiente. Aunque hay algunos resultados de gran relevancia, principalmente la impartición del título de grado en “Geografía y Ordenación del Territorio” en un número significativo de universidades españolas. Este hecho y otros de no menor importancia, como el desarrollo efectivo de la práctica profesional en relación con dicha temática y la existencia del Colegio de Geógrafos representan, además de la consecución de objetivos que han reclamado la dedicación de muchos durante un largo periodo, un reconocimiento social que supera claramente a una posición previa en la que la Geografía estaba casi exclusivamente reducida a la enseñanza secundaria y universitaria siempre en segundo plano respecto a otras disciplinas próximas o afines (geología o historia, por ejemplo).

En segundo lugar porque esa posición alcanzada debe ser reforzada con urgencia. En la situación de dinamismo que caracteriza al momento presente en tantos aspectos, si una determinada posición no se consolida con rapidez corre el riesgo de ser eliminada. A los geógrafos universitarios principalmente, pero ahora también a los profesionales en otras dedicaciones -administración, empresas, ejercicio libre- les corresponde afianzar lo conseguido, pues en caso contrario volverán a verse relegados, colectivamente, a posiciones dependientes de otros.

Esa posibilidad no es la conveniente, ni para los geógrafos ni para la sociedad en general y señalo esto último con énfasis porque estoy convencido de que la geografía puede prestar un buen servicio a la comunidad en algunos aspectos de máximo interés general. Quiero destacar principalmente dos.

a) Tras muchos años de dedicación y de convivencia laboral con otros profesionales he llegado a la conclusión de que, bien practicada, “la geografía ordena la mente”, si se me permite parafrasear al filósofo Edgar Morín (2001). La secuencia analítica del método geográfico regional (relieve, clima, suelo, vegetación, ocupación humana...) no sólo es una revisión bastante completa de los hechos que aparecen en el espacio geográfico, contiene también una lógica interna que es a la vez física e histórica, facilita el establecimiento de relaciones causales en el espacio o en el tiempo y por tanto la comprensión interpretativa de la realidad. Además aboca a la síntesis, es decir a una buena comunicación de lo conocido o comprendido y, mediante ella, a una mayor posibilidad de que un grupo humano determinado encuentre soluciones a las oportunidades y dificultades que se les plantean en relación con la utilización de su espacio de vida. Quiero recordar aquí al filósofo José Antonio Marina (1999) cuando nos señala que la inteligencia no consiste sólo en dar expresión verbal o desentrañar lo que explica la realidad, sino también en “saber resolver los problemas” y en “realizar lo decidido”.

b) Una parte no despreciable de los problemas que actualmente presenta el siempre complejo y difícil gobierno del territorio proviene de las insuficiencias intelectuales existentes sobre su conocimiento. Las prácticas reales en este sentido (científicas, técnicas y administrativas o, si se prefiere, de comprensión, proyecto y gestión) están viciadas por un sesgo de parcialidad desde su inicio. Los análisis, diagnósticos y propuestas para el ejercicio real del gobierno del territorio están habitualmente escorados por entendimientos incompletos del mismo, por enfoques y desarrollos que no han tenido en cuenta toda su complejidad; baste un ejemplo, controlar el proceso de urbanización y edificación es muy importante, pero desde esa perspectiva practicada como exclusiva, no se conocen todos los recursos presentes en el territorio, no se comprenden todas las dinámicas que lo transforman y, lo más importante de todo, no se atribuye a cada elemento o parte del ámbito tratado un valor propio, perspectiva insoslayable actualmente en una buena administración del territorio. En consecuencia los planteamientos resultantes son parciales, los daños elevados y los conflictos frecuentes. La Geografía, sin pretender ni la primacía ni la exclusividad en una labor tan compleja como el gobierno del territorio, puede aportar una visión más amplia y una sistemática que ayude a superar tanto los planteamientos economicistas aespaciales que consideran el territorio real como un conjunto despreciable de “accidentes geográficos”, como la frecuente insuficiencia del proyecto técnico que, por desconocimiento o por soberbia, se aísla de su contexto, amparándose en argumentos de eficacia o creatividad.

En estas consideraciones iniciales quiero señalar también que la secuencia del título que nos convoca en este XXI Congreso “Geografía, territorio y paisaje” coincide con mi propia trayectoria profesional y espero, por ello, poder contribuir de alguna manera a su clarificación con este escrito.

## **2. GEOGRAFÍA Y TERRITORIO**

Para muchas personas esta locución es redundante, pero no para los geógrafos, obligados a aclarar las relaciones, similitudes y diferencias entre uno y otro término. Para abordar esta última tarea considero imprescindible partir de dos premisas iniciales, la primera nos incumbe exclusivamente y la otra se refiere a nuestra relación con otras disciplinas interesadas también en el territorio. Una rama del saber humano como la Geografía de denominación tan antigua y con funciones cambiantes en su larga trayectoria histórica, ha desarrollado diferentes enfoques relativos al conocimiento de la superficie terrestre, en algunos de ellos la ha considerado como territorio y en otros no. Su atención al territorio no ha sido unívoca ni constante. En el momento presente, para ejercer una función útil en la gobernanza territorial, la Geografía cuenta con un importante bagaje conceptual y metodológico, pero debe adaptarse a nuevas demandas en las diferentes escalas espaciales y niveles de organización política.

Debemos partir también del reconocimiento de que nuestra labor supondrá, en el mejor de los casos, únicamente parte de los conocimientos y aptitudes necesarias para gobernar el territorio; esta tarea necesita aportaciones científicas que exceden las posibilidades de la Geografía; baste recordar las dimensiones políticas, jurídicas, antropológicas y hasta psicológicas contenidas en el concepto de territorio.

Si se opta por un entendimiento político del territorio como “espacio geográfico atribuido a una comunidad humana que lo ocupa, delimita, administra, tiene en él su principal recurso material y lo vive cargándolo de múltiples atribuciones culturales” (Zoido, 2008), resulta fácil comprobar que las relaciones entre Geografía y territorio han sido intensas, duraderas y muy ricas en resultados. No tiene sentido abordar ahora la historia de la disciplina, muy bien trabajada como todos sabemos; la perspectiva que me interesa y en la que puedo hacer alguna aportación de interés es la que se refiere a la aplicación de los conocimientos geográficos al gobierno del territorio o, incluso más específicamente, a la ordenación del territorio, entendida ante todo como una política concreta, con determinadas atribuciones y competencias, incluso con mayor concreción aun, al entendimiento de esa tarea con los límites y posibilidades que establece el ordenamiento normativo que nos incumbe

(comunitario, estatal, autonómico, municipal) y las distintas oportunidades existentes en el ejercicio real de esta práctica en la actualidad.

Durante las tres últimas décadas he asistido a un debate poco fructífero sobre las posibilidades y contenidos de la ordenación del territorio. Por distintas causas ha sido un debate de escasos resultados, tanto a nivel intelectual, como de práctica política y sobre todo de consecuencias o logros reales.

Esta primera valoración no implica por mi parte un juicio rotundamente negativo de la ordenación del territorio, ni como “disciplina”, ni como “práctica administrativa”, ni como “política” (Carta Europea..., 1983). Considero que, en lo que se refiere a España, la ordenación del territorio, se va afianzando en cada uno de los tres aspectos señalados, aunque la lentitud y falta de firmeza de su implantación (sin hablar de su tergiversación y utilización delictivas) está teniendo repercusiones muy negativas. Hecho decisivo que, en conjunto, permite hacer un balance predominantemente negativo.

No me propongo, ni podría, revisar aquí todos los aspectos de ese fracaso; en distintas ocasiones he manifestado la necesidad de realizar un balance analítico y crítico exhaustivo, con la presencia de todos los interesados (políticos, planificadores, profesionales de distintas disciplinas). El último encuentro promovido por FUNDICOT (V Congreso Internacional, 2009) tuvo esa finalidad y ha sido una ocasión insuficientemente aprovechada.

En mi opinión dicho balance tendría que servir para asentar algunas premisas que en el plano conceptual y metodológico me parecen fundamentales, aunque no ignoro que existen otras dimensiones que son también decisivas e incluso prioritarias, sobre todo voluntad suficiente y respetabilidad del ejercicio político; no se me escapa que, como ha señalado recientemente Fernando de Terán (2009), “la cuestión principal es política”, pero teniendo en cuenta los marcos políticos en los que España se inserta -democrático occidental y comunitario- la ordenación del territorio es una práctica pública insoslayable y con importantes consecuencias positivas para el interés general cuando se ejerce adecuadamente, como nos muestran las mejores y más arraigadas experiencias europeas (HILDENBRAND, 1996).

