

DAMIÁN ÁLVAREZ SALA

Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos

Secretario General de Planificación de la Consejería de Obras Públicas y Transportes

Junta de Andalucía

## UN PROGRAMA DE ACTUACIONES PARA LOS PAISAJES DE ANDALUCÍA\*

[\*]

Trabajo presentado en 1999.

### 1. LA CLARIDAD DEL PAISAJE: UN OBJETIVO DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

1.1. En el interés que, desde hace algunos años, despierta el paisaje en ámbitos de la cultura y de la administración podrían concurrir dos motivaciones: una, la necesidad del pensamiento de recuperar una base firme que no suponga abandonar sus íntimos deseos de orden y de creación; la otra, la exigencia crítica, del propio pensamiento, de “ver” –en el sentido de constatar visualmente– el mundo y defender lo que de diverso y autónomo constituye y anima la realidad. Se trataría de comprender el mundo, sí, pero reconociendo las insuficiencias de las teorías abstractas y la necesidad de la experiencia directa, sensorial y estética, de lo material y de sus formas.

Si esta observación es acertada apuntaría, como principal responsable de la tendencia de revalorización del paisaje, al pensamiento ilustrado, necesitado de redimirse tras el fracaso en su pretensión de dirigir de manera despótica el cambio del rumbo de la historia en el sentido de la vida justa; fracaso al que le condujo su desprecio idealista de la naturaleza y lo real, y la reducción a puro dato con la que degradó al conocimiento. En el paisaje, la Ilustración contemporánea estaría buscando el contacto con la realidad que perdió, y lo haría, precisamente, no en sus aspectos cuantificables sino en su manifestación más compleja y significativa, más esquiva a la determinación, pero, también, más sugerente y rica en depósitos de la memoria histórica. [1]

Nuestros actuales propósitos relativos al paisaje se refieren, principalmente, a los aspectos susceptibles de ser administrados: a su condición de valor, ambiental, estético o histórico, a proteger, y a su utilidad para la ordenación del espacio en el que vivimos. Pero si es cierto que nuestra actitud deriva de una orientación general del espíritu como la indicada más arriba, entonces aquella misma prevención contra el tratamiento demasiado idealista, y de gabinete, deberíamos hacerla nuestra; y junto a ella el reconocimiento del potencial significativo del paisaje como expresión de la síntesis del hombre y la naturaleza, tal como se manifiesta, históricamente, en los espacios concretos. Todo ello nos anima a permitirnos la licencia de ver en el paisaje la palabra del territorio, el medio lógico en el que establecer el diálogo entre la realidad y el proyecto de su transformación; y a atribuirle la virtud de avisar del desorden en ciernes y de confirmar o rechazar, por las reacciones que podemos prever en su comportamiento, futuras actuaciones humanas en el territorio. [2]

La analogía del lenguaje nos lleva a identificar la claridad como condición esencial de la calidad del paisaje: es decir, como objetivo de distinción y articulación de las partes, de transparencia y organización interior del espacio en el que tiene lugar esta articulación; como objetivo, en fin, de ordenación del territorio.

1.2. Un programa de actuaciones para el paisaje de un territorio determinado debe tener en cuenta las anteriores circunstancias; pero también las limitaciones inherentes a la compleja naturaleza del

paisaje, derivadas de las dificultades para identificar el objeto concreto de las medidas a adoptar, de la problemática eficacia de las mismas y de los dilatados plazos necesarios para que, en la mayoría de los casos, sus efectos sean perceptibles.

Siendo el paisaje el resultado del encuentro de múltiples factores, su consideración y tratamiento deben referirse a ellos y no sólo a la apariencia o forma global resultante, lo que exige superar la inicial actitud de contemplación diletante y alcanzar unas mínimas capacidades de conocimiento científico y tratamiento técnico, apoyadas en criterios homologados y solventes. Pero las bases objetivas, conceptuales y metodológicas, que harían posible un trabajo colectivo continuado, tanto teórico como aplicado a las actividades cotidianas, han de ser todavía desarrolladas y puestas a punto. Por ello, en sus primeras formulaciones, a una política de paisaje le conviene objetivos que aunque limitados y parciales puedan ser cumplidos y den paso, en elaboraciones sucesivas, a otros más elevados y complejos. Saber identificar el paisaje, genealógica y morfológicamente, y evaluar la incidencia en él de las actividades humanas pasadas y futuras debería ser la primera de sus tareas; y la segunda, el desarrollo de las técnicas de actuación para protegerlo, rehabilitarlo o modificarlo.

[3]

1.3. Ahora bien, hemos señalado que el interés actual por el paisaje responde a la riqueza de la información de la realidad que nos ofrece. Por ello, nuestro método de trabajo con el paisaje debe ser el que haga más intensa, más real y más útil la experiencia cognoscitiva. Este criterio señala dos ámbitos principales que determinarán en buena medida las tareas a desarrollar: la escena donde desarrollan su vida cotidiana las poblaciones –que en el actual estado de organización del territorio corresponde, principalmente, a ámbitos subregionales: comarcas y áreas metropolitanas–; y las redes, que abren, comunican, organizan y vivifican los espacios del territorio haciendo posible su percepción: los caminos, los ríos y los cordones de vegetación.

Se trata de los dos ámbitos en los que tiene lugar, con mayor profundidad y para un mayor número de personas, la percepción e identificación del paisaje y el desarrollo de las actividades que lo transforman. El ámbito subregional, o comarcal, posee en muchos casos la escala espacial óptima para relacionar directamente la percepción y entendimiento del paisaje con las decisiones públicas con incidencia física en el territorio. Es decir, la imaginación de las futuras actuaciones sobre el territorio puede referirse a la percepción simultánea de la actualidad del mismo; y, en general, todos los trabajos de ordenación territorial pueden contar con el fundamento del contraste continuo que ofrece una experiencia del paisaje que, a esas escalas intermedias, puede ser global sin dejar de ser directa.

En cuanto a las redes de comunicación, su consideración es obligada, pues suponen, de hecho, el más eficaz factor de iluminación interior de los territorios, lo que hace posible la organización interior de éstos y la libertad de movimientos y de percepción del espacio por los hombres. De la organización de las redes de infraestructuras, de sus características físicas y constructivas, y de su conjunción e integración con los corredores naturales, dependerá en gran medida la claridad del paisaje y la posibilidad de una más íntima y plena percepción del mismo.

Seleccionar y ejecutar, mediante planificación, un conjunto de actuaciones con repercusión paisajística puede ser, en este contexto, interesante, pues al conocimiento del paisaje y de las técnicas de intervención en él conviene la práctica de su transformación consciente, a través de proyectos concretos.

## 2. PROPÓSITO DE LA PONENCIA

2.1. Esta última ponencia del primero de los tres seminarios que la Fundación Duques de Soria dedicará al paisaje en su relación con la ordenación del territorio pretende introducir la discusión,

que se habrá ocupado durante las sesiones anteriores de lo concerniente a metodología y experiencias de identificación, análisis y evaluación, en el ámbito de los criterios para la formulación de un programa de actuaciones concretas para la gestión del paisaje de una región determinada. Un programa a desarrollar durante los dos próximos años que ensaye la aplicación de los principios del proyecto de Convención Europea del Paisaje y que, además, pueda servir, si se estima conveniente, y en el supuesto de que sus propuestas se realicen, como caso práctico de seguimiento y evaluación de una política regional de paisaje en posteriores ediciones del Seminario.

2.2. Tras algunos ensayos en el tratamiento de la dimensión paisajística en políticas de medio ambiente, urbanismo y ordenación del territorio, y de su participación en iniciativas internacionales, como la Exposición sobre el Paisaje Mediterráneo, la Carta del Paisaje Mediterráneo, ambas de 1992, y la Convención Europea del Paisaje, la Junta de Andalucía ha aprobado recientemente las Bases y Estrategias del Plan de Ordenación del Territorio, así como el Plan Director de Infraestructuras para el periodo 1997-2007, documentos con los que se abre una etapa en la que, con un marco de programación, financiación y procedimientos con el que hasta ahora no se contaba, se habrán de desarrollar actuaciones con objetivos y metodología expresamente referidos al paisaje. El conjunto de estas actuaciones, ordenado como un programa que se irá completando y perfeccionando en años sucesivos, podría llegar a constituir el eje de la política de paisaje de la Junta de Andalucía.