### **2.1. Tres premisas para ordenar el territorio**

Dicho lo anterior deseo subrayar que en ello no está toda la cuestión. Que existen también importantes insuficiencias teóricas, conceptuales y metodológicas, que forman parte del problema y que deben ser consideradas en una ocasión como la que hoy nos reúne. Para abordarlas planteo tres premisas que en mi opinión es necesario compartir:

a) Primera; me parece imprescindible asentar que para ordenar el territorio es necesario considerarlo en sí mismo, sin confundirlo o entrelazarlo ambiguamente con la sociedad que lo ocupa o la economía que lo transforma; evidentemente su consideración tiene que estar relacionada con ellas como causas o procesos que lo explican, pero esa tarea no nos releva de la necesidad de conocer objetivamente el territorio en sí, con sus hechos y elementos concretos, con dimensiones, formas y funciones determinadas. En esta tarea de conocer profundamente el territorio por sí mismo los geógrafos tienen un papel propio cualquiera que sea la escala espacial o nivel político que se considere. Se trata de ejercer una función intermedia entre el análisis y la propuesta económica, casi siempre espacial o minimamente atenta a las peculiaridades del ámbito abordado, y el proyecto técnico por lo general ensimismado y descontextualizado. Desde la Geografía, con el detalle necesario en cada caso, puede y debe aportarse el conocimiento de los hechos que hacen distinto a cada territorio, así como las condiciones específicas que de él emanan y que condicionan tanto las actuaciones concretas como las posibilidades reales de alcanzar los objetivos más generales (desarrollo sostenible, bienestar social, cohesión territorial, etc.). Dichas condiciones, entendidas como oportunidades o como dificultades, provienen, en cuanto se refiere al territorio, de tres aspectos principales y de sus interrelaciones: su dimensión (escala), su conformación natural y la disposición que sobre ésta última adopta el artificio humano surgido de su ocupación, utilización y valoración.

b) Segunda; las distintas escalas espaciales -global, continental, regional, local- o los niveles políticos que nos incumben -comunitario, estatal, autonómico y municipal- y en los que se ejerce la ordenación territorial requieren conceptos y métodos propios, vinculados por una parte a los aspectos componentes y a los factores operativos en cada dimensión espacial y por otra a las competencias, la organización política y el ordenamiento jurídico de cada nivel político territorial (ZOIDO, 2001.b). De igual manera que el tratamiento de cada escala espacial exige una representación cartográfica adecuada, también deben diferenciarse los contenidos y las formas de abordarla, su análisis, interpretación o valoración y las propuestas idóneas para mejorar la situación existente (criterios, directrices, normas, proyectos). Un instrumento de ámbito muy extenso y de planificación meramente indicativa o no vinculante como la *Estrategia Territorial Europea* tiene unos objetivos, se apoya en ideas o conceptos y mide o expresa aspectos de la realidad muy diferentes a los que contiene un plan general de ordenación municipal, determinante como bien sabemos de intereses muy concretos, sean particulares o colectivos.

Esta obviedad se enfrenta, sin embargo, a un ejercicio real de la ordenación del territorio como disciplina o como técnica administrativa muy confuso, en el que los planteamientos y conceptos más básicos se utilizan sin rigor.

He formulado reiteradamente con anterioridad a esta ocasión la necesidad de compartir un principio o regla al que he denominado “gradiente inverso de vinculación y determinación”. Si se acepta, como es imprescindible tras el posicionamiento expreso del Tribunal Constitucional (Sentencias 148/1991, 61/1997 y otras), que el territorio es único y que en él intervienen todos los entes públicos territoriales con independencia de su nivel, resulta necesario adoptar dicho principio. Hacerlo permite además dar cumplimiento al principio de subsidiariedad, gran hallazgo político de la segunda mitad del siglo XX, en cuyo logro viene insistiendo el Consejo de Europa desde hace ya varias décadas. La regla que propongo señala que a los instrumentos de ordenación territorial de mayor escala o rango (estrategias, directrices) les corresponde establecer los vínculos que afectan al interés general de mayor alcance en número de personas y entidades políticas unidas o coordinadas, y a los instrumentos más básicos (planes) desarrollar dichos vínculos y expresarlos con mayor concreción, tanto en términos espaciales como temporales.

De hecho si se analizan los instrumentos de ordenación territorial de las mejores experiencias europeas esta idea se cumple con gran inteligencia política y técnica (ZOIDO, 1993); pero en España se está lejos de esa claridad metodológica y de acción, nos sumimos con gran frecuencia en un forcejeo conceptual y competencial que crea continuos debates intelectuales meramente nominalistas y numerosos conflictos técnicos o políticos. Esta situación desfavorable se sustenta además en algunos planteamientos de base, muy consolidados aunque claramente erróneos (la Administración General del Estado carece de competencias en ordenación del territorio, aunque las realiza bajo otras denominaciones; se extiende la opinión de que los municipios gozan de excesivas competencias, etc.), pero sobre todo en las insuficiencias de la propia práctica política en todos los niveles competenciales. Sin un mayor desarrollo efectivo de la planificación territorial (en sentido amplio) no hay caso suficiente y se está abocado a debates abstractos y estériles.

Sin caer en la utopía de pensar que en el futuro todos y cada uno de los entes político-territoriales existentes tendrán instrumentos de ordenación compatibles y sincronizados, me parece imprescindible reconocer también la necesidad de un mayor desarrollo efectivo de la ordenación del territorio en el que se irán estableciendo concreciones progresivamente ajustadas, como ya sucede en las mejores experiencias europeas.

La atención y el desarrollo que en la Geografía ha merecido la cuestión de las diferentes

escalas espaciales puede prestar un buen servicio a la superación de la problemática antes descrita, pues aunque ésta sea resultado en gran medida de conflictos entre niveles políticos no son baladíes en ella los aspectos estrictamente vinculados a la dimensión espacial. Baste un ejemplo concreto para entenderlo, ¿puede plantearse conceptual y metodológicamente de la misma manera el plan de ordenación territorial de La Rioja que el de Andalucía, aunque tengan niveles competenciales similares?

c) La tercera premisa conceptual y metodológica que es preciso compartir se refiere al modelo territorial. También en este aspecto encontramos un uso frecuente de la expresión atribuyéndole múltiples significados; baste recordar su constante utilización política para aludir a la organización territorial del Estado en España, o leerla en relación con espacios pequeños y fragmentarios que no alcanzan ni las dimensiones ni la integración funcional que requiere un territorio en el sentido en que aquí se está utilizando esta palabra.

## **2.2. El modelo territorial**

Antes de abordar la cuestión de los contenidos del modelo territorial en la práctica de la ordenación quiero subrayar su importancia para el ejercicio efectivo de esta política; sin su inclusión (se le llame así o de otra manera) la ordenación del territorio adolecerá, muy probablemente, de imprecisión y falta de coherencia e integración en sus objetivos. Mi propuesta es aceptar dicha denominación y expresar con claridad su finalidad y contenidos. Las críticas a la operatividad del concepto, muy abundantes y constantes durante las tres últimas décadas del siglo XX, al considerarlo utópico o inviable y responsable de rigidez, son exclusivamente políticas, no atañen a su valor conceptual y metodológico; se trata, además, de un argumento extendido con frecuencia a la planificación en general, hecho inasumible en sociedades políticamente avanzadas y revelador de la preferencia por un ejercicio de la política poco reglado y, en consecuencia, abierto a la discrecionalidad o favorecedor de la arbitrariedad.

En ordenación del territorio el modelo territorial es la expresión sintética (razonada y expresada cartográficamente) de la opción futura para el ámbito abordado (ZOIDO, 2006). Dicha opción será más realista o más utópica según sus contenidos y flexible o rígida según los procedimientos que se dispongan para su consecución. Utilizando la acertada terminología comunitaria (Europa 2000+, 1999) dicha opción debe situarse correctamente entre los límites extremos que dibujan la “evolución tendencial” o sin control público de la realidad espacial y la “opción voluntarista” considerada posible o realizable. La persistencia y la inercia de los hechos estructurantes presentes en el territorio y la

necesidad de afrontar voluntariosos procesos de cambio que exigen el medio y largo plazo son sin duda obstáculos poderosos, por ello se debe concebir el modelo territorial como la mejora realista de la estructura presente, en un plazo determinado y teniendo en cuenta que planes futuros afrontarán nuevos retos de mejora. Un planteamiento contrario a éste desemboca fácilmente en la mera utopía y la renuncia a él en la resignación, actitudes que no pueden hacerse explícitas o son insostenibles en términos políticos.

El modelo territorial no puede ser expresado de igual manera para las diferentes escalas espaciales y/o niveles políticos, aunque en todos ellos puede ser referido a tres cuestiones, esenciales para todo territorio

- determinar un ámbito,
- identificar y proponer las estructuras y sistemas de cohesión territorial,
- distinguir las áreas o unidades espaciales que requieren regímenes de actuación diferenciados.

La primera de estas operaciones puede ser previa al ejercicio de ordenación y disponer de límites preestablecidos (fronteras, límites regionales, provinciales o municipales); en otros casos será preciso establecerlos (áreas metropolitanas, comarcas sin tradición, espacios protegidos). Obviamente no se pueden planificar ni ordenar los espacios sobre los que no se tienen competencias, pero para una correcta ordenación territorial resulta imprescindible desbordar los límites del espacio planificado al efecto de un conocimiento completo de sus elementos componentes y de las causas y procesos que inciden en ellos. Los territorios no son islas (salvo en los casos que efectivamente lo sean) aunque la utilización, ya casi única, de cartografía digital en multitud de trabajos los esté presentado como tales, incorrectamente.