2.3. Esta ponencia desarrolla el posible contenido de un programa de esas características que, para subrayar su condición de trabajo de introducción, preparatorio de un instrumento más completo y sistemático, se referirá al bienio 2000-2001. Este plazo permitirá la coordinación del programa de paisaje con la ejecución del Plan Director de Infraestructuras, de programación igualmente bienal, así como con la culminación de los trabajos de redacción del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía y de los primeros planes territoriales subregionales, siendo, por lo demás, beneficioso para el inicio de la articulación entre las tareas metodológicas y de formación con las de gestión e intervención directa en el paisaje, y para el desarrollo de la colaboración entre las administraciones, colectivos y particulares responsables o interesados en ellas.

### 3. ANTECEDENTES DE POLÍTICA PAISAJÍSTICA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

3.1. Como se ha señalado, la administración andaluza ha desarrollado, desde los años de su constitución, actividades en las que la dimensión paisajística del territorio ha sido tenida en cuenta como fuente de información, como recurso de ordenación o como objetivo específico de corrección o de transformación. Estas actuaciones han formado parte de la política de medio ambiente, es decir de la gestión de los componentes naturales del paisaje, y de las políticas agraria, de infraestructuras y urbanística, para la transformación de la base natural por las actividades humanas. Además, a partir del reconocimiento del paisaje como valor del territorio recogido expresamente en su Estatuto de Autonomía, la administración andaluza ha buscado la colaboración con otras administraciones movidas por análoga sensibilidad para impulsar la formulación de una norma europea, del más alto rango, para regular y hacer más eficaz la protección y gestión del paisaje, y afianzar su valoración social y su asimilación en la cultura contemporánea.

3.2. La preocupación ante el desarrollo desordenado de la urbanización, principalmente en el entorno de las grandes ciudades y en el litoral, la contaminación de la atmósfera y de los cauces y acuíferos subalveos, y el avance de la erosión, motivaron las primeras actuaciones andaluzas de administración del paisaje, que tuvieron una orientación eminentemente preventiva y correctora de su deterioro.

Los denominados “planes especiales provinciales de protección del medio físico”, y las “directrices para la ordenación del litoral”, establecieron unas bases para el control de la urbanización en un conjunto de espacios rurales, identificados y seleccionados no sólo por sus valores naturales sino por sus capacidades estratégicas para la ordenación del territorio. Estos instrumentos de protección, si bien han sido aplicados de manera sólo parcial, aportaron una valoración sustantiva del espacio interurbano, por oposición al insatisfactorio concepto de lo “no urbanizable”, y su acción protectora, aunque limitada, ha permitido que actualmente se cuente con recursos de gran valor para construir las estructuras ambientales que constituyen uno de los componentes básicos del modelo territorial de Andalucía.

3.3. En cuanto a las grandes concentraciones de población, en 1984 se abordó la ordenación urbanística y territorial del área metropolitana de Sevilla, según un proceso en el que la formulación de unas “directrices” se realizaba conjuntamente con el control de la actividad urbanística desde la Comisión Provincial de Urbanismo y con la ejecución de actuaciones estratégicas para la construcción de la estructura general metropolitana; todo ello en circunstancias de intensa actividad urbanística como fueron las de la preparación de la Exposición Universal de 1992. Los trabajos tuvieron como objetivo más general transformar la aglomeración, de reciente y no planificado desarrollo, en una ciudad ordenada en todo su ámbito de existencia real; esto es, aclarar el espacio metropolitano, ordenarlo mediante la introducción de estructuras generales que pusieran en valor y articularan entre sí todas las dimensiones y componentes de la ciudad. Es decir, los trabajos de ordenación del área metropolitana de Sevilla desarrollados entre 1985 y 1992 tuvieron una decidida orientación paisajista, sirviendo el análisis del paisaje a la identificación de las estructuras territoriales preexistentes y al proyecto del modelo espacial metropolitano a desarrollar.