Los responsables técnicos de la ordenación del territorio deben tener muy presente que la delimitación de un ámbito de ordenación acarrea importantes consecuencias pues establece una nueva territorialidad (ZOIDO, 2007), es decir nuevos derechos y obligaciones; una decisión de este tipo es esencialmente política, aunque debe estar fundada sobre circunstancias objetivas y coadyuvantes a la consecución de los intereses generales.

En segundo lugar, identificar y proponer las estructuras y sistemas de cohesión territorial es una labor compleja, tanto más cuanto mayor sea el ámbito abordado y más reciente su consideración unitaria; también a causa de la riqueza semántica de la expresión “cohesión territorial” (FERNÁNDEZ TABALES, 2009). Siguiendo lo establecido en esta última referencia el concepto de cohesión territorial contiene tres componentes principales:

- articulación física o espacial, mediante la disponibilidad de infraestructuras de comunicación (acceso equivalente);
- equidad territorial, entendida como la distribución de los equipamientos y servicios públicos que permite un disfrute igualitario de ellos;
- identificación de la comunidad que puebla un territorio con un proyecto de vida en común.

Aunque las finalidades sean idénticas en todos los ámbitos, con independencia de su escala o nivel en la organización política, las posibilidades de contribuir a su consecución son diferentes para los instrumentos de ordenación territorial, todos ellos abordan directamente los dos primeros componentes señalados y contribuyen, junto a otras políticas, al último.

Las aportaciones comunitarias a la ordenación territorial, han formulado sus objetivos en términos muy generales: convergencia económica, reforzamiento del policentrismo urbano y creación de redes transeuropeas de comunicación, por ejemplo. En la ordenación territorial francesa de ámbito estatal el acento principal se pone en la equidistribución espacial de las inversiones públicas y en el señalamiento de ciudades de descongestión o de reequilibrio para las oportunidades económicas. En las directrices y planes territoriales españoles de carácter autonómico se busca ante todo la definición de redes y sistemas territoriales de nueva formulación, dada su corta existencia como ámbitos unitarios. En el planeamiento general municipal se ha consolidado que la estructura territorial viene dada esencialmente por la comprensión integrada de tres sistemas generales (comunicaciones, equipamientos sociales y espacios libres).

Todas estas propuestas pueden ser articuladas conceptualmente en la expresión “estructuras y sistemas de cohesión territorial”. Se han vertido opiniones contrarias a este planteamiento al considerarlo reduccionista o mecanicista, achacándole que no aborda las causas a las que obedecen las estructuras territoriales realmente existentes y que, en definitiva, crean los desequilibrios o el desorden territorial. Este reproche olvida, en mi opinión, dos hechos de gran importancia para la efectividad de la ordenación del territorio. En primer lugar que esta práctica, aunque sea una función transversal y de coordinación, tiene que ser una política concreta, atribuida a un órgano determinado con funciones y competencias explícitas. El segundo aspecto generalmente olvidado es el de la dificultad real de adopción de las decisiones que afectan al territorio, pues no sólo tiene gran complejidad su identificación o propuesta, sino sobre todo, su acuerdo y gestión coordinada; recuérdese por ejemplo el llamado “efecto *NIMBY*”.

Resulta necesario y posible desarrollar estas ideas sobre las estructuras y sistemas de cohesión territorial en las diferentes escalas y niveles políticos sin perder de vista la aplicación del antes denominado gradiente inverso de vinculación y determinación.

Los dos primeros niveles políticos antes citados, comunitario y estatal relativos a España, presentan escasas posibilidades de avance en esta materia en el momento presente. En el primero de ellos la gran ampliación experimentada por la Unión Europea en los últimos años, así como sus actuales desigualdades económicas y sociales han ralentizado los avances en propuestas territoriales concretas. A nivel estatal español, el freno constitucional a formular expresamente un propósito de ordenación territorial ha llevado a los planteamientos de cohesión subrepticios y parciales, respectivamente, incluidos en el Plan Director de Infraestructuras (1993) y en el Plan Estratégico de Infraestructuras del Transporte (2005); llegándose finalmente en este nivel político a un abandono prácticamente total de la cuestión, inaceptable en un momento histórico en el que las demandas comunitarias (redes transeuropeas, Red Natura 2000, programas transfronterizos...) y el avance real de varias políticas españolas (realización de infraestructuras, protección de espacios, etc.) están señalando con claridad las oportunidades de creación de una estructura territorial más cohesionante, incluso a escala peninsular (ZOIDO, 2005).

Mayor interés y aplicación podrá tener el desarrollo de las ideas sobre estructuras y sistemas de cohesión territorial en los instrumentos de ordenación territorial relativos a las escalas local, comarcal y regional. En el primer caso -pensando principalmente en el planeamiento general municipal- el alto grado de desarrollo normativo, la minuciosa codificación legal de las actuaciones y las importantes repercusiones que podría acarrear un giro radical aconsejan no hacer cambios drásticos en los actuales enfoques, aunque es imprescindible un planteamiento más abierto y de mayor alcance del concepto de ordenación, pasando del mero control de la urbanización a la atribución de valores sociales a la totalidad del territorio, así como una mayor precisión y desarrollo de algunos conceptos legales básicos mal formulados como “estructura general y orgánica del territorio”, “sistemas generales”, “infraestructuras básicas”, etc., presentes en la normativa desde 1975 o, incluso, desde 1956.

La tarea más necesaria en el momento actual es conseguir una formulación clara y compartida de cuáles deben ser las estructuras y sistemas de cohesión territorial a escala comarcal y regional; principalmente porque en estos niveles es donde está la gran carencia de la planificación territorial española, sin cuya superación es imposible exigir plena

coherencia al planeamiento municipal (Manifiesto..., 2006); también porque en la última década ha aumentado significativamente la aprobación de directrices o planes de estos tipos y en ellos se pone en evidencia la falta de coherencia y consenso en términos conceptuales y metodológicos.

Se han hecho interesantes aportaciones analíticas por parte de algunos geógrafos (BENABENT, 2002 y 2006; Boletín de la AGE, 39, 2005 y 46, 2008; FARINÓS y ROMERO, 2007; FERIA, 2005; ROMERO y FARINÓS, 2004 y 2006; TARROJA y CAMAGNI, 2006), pero los instrumentos que alcanzan la aprobación definitiva muestran con claridad la dispersión intelectual y de método existente al respecto. Es preciso esperar todavía algo más para hacer una propuesta bien fundada y desarrollada en cuanto se refiere a la escala comarcal o subregional, sin duda más compleja y decisiva respecto a sus relaciones con la ordenación local; en cuanto al nivel autonómico (ámbito completo) algunos ejemplos (Directrices de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco, 1997; Plan de Ordenación Territorial de Andalucía, 2007) muestran claramente el camino a seguir. Partiendo de ellos propongo que los instrumentos de ordenación de este nivel consideren la cohesión territorial en tres apartados principales:

1. El sistema de asentamientos, que comprende todos los núcleos de población, agrupados por rango en una clasificación jerarquizada y que se constituye en criterio principal (no único) para la distribución espacial de los equipamientos sociales públicos, para el incentivo público de las actividades económicas de localización urbana y para la intermodalidad del sistema de transportes.

2. El sistema relacional, que acoge las infraestructuras necesarias a los flujos de todo tipo (personas, mercancías, recursos, etc.). Su gran complejidad hace imprescindible considerar inicialmente al menos las siguientes cuestiones: conocer su alcance como simple estructura o verdadero sistema regional; su posible subdivisión (sistema de transportes, sistema hidrológico, sistema energético, etc.), y las posibilidades reales de integración, tanto entre sus diferentes elementos como con los restantes sistemas o estructuras territoriales.

3. El sistema patrimonial, concepto más novedoso pero con grandes posibilidades operativas, que agrupa a todos los espacios y localizaciones con valores de este tipo (natural o cultural) y que puede ser formulado simultáneamente como una red que colabora en el mantenimiento de la diversidad natural y la calidad ambiental, una malla que permite el acceso social a los bienes patrimoniales colectivos y un conjunto de actividades relacionables en su gestión o por su contribución al sistema económico.

Identificar, proponer y acordar los hechos que a escala regional hagan posible una mayor cohesión territorial representa una tarea ingente, tanto en términos analíticos como de consenso político y de gestión, hecho que justifica sobradamente la existencia de una política específicamente denominada ordenación territorial, especialmente en el caso español compuesto en el nivel regional de territorios muy diferentes entre si, y con una trayectoria de gobierno unitaria todavía reciente. El cumplimiento de la tarea de concebir, acordar, y realizar estas estructuras y sistemas de cohesión territorial implica grandes responsabilidades públicas, al tiempo que proporcionará un marco de referencia claro a los planes de rango inferior y a la actividad privada, tareas a las que, por otra parte, se deja un amplio margen para la propia iniciativa.

La tercera cuestión principal que debe abordar un instrumento de ordenación territorial es, como se ha dicho, la de distinguir áreas o unidades espaciales que requieren regímenes de actuación diferenciados. En la terminología de la planificación esta función ha sido denominada tradicionalmente como zonificación; término muy criticado, aunque quizás las valoraciones negativas haya que aplicarlas más a la rigidez de su utilización que a su necesidad como concepto o método; de hecho todos los instrumentos vigentes, con independencia de su escala o nivel político, siguen recurriendo a la distinción de áreas o tipos de territorios.