La posibilidad de intervenir en la definición de obras de gran incidencia en la nueva configuración de la ciudad –recuperación del cauce histórico del río Guadalquivir y supresión de diques de defensa de las inundaciones ya inservibles, ordenación general del espacio afectado por la corta de La Cartuja y ordenación detallada, como parque y zona de equipamiento, del sector donde se emplazaría la Exposición Universal, nuevos accesos a las zonas de expansión residencial del Aljarafe, avenida sobre el antiguo cauce del arroyo Tamargillo, ordenación del espacio ribereño del río Guadaira, etc.– así como de proponer y defender en la Comisión Provincial de Urbanismo los criterios de protección de espacios interurbanos frente a su ocupación por la urbanización, permitieron acuñar un proyecto de ordenación en el que el paisaje es síntesis de los principales valores propugnados: claridad y continuidad de la organización del conjunto del espacio metropolitano; separación, identidad y articulación de las partes; y puesta en valor de la morfología natural del territorio. La expresión gráfica de los trabajos, desde la cartografía base 1:5.000 realizada con criterios específicos para la mejor definición del espacio metropolitano a las bases para la formulación del modelo de ordenación y del plano topográfico, responde al criterio de que la ordenación territorial debe fundamentarse en el trabajo de reconocimiento y definición gráfica del espacio, y que dicho trabajo debe expresar, como síntesis de otros datos concretos, el paisaje del territorio que se representa y sobre el que se ha de intervenir.

3.4. Las distintas líneas de actuación relacionadas con la ordenación territorial cuentan desde 1994 con el apoyo de la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía, marco del que derivan los procesos de ordenación de ámbitos subregionales y el propio Plan de Ordenación del Territorio regional. La planificación subregional, en desarrollo de la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía, dirigida en cada caso por unas comisiones de redacción en las que participan los municipios afectados, se encuentra actualmente muy avanzada en las cinco mayores áreas metropolitanas de la región: Sevilla, Málaga, Bahía de Cádiz, Bahía de Algeciras y Granada, y existen trabajos con diferente grado de desarrollo en varios ámbitos correspondientes a lo que denominamos redes de ciudades medias, situados, en su mayor parte, en el litoral.

En todos estos trabajos, el análisis del paisaje forma parte de las tareas de diagnóstico, fijación de objetivos y propuestas de ordenación.

Hay que señalar, finalmente, entre las actividades relacionadas con el paisaje desarrolladas en los últimos años por la administración andaluza: las de fomento de la valoración social del paisaje, como han sido los actos y publicaciones vinculadas a la Exposición del Paisaje Mediterráneo, diversos trabajos para la ordenación y forestación del entorno de las carreteras y la promoción del primer Premio Mediterráneo de Paisaje, en colaboración con otras regiones del arco mediterráneo europeo.

#### 4. LA CONVENCION EUROPEA DEL PAISAJE Y EL PLAN DE ORDENACION DEL TERRITORIO COMO MARCO DE LA POLITICA DE PAISAJE DE ANDALUCIA

Como se ha indicado, a la necesidad de dotar de un marco regulador y de criterios comunes a las iniciativas de las diversas políticas con incidencia en el paisaje de la Junta de Andalucía se ha respondido con la inclusión de determinaciones específicas para el paisaje en las Bases y Estrategias del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía y en la colaboración con el Consejo de Europa para la redacción del proyecto de Convención Europea del Paisaje.

4.1. Los trabajos para la formulación del proyecto de Convención Europea del Paisaje, desarrollados a lo largo de varios años por administraciones y técnicos especialistas en diversas disciplinas, han supuesto un avance de extraordinaria importancia en el objetivo de construir un marco jurídico, administrativo y conceptual para la regularización de la práctica de identificación, protección, gestión y ordenación del paisaje, común para las administraciones europeas. Homologar conceptos básicos, estrategias e instrumentos de actuación, es un requisito imprescindible para poner en común y aprovechar el esfuerzo de todas las administraciones y agentes interesados en un trabajo que necesariamente ha de basarse en la coordinación interadministrativa. Por ello, la formulación y aplicación de una política de paisaje en Andalucía se ha obligado a tomar como referencia las propuestas de la Convención Europea del Paisaje, y en particular las expresadas en sus artículos 5 y 6, relativos a las medidas a aplicar.

Además, el previsible próximo desarrollo de la Convención supondrá, por la gran capacidad de penetración social de este tipo de norma, un impulso definitivo a la valoración del paisaje y a su incorporación a la cultura de nuestro tiempo en toda Europa.

4.2. En cuanto a las Bases y Estrategias del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía y al Plan Director de Infraestructuras de Andalucía, el criterio más general que establecen en relación con el paisaje es que las actuaciones con incidencia territorial se proyecten y ejecuten en el paisaje y para el paisaje de manera consecuente con un suficiente conocimiento del mismo. Es decir, que se aproveche lo que el paisaje ofrece a cualquier actuación con dimensión territorial y que ésta aporte valor al paisaje, que construya paisaje.