Las políticas comunitarias se han referido a regiones tipo (Objetivo nº 1, etc.) o a grandes áreas continuas con características comunes (Arco Mediterráneo, Arco Alpino, Dorsal Interior, etc.). Las directrices o planes territoriales autonómicos apelan a áreas funcionales, dominios o unidades territoriales, utilizando, obviamente, una terminología todavía escasamente compartida. El planeamiento urbanístico municipal establece la clasificación y calificación del suelo, unidades de actuación, áreas de reparto, etc.

Todo esto es bien conocido; mi aportación conceptual y metodológica al respecto consiste en proponer, además de que no se ponga en cuestión la utilidad de la zonificación, una doble función básica para esta parte de la ordenación territorial:

1º. El establecimiento de áreas o tipos de unidades espaciales caracterizadas por aquellas circunstancias que, integradas, las hacen distintas como territorios (áreas de diversidad) aunque componentes de un conjunto unitario, y que por tanto requieren regímenes de actuación que consideren esas diferencias como valores a preservar.

2º. La identificación de áreas o tipos de espacios que se distinguen por presentar situaciones negativas objetivas (áreas de desigualdad) y que reclaman -como no puede ser

de otra forma en un proyecto político unitario democrático- regímenes o programas de actuación preferente o prioritaria.

Esta propuesta está implícita en la mayoría de los instrumentos de ordenación disponibles y forma parte de la mejor tradición planificadora aunque de forma incompleta (MCHARG, 1967; establece únicamente el método negativo: “donde no se puede”). Adoptarla podría ayudar a concebir un planeamiento más claro en su operatividad, al separar las delimitaciones de propósito duradero, valores que merecen protección, características que limitan o condicionan usos, etc. (áreas de diversidad territorial), de las que tienen que ser objeto de actuaciones programadas en un plazo determinado para superar deficiencias generalizadas, carencias en dotaciones, precariedad por catástrofe o causa circunstancial, etc. (áreas de desigualdad). En uno y otro caso, además, la expresión cartográfica de los vínculos de uno y otro tipo debe tener formas de expresión o definición diferentes; un instrumento de mayor rango puede delimitar de manera inequívoca un espacio protegido y, a la vez, sugerir indicativamente un área de actuación prioritaria, a la espera de que un plan más básico y más próximo a los ciudadanos la precise.

Con todo, la virtualidad del modelo territorial no consistirá tanto en que se hayan realizado de forma minuciosa y rigurosa las variadas tareas analíticas, de diagnóstico y propuesta correspondientes a cada uno de los tres grandes elementos componentes anteriormente tratados sino, sobre todo, en la suficiente y correcta integración entre ellas. Un territorio en el que la ordenación no intente relacionar mejor sus diferentes partes diferenciadas, en el que las infraestructuras se retrasen en exceso respecto a las necesidades productivas, o en el que los equipamientos permanezcan distribuidos de forma desigual no dispone de un verdadero modelo de ordenación. Dichas interrelaciones, además de tener una base o fundamento lógico respecto a su forma y función, deben formularse desde el conocimiento riguroso de las causas y procesos ecológicos, sociales, económicos y políticos que expresan la viabilidad real del plan en el que se insertan.

El modelo de ordenación no debe ser entendido como una realidad inmutable; los tiempos necesarios para su ejecución llevarán consigo cambios; el modelo de ordenación es una guía que orienta la acción pública, pero algo tan complejo como el territorio siempre presentará hechos nuevos, problemas y oportunidades surgidos de infinidad de factores, de las diferentes coyunturas económicas y de la evolución de las demandas sociales.

### **3. TERRITORIO Y PAISAJE**

El orden en que figuran los términos en el título de este apartado no es casual, le atribuye

una intención. El paisaje interesa desde múltiples enfoques, aquí la cuestión que se aborda es insertar el paisaje en la ordenación del territorio. No es una cuestión nueva, la Ley del Suelo de 1956 contiene referencias al paisaje (arts. 15), planteando la necesidad de su protección mediante el planeamiento especial (GARCÍA BORJA, 1989). También las incluyen numerosos desarrollos normativos posteriores (Ley del Suelo de 1975 y textos derivados); las referencias al paisaje han proliferado sectorialmente en múltiples leyes y reglamentos, pues existen más de 2000 alusiones al paisaje en el ordenamiento español vigente (RODRÍGUEZ, 2008), pero se trata apenas de menciones que amplían su consideración, salvo en la legislación ambiental (Ley 4/89 y normas derivadas).

La formulación del Convenio Europeo del Paisaje (Florencia 2000), en adelante CEP, ha propiciado un cambio cualitativo importante al haber impulsado leyes autonómicas específicas (Ley 4/2004 de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje de la Comunidad Valenciana, Ley 8/2005 del Paisaje de Cataluña, Ley 7/2008 del Paisaje de Galicia) y la introducción de algunos nuevos matices en leyes estatales recientes (Ley 42/2007 del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, Ley 45/2007 de Desarrollo Sostenible del Medio Rural, Real Decreto 8/2008 refundido sobre legislación del suelo. Respecto a estos cambios es preciso subrayar, al efecto del tema que aquí se aborda, el reciente sesgo de la consideración política y legislativa del paisaje hacia la ordenación territorial.

Esta orientación se apoya igualmente en el Convenio de Florencia, pues no en vano es la política mencionada siempre en primer lugar, tanto en su preámbulo como en los artículos que se refieren a medidas y aplicaciones (ZOIDO, 2006 a). La elaboración inicial del CEP (versión no jurídica), auspiciada por el Consejo de Europa, fue en parte encomendada a especialistas en ordenación territorial y la culminación del proceso (versión final) fue realizada por un grupo de altos funcionarios vinculados mayoritariamente a la CEMAT (Conferencia de Ministros de Ordenación del Territorio, del Consejo de Europa).

El CEP se apoya básicamente en dos principios: el paisaje forma parte de la calidad de vida de todas las personas y el paisaje expresa la identidad cultural de cada sociedad; al mismo tiempo concibe la ordenación del territorio como el instrumento idóneo para desarrollar las políticas de paisaje necesarias para su protección, gestión y ordenación en diferentes niveles políticos y a distintas escalas espaciales (PRIORE, 2002).

Tres razones principales apoyan esta última afirmación:

En primer lugar, entre territorio y paisaje (términos que no son sinónimos, aunque sea muy frecuente tal utilización) existe una importante coincidencia objetiva, pues la base

física de ambos conceptos es la misma; la palabra territorio comprende esta base material en cuanto a su apropiación, ocupación y manejo, el término paisaje añade a las anteriores actitudes sociales la percepción y valoración de dicho soporte físico como espacio vivido.

En segundo lugar, la ordenación del territorio, entendida en un sentido amplio que comprende el urbanismo, es la única política con obligación de referencia a la totalidad del mismo y, en consecuencia, vinculable a todos los paisajes. El resto de las prácticas desarrollables por un ente político que tenga atribuido un territorio se refieren a él de manera parcial, tanto si lo abordan desde la perspectiva sectorial como espacial.

En tercer y último lugar la ordenación territorial se sustenta actualmente en amplios desarrollos normativos y procedimentales que permiten satisfacer dos importantes exigencias del CEP:

- la formulación de objetivos de calidad paisajística para todos y cada uno de los paisajes identificados (art. 6.D),
- su determinación mediante procesos de participación pública (art. 5.c), consustanciales con el propio entendimiento del paisaje.

Como consecuencia de todo lo anterior se extrae que, tanto por su condición de ocuparse del territorio completo como por su carácter participativo y su valor normativo, la planificación territorial permite dar mayor firmeza jurídica a un concepto reiteradamente aludido como “no determinado” (CANALES y OCHOA, 2009).

Junto a estos argumentos generales puede aducirse otro más de oportunidad y eficacia aplicable al caso español. La consideración del paisaje puede apoyar y fortalecer una práctica todavía débil como la ordenación del territorio; las señales incipientes en algunas comunidades autónomas de sustituir, poco explícitamente, políticas de ordenación del territorio escasamente desarrolladas a nivel supramunicipal por políticas de paisaje me parece un subterfugio.

Realizadas las observaciones generales anteriores cabe plantearse la pregunta principal en una ocasión como la que nos reúne: ¿cómo puede cooperar la consideración del paisaje a un mayor y mejor desarrollo conceptual y metodológico de la ordenación del territorio?

### **3.1. Algunas cuestiones generales**

Responder con detalle a dicho interrogante exige una dedicación que no es posible en este escrito; abordaré las cuestiones que considero más importantes en el mismo plano de las tratadas en los epígrafes anteriores; para ello me apoyaré en el informe que realicé para el Consejo de Europa denominado “Paisaje y ordenación del territorio”(ZOIDO, 2006 a) y en otros dos escritos recientes (ZOIDO, 2008 b, 2009 b).

En primer lugar es preciso subrayar que la consideración del paisaje puede y debe incorporarse de forma suficiente y continuada en los instrumentos de ordenación del territorio de las diferentes escalas espaciales y niveles políticos territoriales (estrategias, directrices, planeamiento general, planeamiento de desarrollo, licencias y permisos de construcción o apertura de actividades). Esta condición está lejos de cumplirse en España, bien por ausencia, por insuficiencia de contenidos o por falta de tiempo para el desarrollo de una política todavía incipiente; esta última es la situación actual de Cataluña, Comunidad en la que a pesar de disponer de una voluntad definida al respecto aún no se ha desplegado hasta sus últimas consecuencias el proceso normativo, planificador y de actuación o gestión.

Para apoyar la afirmación anterior deseo subrayar los siguientes hechos:

- La Unión Europea no ha suscrito el Convenio Europeo del Paisaje; los documentos de ordenación territorial emanados de esta instancia política (Estrategia Territorial, 1999, Agenda Territorial... 2007) han incorporado una noción del paisaje restrictiva (paisaje cultural) respecto a la planteada en el CEP.
- Respecto al conjunto de España la Administración General del Estado se ha limitado hasta ahora además de a impulsar la firma y ratificación del Convenio de Florencia, a difundirlo, apoyar la identificación y caracterización de los paisajes españoles (MATA y SANZ, 2003), realizar algunos estudios e impulsar un Grupo de Contacto con las Comunidades Autónomas. No ha hecho explícito ningún posicionamiento general propio; ni desde el punto de vista competencial, ni en relación con los espacios de gestión directa, ni con las actividades sectoriales propias que tienen incidencia paisajística.
- En el nivel autonómico son minoría las Comunidades que han emprendido una acción política decidida. Como se ha dicho incluso en el caso en el que más se ha avanzado no se han alcanzado todavía resultados suficientes.
- Aunque la legislación urbanística hace posible que el planeamiento general municipal tenga en cuenta el paisaje y que se puedan elaborar planes especiales de protección, este enfoque no forma parte de la documentación mínima exigida para los planes, por lo que generalmente no se aborda; la figura de desarrollo prevista, plan especial de protección, apenas se ha puesto en práctica.
- En relación con licencias y permisos urbanísticos municipales de construcción o apertura las carencias de regulación son prácticamente absolutas, si se exceptúan las

incluidas en el Reglamento de paisaje de la Comunidad Valenciana (Decreto 120/2006 arts. 22 y 48).

Ante esta situación y por el compromiso contraído en España al producirse la ratificación del CEP (noviembre de 2007) y su posterior entrada en vigor (1 de marzo de 2008) la actitud consecuente tiene que ser la de vincular más estrechamente paisaje y ordenación del territorio, incluyendo obligatoriamente su consideración en los instrumentos previstos por la legislación para dicha política entendida en su sentido más amplio, es decir, comprendido el planeamiento urbanístico.

A nivel estatal, desprovisto constitucionalmente del ejercicio de la práctica de la ordenación territorial, la ratificación del CEP obliga a la Administración General del Estado a realizar al menos las siguientes tareas:

- formular los objetivos de calidad paisajística para todo el territorio nacional,
- asumir responsabilidades propias en la protección, gestión y ordenación de los paisajes transfronterizos,
- incluir y desarrollar la dimensión paisajística en las políticas sectoriales de su competencia (ZOIDO, 2008 b).

Aunque pueda parecer obvio no debe olvidarse que la consideración del paisaje, -en los instrumentos de ordenación territorial autonómicos o municipales, y en las políticas relativas al conjunto del Estado- debe basarse en el conocimiento riguroso de cada uno de los paisajes identificados (art. 5 d, 6 c y 6 D del CEP), y en su inclusión en las diferentes fases de planificación (información, diagnóstico, propuesta, normativa, programas de actuación, gestión y seguimiento); frente a esta exigencia el estudio de los documentos de ordenación vigentes en España muestra un tratamiento incompleto, parcial o insuficiente prácticamente generalizado.

### **3.2. Consideraciones conceptuales, metodológicas y prácticas**

Para todos los instrumentos de ordenación territorial propiamente dichos, esto es en aquellos a los que la legislación española vigente reconoce explícitamente como tales (planes y directrices regionales, planes subregionales, parciales y comarcales y planeamiento urbanístico), se pueden hacer algunas consideraciones generales de carácter conceptual, metodológicas y prácticas, estas últimas relacionadas principalmente con contenidos que deben ser abordados y con prioridades de actuación.

En todos estos instrumentos, con independencia de su escala o nivel político, deberían tenerse en cuenta los siguientes aspectos:

- a. Es imprescindible que tomen en consideración el paisaje por si mismo y tal como lo define el CEP (art. 1), Es decir no debe ser confundido con otros hechos o conceptos próximos (territorio, ecosistema, patrimonio...) y tiene que ser entendido, simultáneamente, como hecho objetivo (“cualquier parte del territorio”, compuesto por una base natural y las formas derivadas de su funcionalidad para la utilización humana a lo largo del tiempo) y a la vez subjetivo (“tal como es percibido por la población”, individual o colectivamente, a través de las representaciones que la sociedad hace de sus formas visibles y con las atribuciones simbólicas que les confiere).
- b. Entre paisaje y ordenación del territorio existen evidentes correspondencias y pueden establecerse importantes sinergias, El conocimiento, la planificación y la gestión del territorio se cualifican si se toma en consideración su dimensión paisajística, Si la ordenación del territorio tiene en cuenta el paisaje puede dar mayor claridad y profundidad a sus objetivos ambientales, sociales y económicos.
- c. La amplitud semántica del concepto paisaje puede presentar interesantes oportunidades metodológicas para una política como la ordenación del territorio todavía insuficientemente desarrollada y escasamente consensuada, Además, el sentido de cualidad del territorio que contiene la idea de paisaje permite exigir intervenciones cuidadosas y bien acabadas. Este gran arco de significados, que conjuntamente incorpora una comprensión holística del territorio y su calidad final, representa la principal oportunidad para incorporar el paisaje a la ordenación territorial.
- d. El paisaje es un testimonio vivo y permanente para el ejercicio real de la ordenación del territorio. Refleja a un tiempo las buenas y las malas prácticas presentes, abiertas a la consideración y al aprendizaje de lo que puede hacerse o debe evitarse, de aquello que debe mantenerse como un valor o eliminarse por ser considerado superfluo u obsoleto.
- e. La noción de paisaje puede afianzar la formulación del modelo territorial, en su idea de conjunto y en cada uno de los tres componentes principales antes señalados: delimitación del ámbito del plan, su división en partes y una inserción coherente y cualificada de las estructuras y sistemas territoriales.
- f. Permite además comprender el territorio como marco vital reconocido y valorado por la población que lo ocupa. Representando por ello una interesante posibilidad de una mayor implicación de las poblaciones en la ordenación territorial. La

inserción del paisaje en los instrumentos de ordenación territorial puede fomentar y facilitar la participación ciudadana en el gobierno del territorio.

- g. En un contexto tendente a la uniformidad y banalidad de la mayoría de los espacios, los instrumentos de ordenación territorial deben proponer la diversificación paisajística, principalmente en cuanto se refiere a los ámbitos rurales y urbanos carentes de protección, así como la accesibilidad y visibilidad de todos los paisajes.
- h. Todos los instrumentos de ordenación del territorio deben contener objetivos de calidad paisajística; su inserción en el planeamiento territorial y urbanístico puede conferirles el valor normativo deseado en cada caso (ámbitos de protección; normas, directrices o recomendaciones relacionadas con la gestión y ordenación de determinados elementos o de cada paisaje unitariamente considerado).

### **3.3. El paisaje en los instrumentos de ordenación autonómicos**

Junto a las consideraciones generales anteriores conviene abordar los diferentes tipos de planificación territorial. En primer lugar los de ámbito supramunicipal e infraestatal.

Este apartado incluye diferentes escalas espaciales, pero los instrumentos en él comprendidos son todos de competencia autonómica (planes y directrices regionales o subregionales, planes territoriales comarcales o parciales); este hecho es determinante para su concepción y aplicación, netamente diferenciadas tanto de la consideración del conjunto del Estado como del planeamiento municipal. La pluralidad de situaciones existentes en España respecto a cuestiones de escala (desigual tamaño de las comunidades autónomas) y de tipo político-administrativo (territorios insulares, territorios históricos, institución o no de comarcas, etc.) aconseja incluirlos en un solo apartado en esta ocasión.

Por lo dispuesto en el ordenamiento jurídico vigente, por la actitud hasta ahora reticente de la Administración General del Estado a desarrollar políticas de paisaje específicas y por la anticipación ya notoria de algunas comunidades autónomas, todo parece apuntar a que será el nivel autonómico el que desarrollará la aplicación del CEP en España. Esta cuestión tiene repercusiones de toda índole, pero es posible entrar en ella de manera general a sabiendas de que puede cambiar si la Administración General del Estado tomara otra actitud (ZOIDO 2008 b).

Si se acepta este planteamiento, no como único posible sino como el de desarrollo efectivo más probable a medio plazo en España, será en este nivel en el que se fijarán los derechos y deberes de los ciudadanos respecto al paisaje. En cierto modo este planeamiento ya se está haciendo efectivo (BUSQUETS y CORTINA, 2008; MATA OLMO, 2009). Situados en él es preciso señalar en primer lugar que las escalas regional y comarcal pueden

presentar una legitimidad o coherencia básica para que la ordenación del territorio aborde en ellas las cuestiones relativas a los paisajes, recuérdese que la Carta Europea de Ordenación del Territorio recomienda específicamente la escala regional para dicha práctica.