Las referencias específicas relativas al paisaje del documento inicial del Plan de Ordenación del Territorio se recogen en la estrategia general “Establecer criterios para la ordenación, protección y gestión del paisaje” cuyo contenido se desarrolla en las siguientes estrategias particulares:

Considerar los componentes del paisaje como información y recurso para una correcta ordenación de usos del suelo y; para ello:

> Establecer criterios para la ordenación y conservación de los paisajes rurales.

> Establecer criterios para la ordenación y conservación de los paisajes urbanos.

Analizar, identificar y catalogar los paisajes de Andalucía y formular criterios para su gestión.

Incorporar criterios paisajísticos en los proyectos de intervención sobre el territorio.

Corregir procesos de deterioro paisajístico, y para ello:

> Establecer criterios territoriales para defender la diversidad paisajística.

> Establecer criterios de ordenación territorial para la reconstrucción y restauración de paisajes deteriorados, y para el desarrollo de actuaciones singulares.

Conviene señalar que estas estrategias se refieren a un modelo territorial en el que se resume la propuesta básica de ordenación de Andalucía y cuyo fundamento es el reconocimiento de la diversidad interior de la región y el fomento de la autonomía, la cooperación y la solidaridad entre las partes.

La construcción y el afianzamiento de la estructuración subregional, imprescindible en una región tan extensa como la andaluza, debe apoyarse en el desarrollo de los potenciales endógenos y en el refuerzo de la identidad de los distintos ámbitos, identidad que tiene en el paisaje uno de sus fundamentos.

4.3. El Plan Director de Infraestructuras de Andalucía, formulado en coordinación con las Bases y Estrategias, define un proyecto para apoyar la construcción de las estructuras necesarias para realizar el modelo de las Bases y Estrategias de Ordenación del Territorio, y, en consecuencia, sus determinaciones se refieren no sólo a las estructuras generales regionales sino a las subregionales, con especial atención a los ámbitos metropolitanos, para los distintos sistemas de infraestructuras.

El Plan Director de Infraestructuras establece, además, y ya de manera específica, la obligación de considerar el paisaje para protegerlo o mejorarlo en las actuaciones de las políticas con incidencia sobre él: carreteras y otras infraestructuras de transporte, obras hidráulicas, y actuaciones integradas para construir o modernizar la estructura general de las grandes ciudades.

4.4. En resumen, las actuaciones a realizar en el paisaje o sobre el paisaje con el fin de aprovechar su información, su apoyo para la constitución de los espacios urbanizados o de los ámbitos rurales, o sus valores estéticos, o para proteger algunos de sus componentes o valores naturales o culturales, pueden ahora beneficiarse de la existencia de un marco de ordenación que les proporcionará criterios de sistematización y homogeneidad y, con ello, mayor eficacia.

## 5. CUESTIONES PREVIAS PARA LA FORMULACIÓN DE UN PROGRAMA DE PAISAJE

5.1. Tal vez de todo lo anterior se deduzca que si el tratamiento teórico y jurídico del paisaje, a pesar de los avances producidos en los últimos años, adolece todavía de indeterminaciones y se encuentra lejos de poder ofrecer un cuerpo completo y coherente, admitido como referencia común por los estamentos científico y administrativo, la intervención práctica para protegerlo, conservarlo o modificarlo de manera consciente encuentra, por su parte, grandes dificultades en la concertación de las actuaciones para componer una política general basada en criterios objetivos.

Siendo el programa de actuaciones que aquí se presenta un ensayo para la configuración de una política de paisaje, una cuestión inicial es cuáles deben ser la ambición de su contenido y el alcance de sus medidas. Nos encontramos ante un dilema determinado, de una parte, por la atención a las múltiples dimensiones que tiene el paisaje y, de otra, por el objetivo de que criterios paisajísticos eficaces se incorporen cuanto antes a las políticas de la administración; es decir, decidir entre un programa amplio pero de difícil ejecución, y un programa parcial, que se dirija sólo a las políticas o líneas de actuación de mayor repercusión en el paisaje y con mayor probabilidad de incorporar dichos criterios.