A estas escalas se asocian preferentemente los fundamentos naturales del paisaje, los procesos históricos que en la larga duración han generado formas terrestres duraderas unidas a la funcionalidad y las pautas culturales en las que se basa su aprecio social. Consecuentemente en estas escalas se puede producir la mayor adecuación entre los modelos territoriales y los modelos culturales. El paisaje permite ensamblar ambos hechos tanto en su dimensión natural como histórica y en su condición de espacio vivido en el presente o proyectado hacia el futuro (CABALLERO y ZOIDO, 2009).

En la definición de los modelos territoriales de estas escalas la consideración del paisaje puede ser entendida, por tanto, como un valioso recurso científico y técnico para la ordenación, pues revela y ayuda a comprender los hechos que han determinado los procesos naturales y han condicionado las actuaciones humanas. El paisaje apoya o establece las limitaciones de la concepción unitaria de un determinado ámbito, su división en partes y la coherencia o insuficiencia de los hechos con los que se desea proporcionarle una estructura conjunta.

La atención específica al paisaje en los instrumentos de ordenación territorial correspondientes a las escalas de competencia autonómica debe dirigirse al menos a los siguientes aspectos:

- a. La identificación, caracterización y cualificación de todos y cada uno de los paisajes del ámbito considerado, Para tales fines la evolución reciente de los conocimientos relativos al paisaje aconsejan atenerse al enfoque y terminología establecidos en el CEP, así como la utilización de la metodología de origen británico denominada LCA (Landscape Character Assessment, 1992 y 1998), ampliamente difundida en toda Europa y de gran utilidad, no solo para conocer los paisajes sino también para afrontar su protección, gestión y ordenación.
- b. La actual disponibilidad de sistemas de información geográfica aconseja la vinculación del instrumento de ordenación a inventarios u observatorios de recursos y conflictos paisajísticos, en los que cabe integrar al menos los siguientes elementos: el modelo digital del terreno con las determinaciones exigidas para la cartografía de cada tipo de plan, las bases de datos correspondientes a delimitaciones, usos del suelo,

asentamientos, redes, áreas o unidades de paisaje, hitos, conflictos y atribuciones culturales,

- c. En estas escalas tienen que establecerse las tipologías de paisaje a las que se asociarán regímenes específicos de protección, gestión y ordenación (conceptos expresamente definidos en el CEP, art. 1), emanados de las características y situación de cada tipo, y vinculados a las actividades productivas, recreativas o residenciales que se realizan en cada uno de ellos, especialmente de aquellas con mayor incidencia paisajística. Dichos regímenes de actuación tendrán alcance normativo y vincularán al planeamiento y la gestión municipal, que los desarrollará aplicándolos con mayor determinación y detalle.
- d. Los planes regionales y comarcales deben contener también la identificación y regulación de los paisajes considerados de interés general supramunicipal; aquellos a los que se confiera un sentido estratégico o ejemplarizante para desencadenar actuaciones posteriores; atención especial deben merecer igualmente los paisajes limítrofes, de modo que un recurso unitario valioso o un conflicto compartido no sea tratado de manera desigual por el hecho de corresponder a más de una demarcación (GORKU y JENKINS, 1995).
- e. El fomento de la sensibilidad y de las posibilidades reales de aprecio de los paisajes por la sociedad se plasma en los instrumentos de estos niveles mediante la concepción y propuesta de redes, itinerarios y miradores (CAPARRÓS, 2002). La inclusión de carreteras paisajísticas, concebidas como una dotación al servicio del desarrollo local o rural y como un equipamiento cada día más demandado, puede representar en el momento actual una de las mejores oportunidades para el disfrute social de los paisajes (CUELLO y otros, 2009).

### **3. 4. Paisaje, planeamiento y gestión municipal**

Esta es una cuestión de gran enjundia que sólo puedo esbozar; ni por la disponibilidad de tiempo, ni por el desarrollo real de las prácticas (BUSQUETS y CORTINA, 2008) cabe en el momento presente hacer una propuesta sistemática, ni siquiera desarrollar un conjunto de argumentos ordenados, La abordaré por tanto en un doble plano que tratará, en primer lugar de fortalecer la necesidad de considerar el paisaje en este nivel y por otra parte de señalar algunas oportunidades y prioridades.

Ante todo es preciso subrayar que la escala local contiene los paisajes reales, tanto en su concreta confirmación física o formal, como en su sentido de espacio vivido o experiencia directa y cotidiana; es la escala primordial para la participación social en la definición de

los objetivos de calidad paisajística y para la integración efectiva entre las formas del territorio y las causas o procesos que las producen, Si las políticas de paisaje no alcanzan el nivel político municipal, o no se aplican en él con eficacia al servicio de los intereses generales, los desarrollos producidos en otros niveles serán inútiles o se verán reducidos a la mera declaración de intenciones.

Dicho esto hay que señalar con idéntico énfasis que la política local relativa al paisaje debe llevarse a cabo de acuerdo con objetivos, directrices y criterios paisajísticos generales, emanados de los niveles políticos internacional, nacional y regional, a los que debe dar concreción espacial.

Un principio básico que también tiene que ser considerado en este nivel es que en muchos lugares su paisaje es reconocido como seña principal de identidad y de aprecio externo; esta afirmación es válida para espacios de dominante natural, rural o urbana y pone de manifiesto el acierto del CEP (art. 2) al vincular la idea de paisaje a todo el territorio (en la propia elaboración del Convenio fue defendida, aunque no prosperó, la idea de dedicarlo exclusivamente a espacios naturales y rurales).

La singularidad y el atractivo paisajístico de cada lugar pueden ser, por otra parte, factores significativos del desarrollo territorial, sobre todo a nivel local; tanto directamente, como fuente de actividad y empleo, como indirectamente, ya que disponer de un paisaje de calidad estimula la acción local y atrae iniciativas externas. No creo necesario insistir en la estrecha vinculación entre paisaje, calidad del territorio y turismo.

Para fortalecer todas estas posibilidades pueden tener utilidad los siguientes criterios generales de ordenación:

- Contener y concentrar espacialmente las actuaciones, evitando la proliferación y dispersión innecesaria de objetos en el paisaje.
- Evitar las atribuciones masivas de usos al suelo, con el fin de no provocar procesos homogeneizadores y de canalización.
- Identificar y caracterizar los hechos que establecen imágenes de conjunto apreciadas como unitarias, tales como siluetas, distribución de la volumetría de las edificaciones, y sus relaciones con los espacios libres, colores dominantes, presencia y distribución de vegetación, etc.
- Valorar y catalogar las formas y hechos singulares existentes en el territorio, tanto de elementos vivos (setos, árboles, bosquetes...) como inertes (formas y componentes del relieve, cauces, arroyos, bancales, muros etc.).

- Mantener expeditos y continuos los trazados de vías y caminos cuya funcionalidad se haya reducido (vías pecuarias, caminos rurales,...) y proponer rutas e itinerarios alternativos al automóvil (senderos, carriles ciclistas,...).
- Encontrar la localización y disposición menos impactante para las actividades con alta incidencia paisajística (almacenamiento de chatarra, antenas, tendidos eléctricos...).

Desde estas ideas generales se plantean a título meramente ilustrativo algunas oportunidades y prioridades de inserción del paisaje en el planeamiento municipal.

En relación con la ciudad consolidada pueden resultar de interés los siguientes hechos:

- Fomentar, mantener y mejorar paisajísticamente todos los recursos que el relieve, la distancia y la visibilidad han creado en el espacio urbano, tales como colinas aisladas, escarpes, fachadas y frentes urbanos.
- Proteger, completar y mantener las zonas verdes y, particularmente, la vegetación vial.
- Mejorar la calidad paisajística de la edificación existente, exigiendo su mantenimiento frente al descuido o abandono, así como el acabado de edificios, traseras y bordes urbanos.
- Completar la urbanización y dotación del espacio público en las periferias urbanas y conjuntos residenciales tendentes a la marginación social.
- Potenciar la rehabilitación o reurbanización de espacios obsoletos y degradados, tales como edificios o áreas industriales sin uso y espacios muy contaminados.
- Mejorar los accesos o entradas al núcleo urbano y realizar las medidas restauradoras y correctoras necesarias en las obras e infraestructuras de reciente ejecución.
- Controlar la presencia de la publicidad visible y la distribución del mobiliario urbano evitando que sature y abigarre el espacio público.

Todos estos planteamientos son vinculables al planeamiento municipal a través de su programa de actuaciones y, principalmente de su normativa, en la que sería de gran utilidad integrar unas ordenanzas específicamente dedicadas al paisaje.

El reto mayor para la inserción del paisaje en el planeamiento municipal se plantea sin duda en relación con los desarrollos edificatorios periurbanos existentes o previstos. La dificultad y la magnitud de esta tarea son abrumadoras y merecedoras de un desarrollo específico que no es posible realizar aquí. Únicamente expresaré dos ideas de partida que me parece fundamental tener en cuenta:

En primer lugar la necesidad de reconducir de manera radical unas formas de crecimiento urbano absolutamente insostenibles en términos no sólo ambientales (por el despilfarro de suelo y energía principalmente), sino también sociales (carencia de equipamientos, tiempos

de desplazamientos) y, en el momento presente, sobre todo económicas (especulación inmobiliaria como motor de la crisis financiera).

Por otra parte quiero subrayar la inutilidad de posibles tratamientos paisajísticos meramente maquilladores ante graves errores e insuficiencias de ordenación, La amplitud semántica del concepto paisaje permite la crítica de estas situaciones pero para recorrer todo el camino que hace posible alcanzar su sentido cualificador final es imprescindible desarrollar un conjunto de tareas previas que recojan los criterios más básicos de la ordenación territorial.

Respecto a los suelos rústicos, especialmente necesitados de mayores desarrollos conceptuales y metodológicos en la ordenación municipal, la consideración del paisaje puede prestar un extraordinario servicio.

El criterio de actuación más básico es el de establecer áreas, tipos o unidades de paisaje en todo el termino municipal objeto de ordenación a través del planeamiento general. Dichas subdivisiones deben ser caracterizadas, tal como indica el CEP (art.. 6 C), no solo por sus elementos componentes sino también por las presiones y las dinámicas que experimentan.

La mayor parte del espacio agrario tiene dinámicas lentas y la mejor intervención paisajística consiste en el mantenimiento de sus características formales, tarea a la que se opone principalmente el abandono por pérdida de rentabilidad y funcionalidad; pero hay otros espacios rurales en situaciones de transición o reconversión a funciones de producción intensiva que precisan no solo medidas de cualificación paisajística sino verdaderos proyectos de ordenación rural, Se trata de dos situaciones muy contrastadas que exigen actitudes y soluciones diferenciadas,

En el primer caso el principal reto es el mantenimiento de la funcionalidad, pero debe entenderse que ésta ya no puede ser meramente productiva, sino también de conservación de parámetros naturales, de regeneración de recursos y ambiental. Las actividades agrarias están ampliamente subvencionadas con recursos públicos, las propiedades rusticas generan importantes plusvalías privadas y, en consecuencia, deben asumir funciones al servicio de los intereses generales. El ejemplo francés de los planes y proyectos de paisaje rurales (AMBROISE y otros, 2000) muestra claramente el camino a seguir en España.

Algunos criterios básicos de actuación pueden ser los siguientes:

- Mantener el parcelario y sus límites aparentes (muros de piedra seca, setos vegetales,...).

- Preservar la vegetación existente (árboles aislados, bosquetes, sotos) y, cuando sea posible, completar y aprovechar para reforestar cauces, herrizas, descansaderos, vías pecuarias bordes de camino y linderos.
- Conservar las construcciones rurales de todo tipo: infraestructuras de contención de suelos (bancales, perímetros pétreos de protección de árboles), de riego (norias, pozos, acequias, partidores, canales de desagüe,...), corrales y construcciones para el ganado, pilares, fuentes, caserío rural.
- Evitar la localización de cortafuegos e instalaciones (tendidos eléctricos, antenas, turbinas) en lugares conspicuos o que repitan las alineaciones naturales más visibles, Particular importancia debe concederse al mantenimiento de la naturalidad de las líneas de cumbres y fondos escénicos.

En los ámbitos agrarios de intensa transformación por intensificación surgen paisajes nuevos que es preciso aceptar como tales, siempre que cumplan las condiciones de salubridad, ecológicas y de ordenación. Estos espacios exigen proyectos de ordenación rural que, conceptual y metodológicamente, están cercanos al planeamiento parcial y al estudio de detalle de la ordenación urbanística. En relación con ellos está cobrando fuerza la idea del proyecto paisajístico, hasta ahora vinculado principalmente a los espacios libres públicos, si bien las realizaciones de este tipo con mayor extensión (parques metropolitanos y periurbanos) han comenzado a incorporar los elementos persistentes de los espacios agrarios. El recorrido inverso también es ya un hecho en algunos paisajes agrarios; ha empezado a aplicarse en espacios connotados muy positivamente (viñedos famosos, paisajes agrícolas protegidos, etc.) y en algunos países europeos se está extendiendo a situaciones comunes (*bocage* en Francia) o incluso a amplios espacios unitarios (valles suizos, BOLLIGER y otros, 2002).

#### **4. RECAPITULACIÓN**

De todo lo anteriormente expuesto quiero destacar algunas ideas que considero principales en función de la ocasión que nos convoca:

1. Entre Geografía, territorio y paisaje existe una poderosa vinculación que responde tanto al desarrollo y tradición de la disciplina, como a conflictos y necesidades actuales que demandan soluciones.
2. El gobierno y la administración del territorio es una función pública insoslayable en el marco político, social, ambiental y económico en el que se inserta España.

3. La labor de los geógrafos en la ordenación del territorio sistematiza su entendimiento, completa y complementa otras aportaciones disciplinares. Su participación puede ser clave para que se atribuyan valores sociales a todas y cada una de las partes de un territorio determinado.
4. Los geógrafos españoles podemos y debemos aportar nuestros conocimientos al gobierno del territorio en todas las escalas y niveles políticos que nos conciernen. Han conseguido un reconocimiento social inicial que no debe ser defraudado y que exige mayores desarrollos y acuerdos conceptuales y metodológicos; un reto especial se nos plantea en relación con el nuevo grado en “Geografía y Ordenación del Territorio”.
5. Estos últimos objetivos pueden alcanzarse mediante el desarrollo intelectual, la codificación de las enseñanzas y el desarrollo del modelo territorial, idea válida para cualquier escala espacial o nivel político objeto de ordenación.
6. Las diferentes escalas y los territorios con asignaciones competenciales específicas precisan distintos enfoques, tanto a nivel teórico como en relación con las circunstancias que propician cada plan de ordenación. Singular importancia tiene en el momento presente la ordenación territorial en los niveles competenciales atribuidos a las comunidades autónomas que reclaman la mayor atención científica como recurso imprescindible para su propio gobierno y para coordinar el planeamiento municipal o las actuaciones sectoriales.
7. La inclusión de los paisajes en las tareas de ordenación del territorio puede ayudar a mejorar los planteamientos científicos de esta actividad pública y a incrementar el interés o participación social en ella.
8. La ratificación y vigencia del CEP en España exigen la consideración obligatoria del paisaje en las políticas estatales con incidencia en el territorio, en todos los instrumentos de ordenación territorial de competencia autonómica y en el planeamiento municipal.
9. En todas estas actuaciones públicas el paisaje debe ser considerado por sí mismo como un recurso importante para la efectiva ordenación del territorio pues permite establecer la congruencia de toda intervención o actuación en él y, al mismo tiempo, evaluar su calidad final.
10. El mantenimiento o mejora de la calidad del territorio, expresada a través de sus paisajes, es el principal objetivo que los geógrafos debemos transmitir en el momento presente a los responsables públicos y al conjunto de la sociedad.

## BIBLIOGRAFÍA CITADA

- *Agenda Territorial Europea* (2007), Comisión Europea, Lisboa.
- AMBROISE, R. y otros (2000): *Agriculteurs et paysages, Dix exemples de projets de paysage en agriculture*, Dijon, Educagri editions.
- BENABENT FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA, M. (2002): “La ordenación del territorio: una nueva función pública y viejos problemas”, en *Urban* nº 7, pp. 52-70.
- BENABENT FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA, M. (2006): *La ordenación del territorio en España. Evolución del concepto y de su práctica en el siglo XX*, Sevilla, Universidad de Sevilla y Consejería de Obras Públicas y Transportes.
- *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* nº 39 (2005). Número monográfico dedicado al desarrollo territorial sostenible en España, AGE, Murcia.
- *Boletín de la AGE* nº 46 (2007), AGE, Murcia.
- BOLLIGER, P. y otros (2002): *Boite a outils CEP. Guide méthodologique pour les conceptions d'évolution du paysage*, Lausana, Hochschule fur Technik Rapperswill.
- BUSQUETS, J. y CORTINA, A. (2008): *Gestión del paisaje. Manual de protección, gestión y ordenación del paisaje*, Barcelona, Editorial Ariel.
- CABALLERO, J. V. y ZOIDO NARANJO, F. (2008): “Formación y desarrollo de una línea de investigación: la dimensión paisajística de los conjuntos arqueológicos”, en *Cuadernos Geográficos* nº 43, pp. 181-198, Universidad de Granada.
- CANALES PINACHO, F. y OCHOA GÓMEZ, P. (2009): “La juridificación del paisaje o de cómo convertir un criterio esencialmente estético en un bien jurídico objetivable”, en *Diario La Ley* nº 7183.
- CAPARRÓS, L., RODOLFO y otros (2002): “Bases para el establecimiento de una red de miradores en Andalucía” en ZOIDO NARANJO, F. y VENEGAS MORENO, C. (2002): *Paisaje y ordenación del territorio*, Sevilla, Fundación Duques de Soria y Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía.
- *Carta Europea de Ordenación del Territorio* (1983), Consejo de Europa, Conferencia de ministros responsables de la ordenación del territorio, (CEMAT), Estrasburgo.
- *Convenio Europeo del Paisaje. Textos y comentarios* (2007), Madrid, Ministerio de Medio Ambiente.