5.2. Por otro lado, es claro que el programa debe contribuir, y para ello corresponder en su contenido, a las propuestas de la Convención Europea del Paisaje y a las de las Bases y Estrategias de Ordenación del Territorio, y aprovechar las previsiones de ordenación e inversión del Plan de Infraestructuras relativas al paisaje. En cualquier caso, si la intención es la de prefigurar una política general de paisaje, el programa debe referirse a determinados ejes de necesaria intervención: fomento de la formación y de la sensibilización social paisajísticas; identificación y conocimiento del paisaje; actuaciones de ordenación, protección y rehabilitación; y construcción y desarrollo del marco para la administración del paisaje.

5.3. El programa debe ser viable y evaluable. Por ello, fijaremos un plazo de dos años que consideramos mínimo para constatar el grado de implantación y desarrollo alcanzado. Además, las medidas a aplicar se han elegido de manera que en su mayor parte correspondan a la Consejería de Obras Públicas y Transportes o, al menos, puedan ser promovidas por este departamento para ser desarrolladas en colaboración con otros de la administración autonómica.

5.4. Sin embargo, un programa de actuaciones sobre el paisaje, incluso si se centra en las áreas de actividad de un departamento de la administración autonómica como es la Consejería de Obras Públicas y Transportes debe incorporar propuestas que fomenten la cooperación con otras administraciones, y muy especialmente con los municipios. La incorporación de los criterios paisajísticos a los planes y proyectos locales y, en general, a las políticas urbanística y ambiental municipales es un requisito imprescindible, pues son esas políticas las que determinan en mayor medida la concreción de la ordenación física del espacio y de las actividades con incidencia en el mismo.

5.5. Conviene no olvidar, finalmente, que ningún proyecto de política paisajística ha de partir de cero. En realidad, nuestra cultura esta impregnada, desde su origen, de principios, valores y estructuras desarrolladas a partir de una consideración positiva del paisaje [4]. Aunque no siempre de forma explícita, el paisaje está presente en lo más característico del mundo mediterráneo, y no precisamente de manera extravagante u ocasional, sino permanente, universal y profunda, desde los ámbitos más refinados a los más populares y anónimos, sin perder altura en el valor de su aportación a estos últimos como, por ejemplo, pone de manifiesto el rechazo del mimetismo con el entorno que presentan las construcciones rurales andaluzas.

## 6. proyecto de PROGRAMA DE ACTUACIONES PARA LOS PAISAJES DE ANDALUCÍA. 2000-2001

### 6.1. Ejes de actuación

Las medidas a aplicar se agruparán en líneas de actuación que corresponderán a los siguientes ejes:

> Fomento de la conciencia social del paisaje.

- > Formación y educación en relación al conocimiento y valoración y a las técnicas de intervención en el paisaje.
- > Identificación, conocimiento y catalogación de los paisajes en Andalucía.
- > Protección, rehabilitación y ordenación de la transformación del paisaje, e implantación generalizada de objetivos de calidad paisajística en las políticas con incidencia territorial.
- > Administración del paisaje.

## 6.2. Medidas generales

Las Medidas Generales son casi una transcripción literal, adaptada a Andalucía, del artículo 5 de la Convención Europea del Paisaje, y reflejan los criterios básicos seguidos en la formulación de los instrumentos de ordenación del territorio aprobados o en redacción en la Comunidad Autónoma.

- > Constituir, progresivamente, a partir de las líneas de trabajo ya abiertas, una política específica para el paisaje, de la cual el Programa de Actuaciones sea una primera expresión.
- > Todos los instrumentos de ordenación del Territorio, y en particular el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, se referirán al paisaje como componente esencial del marco de vida de la población, expresión de la diversidad de su patrimonio común cultural, ecológico, social y económico, y fundamento de su identidad [5].
- > En la formulación y ejecución del PAP se propiciará la aplicación de procedimientos de participación pública, de las autoridades locales y de los sectores, agentes y administraciones concernidas por las medidas comprendidas en el programa.
- > Mediante las determinaciones del plan regional y de los planes subregionales de ordenación del territorio, y los procedimientos de control de la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía, se exigirá que las actuaciones de urbanismo, infraestructuras, cultura, medio ambiente, agricultura, y todas aquellas con posible incidencia sobre el territorio, consideren al paisaje como valor territorial al que deben referirse siempre las memorias e informes de incidencia territorial.
- > El Plan de Calidad de las Obras Públicas, actualmente en proyecto, incluirá la definición de objetivos de calidad paisajística para los distintos programas de infraestructuras y edificación.

## 6.3. Medidas particulares

### 6.3.1. Medidas de fomento de la conciencia social del paisaje

Consistirán, principalmente, en las actividades de divulgación y participación (publicaciones, exposiciones y debates) de las medidas de intervención directa en el paisaje y de los trabajos de los planes subregionales y regional de ordenación del territorio. En todas ellas se procurará dedicar una actividad específica a la puesta en valor del paisaje como referencia para la ordenación del territorio:

- a) Publicaciones de la Consejería de Obras Públicas y Transportes relativas al paisaje. Haciendas, Cortijos y Lagares; Calendario 2000: Convención Europea del Paisaje; Colección Temas de Paisaje; Cartografía, etc.



- b) Actividades de divulgación y participación pública en los trabajos de ordenación del territorio en redacción.
- c) Seminario y exposición sobre los paisajes andaluces: diversidad, estructura y situación.
- d) Actuaciones de fomento de la percepción del paisaje: desarrollo de redes verdes, miradores y zonas de descanso en la red de carreteras; programa de parques y bosques metropolitanos.
- e) Premio Mediterráneo de Paisaje.
- f) Ayudas a la investigación sobre el paisaje: convocatoria de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de junio de 1999.

### 6.3.2. Medidas de educación general y formación técnica

- a) Requerir a la Consejería de Educación la inclusión en los programas de enseñanza general de la referencia al paisaje; y en los de enseñanza universitaria, de estudios especializados en paisaje y de actividades interdisciplinarias en relación con la materia.
- b) Actuaciones de la Consejería de Obras Públicas y Transportes, en colaboración con las Universidades, de apoyo a los estudios del tercer ciclo, dirigidas especialmente a las enseñanzas de arquitectura, ingeniería civil, geografía y ciencias ambientales: conferencias, seminarios, ayudas a la investigación y publicaciones.
- c) Constitución de Aulas de Educación Paisajística y Observatoria, localizados en parques metropolitanos y espacios públicos de interés, para desarrollar programas, libres o concertados con la Consejería de Educación, de actividades escolares complementarias [6].

### 6.3.3. Medidas de identificación, conocimiento y catalogación de los paisajes

Los trabajos se apoyarán, principalmente, en la producción de los distintos planes subregionales de ordenación del territorio y de sus estudios previos, y su objetivo más general es la construcción de la base de datos del Sistema de Información Territorial de la Consejería de Obras Públicas y Transportes y del Catálogo de Paisajes de Andalucía:

- a) Análisis paisajísticos de los ámbitos de ordenación subregional con estudios o planes en redacción o que esté previsto iniciar en el periodo 2000-2001: identificación y estructura general del paisaje; representación gráfica; lugares y elementos de interés; incidencias antrópicas positivas y negativas, etc.
- b) Análisis paisajístico de ámbitos transregionales: Algarve-Litoral de Huelva; área del estrecho de Gibraltar; levante de Almería-Litoral Sur de Murcia; Los Pedroches-Puertollano, etc. a promover en el marco de la iniciativa INTERREG.
- c) Trabajos iniciales del Catálogo de Paisajes de Andalucía.
- d) Elaboración de la lista de paisajes de interés de Andalucía.
- e) Elaboración de la propuesta de paisajes andaluces de interés europeo.

#### 6.3.4. Medidas de ordenación del territorio para la ordenación, protección y rehabilitación del paisaje

a) Inclusión en los planes de ordenación del territorio de contenidos relativos al paisaje, y en particular:

- Identificación y representación de la estructura paisajista del territorio, análisis de los elementos y vectores del paisaje y medida de protección.

- Los modelos de ordenación de los ámbitos territoriales sujetos a planificación incorporarán como estructura básica de articulación la formada por la red de infraestructuras para los flujos sociales y la red de flujos naturales. Ambas redes serán conjugadas, no coincidiendo, en general, sus trazados, cubrirán todo el ámbito de ordenación y asegurarán la continuidad de los flujos hacia y desde los territorios contiguos, la coherencia interior del territorio y la integración equilibrada de la fase natural y antrópica de su constitución. La red de infraestructuras estará compuesta por las redes de carreteras y ferrocarril, los puertos y aeropuertos, las telecomunicaciones y las conducciones de agua y de energía. La red de los flujos naturales estará constituida por la red hidrográfica, el litoral, los caminos rurales, carreteras y ferrocarriles abandonados, y los corredores o cordones verdes que conectan entre sí los bosques, parques y espacios naturales, zonas húmedas y espacios verdes urbanos y metropolitanos.

- Criterios paisajistas para la ordenación y desarrollo de los elementos y sistemas componentes de la red de infraestructuras y de la red natural.

- Identificación de los paisajes de interés incluidos en el ámbito de ordenación y criterios para su protección, gestión y transformación.

- Identificación de paisajes a restaurar y de actividades agresivas al paisaje a eliminar o relocalizar.

- Criterios paisajistas para la ordenación de los entornos urbanos.

- Criterios paisajistas para la ordenación de los espacios interurbanos.

- Revisión de los planes especiales de protección del medio físico.

b) Definición de un procedimiento de evaluación de incidencia en el paisaje para ser aplicado a las actuaciones que deben ser objeto de informe de incidencia territorial.

c) Creación de la Mesa del Paisaje, en el seno de la Comisión de Ordenación del Territorio de Andalucía para impulsar la incorporación de los criterios de paisaje en todas las actividades de ordenación del territorio.

d) Formulación del Estatuto de los Paisajes de Interés Sobresaliente, para asignar su mejor protección, gestión y control de su transformación.

e) Definición del proyecto de constitución del Instituto del Paisaje Mediterráneo.

f) Formulación de objetivos de calidad paisajística para su consideración por las políticas de infraestructuras del transporte y del agua, de las que sea responsable la Consejería de Obras Públicas y Transportes.

g) Formulación de objetivos de calidad paisajística para su consideración por la planificación urbanística, especialmente en lo concerniente a los espacios interurbanos, a los entornos y accesos a las ciudades, y a los espacios interiores a la ciudad constituidos sobre el dominio público hidráulico o marítimo terrestre y sus zonas de servidumbre.

6.3.5. Medidas de planificación, proyecto y ejecución de infraestructuras para la ordenación y mejora del paisaje [7].

a) Medidas relativas a las redes de carreteras y caminos, y de ferrocarril:

- Se iniciarán los trabajos para la redacción de unas normas paisajistas para el trazado de las carreteras.

- Los trabajos de ordenación y desarrollo viario en los ámbitos subregionales determinados en el Plan Director de Infraestructuras incluirán objetivos de integración, ordenación y mejora del paisaje.

- En la planificación y proyecto de las redes viarias locales y subregionales se procurará la colectividad interior, la continuidad y cobertura de la red a todo el territorio y el mejor acuerdo posible del orden viario con otros órdenes generales existentes en el territorio: red hidrográfica, relieve, cultivos, trazados históricos, patrimonio arqueológico, etc.

- Se redactarán nuevas directrices para el tratamiento forestal de márgenes y entorno de las carreteras que se añadan a las redactadas para la provincia de Granada.

- Se incluirán medidas de integración ambiental y valoración del paisaje en obras concretas: carreteras A-381 entre Jerez y Los Barrios y carretera A-377 de Ronda a Gaucín y Manilva.

- En las áreas de descanso de los itinerarios de largo recorrido de la red de carreteras se ofrecerá información sobre el paisaje del lugar y sobre los paisajes recorridos por la carretera. Igual medida se adoptará en relación con los usuarios de las líneas de ferrocarril TRD de servicios convenidos con RENFE.: Sevilla-Almería y Sevilla-Málaga.

- Se organizará un Seminario sobre carretera y paisaje en Andalucía.

b) Medidas relativas a las infraestructuras del agua:

- Las actuaciones del programa de encauzamientos y defensas contra las avenidas en los tramos urbanos de los ríos, incluirán, junto a los objetivos específicos de seguridad, objetivos de acondicionamiento y mejora ambiental de las márgenes y riberas de los cauces.

- Las actuaciones básicas de depuración de vertidos urbanos e industriales se completarán con las de integración de las instalaciones en el paisaje y, en el caso de que éste hubiera resultado dañado por la situación inicial de vertidos no depurados, con las de rehabilitación del mismo