- *Countryside Character. The Character of England's natural and manmade landscape* (1998), Londres, Countryside Commission..
- *Directrices de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco* (1997), Vitoria, Gobierno Vasco, Departamento de Urbanismo y Vivienda.
- *Estrategia territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio europeo* (1999), Madrid, Comisión Europea-Ministerio de Obras Públicas y Transportes.
- *Europa 2000. Perspectivas de desarrollo del territorio de la Comunidad Europea* (1982), Bruselas, Comisión Europea.
- *Europa 2000+. Cooperación para la ordenación del territorio europeo* (1994), Luxemburgo, Comisión Europea.
- FERIA TORIBIO, J.M. y otros (2005): “Los planes de ordenación del territorio como instrumentos de cooperación”, en *Boletín de la AGE* nº 39, pp. 87-116.
- FERNÁNDEZ TABALES, A. y otros (2009): “El concepto de cohesión territorial. Escalas de aplicación, sistemas de medición y políticas derivadas”, en *Boletín de la AGE*, nº 50 (en prensa).
- FUNDICOT (2009), V Congreso Internacional de Ordenación del Territorio: *Agua, Territorio y Paisaje. De los instrumentos programados a la planificación aplicada*, Madrid.
- GARCÍA BORJA, A. (1989): “Notas sobre el paisaje en el orden jurídico”, en *Seminario sobre el paisaje*, Sevilla, Casa de Velásquez y Consejería de Obras Públicas y Transportes, pp. 104-113.
- *Geografía 21* (2001), Murcia, Asociación de Geógrafos Españoles.
- GORGEU, Y. y JENKINS, C. (1995): *La Charte paysagere, Outil d'aménagement de l'espace intercommunale*, París, La Documentation Francaise.
- HILDENBRAND SCHEID, A.(1996): *Política de ordenación del territorio en Europa*, Sevilla, Universidad de Sevilla y Consejería de Obras Públicas y Transportes.
- *Landscape Character Assessment, Principles and Practices* (1992), Countryside Commission for Scotland, Battleby, Perth.
- *Libro blanco del título de grado en Geografía y Ordenación del Territorio* (2004), Madrid, Asociación de Geógrafos Españoles.
- *Manifiesto por una nueva cultura del territorio* (2006), Madrid, Asociación de Geógrafos Españoles y Colegio de Geógrafos (ver en [www.age.es](http://www.age.es)).

- MARINA, J.A. (1999): “Paisaje intelectual”, en *Anuario ONCE. Pensando el siglo XXI*, Organización Nacional de Ciegos Españoles, s.e., pp. 5-13.
- MATA OLMO, R. (2009): “Paisaje y territorio. Un desafío teórico y práctico”, en *FUNDICOT*, op. cit, cfr. págs. 243-282.
- MATA OLMO, R. y SANZ HERRAIZ, C. (2003): *Atlas de los paisajes de España*, Madrid, Ministerio de Medio Ambiente.
- MCHARG, I. (1967): *Proyectar con la naturaleza*, Barcelona, Ed. Gustavo Gili.
- MORIN, E. (2001): *La mente bien ordenada*, Barcelona, Editorial Seix Barral.
- *Plan Director de Infraestructuras 1993-1997* (1993), Madrid, Ministerio de Obras Públicas y Transportes.
- *Plan Estratégico de Infraestructuras y Transportes 2005-2020*, (2005), Madrid, Ministerio de Fomento.
- *Plan de Ordenación Territorial de Andalucía* (2007), Sevilla, Consejería de Obras Públicas y Transportes, Secretaría General de Ordenación del Territorio.
- PRIORE, R. (2002): “Derecho al paisaje, derecho del paisaje”, en ZOIDO NARANJO, F. y VENEGAS MORENO, C. *op. cit.* cfr. pp. 92-99.
- PUJADAS, R. y FONT, J. (1998): *Ordenación y planificación territorial*, Madrid, Editorial Síntesis.
- RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, J. (2008): “Recopilatorio de referencias legales al paisaje en España”, en *Estudio sobre la situación del paisaje en España y establecimiento de líneas de intervención para el desarrollo del Convenio Europeo del Paisaje*, Centro de Estudios Paisaje y Territorio – Ministerio de Medio Ambiente (inédito; ver [www.paisajeyterritorio.es](http://www.paisajeyterritorio.es)).
- ROMERO GONZÁLEZ, J. y FARINÓS DASI, J. (edits). (2004): *Ordenación del territorio y desarrollo territorial. El gobierno del territorio en Europa: tradiciones, contextos, culturas y nuevas visiones*, Gijón, Ediciones Trea, S.L.
- ROMERO, J. y FARINÓS, J. (edit.) (2006): *Gobernanza territorial en España. Claroscuros de un proceso a partir del estudio de casos*, Valencia, Universidad de Valencia.
- TARROJA, A. y CAMAGNI, R. (coords.) (2006): *Una nueva cultura del territorio. Criterios sociales y ambientales en las políticas y el gobierno del territorio*, Barcelona, Diputación de Barcelona..
- TERÁN TROYANO, F. (2009): “La gran excusa Cerdá”, entrevista en *El País, Babelia*, 26 de septiembre de 2009, pp. 16-17.

- TROITIÑO VINUESA, M. A. (2001): “Geografía aplicada y geógrafos profesionales en España. Trayectoria, identidad y campos de actividad”, en Michel PHILIPPONNEAU, M., *Geografía Aplicada*, Barcelona, Editorial Ariel, pp. 273-300.
- TROITIÑO VINUESA, M. A. (2006): “Ordenación del territorio y desarrollo territorial: la construcción de las geografías del futuro”, en *Geocalli. Cuadernos de Geografía*. nº 14, Universidad de Guadalajara (México), pp. 17-68.
- ZOIDO NARANJO, F. (1998): “Geografía y ordenación del territorio” en *Iber. Didáctica de las Ciencias Sociales. Geografía e Historia* nº 16, Barcelona, Editorial Graó, pp. 19-31
- ZOIDO NARANJO, F. (2001.a): “Relaciones entre formación y dedicación profesional en la geografía española”, en *Documents d’Analisi Geografica* nº 39, Barcelona, Universidad Autónoma de Barcelona, pp. 37-96.
- ZOIDO NARANJO, F. (2001b): “La ordenación del territorio a distintas escalas”, en GIL OLCINA, A. y GÓMEZ MENDOZA, J. (coords.), *Geografía de España*, Barcelona, Editorial Ariel, pp. 595-618.
- ZOIDO NARANJO, F. (2005): “Estructura territorial”, en *Atlas Estadístico de las áreas urbanas de España*, Madrid, Ministerio de la Vivienda, pp. 21-23.
- ZOIDO NARANJO, F. (2006 a): “Landscape and spatial planning”, en *Landscape and sustainable development. Challenges of the European Landscape Convention*, Estrasburgo, Consejo de Europa, pp. 55-79. Versión castellana en [www.paisajeyterritorio.es](http://www.paisajeyterritorio.es).
- ZOIDO NARANJO, F. (2006 b): “Modelos de ordenación territorial”, en ENRIQUE ESPINOZA, L. y CABERO DIÉGUEZ, V. (edits.), *Sociedad y medio ambiente*, Universidad de Salamanca, pp. 251-285.
- ZOIDO NARANJO, F. (2007): “Territorialidad y gobierno del territorio. Hacia una nueva cultura política”, en FARINÓS, J. y ROMERO, J. (edits.), *Territorialidad... op. cit.*, pp. 19-48.
- ZOIDO NARANJO, F. (2008 a): “Los geógrafos y la ordenación del territorio. Algunas reflexiones sobre sus relaciones en España”, en ARTIGUES y OTROS, *Albert Quintana. El seu temps i la seva obra*, Mallorca, Dirección General de Ordenación del Territorio, Gobierno de Islas Baleares, pp. 474-489.
- ZOIDO NARANJO, F. (2008 b): “Bases para la definición y desarrollo de las políticas de paisaje en España”, en *Estudio sobre la situación,, op.cit.*

- ZOIDO NARANJO, F. (2009 a): “Derechos humanos, territorio y paisaje”, texto presentado a las Jornadas “Paysages europeennes et mondialisation. Colloque Interdisciplinaire et Internationale”. Université de Paris 3 – Sorbonne, Florencia, mayo de 2009 (pendiente de publicación, ver en [www.paisajeyterritorio.es](http://www.paisajeyterritorio.es)).
- ZOIDO NARANJO, F. (2009 b): “Aplicación y seguimiento del Convenio Europeo del Paisaje”, en NEL-LO I COLOM, O., *La política del paisatge a Catalunya*, Barcelona, Departamento de Política Territorial y Obras Públicas, Generalidad de Cataluña (en prensa).
- ZOIDO NARANJO, F. (director) y otros (2009): *Carreteras paisajísticas. Estudio para su catalogación en Andalucía*, Sevilla, Centro de Estudios Paisaje y Territorio, Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía.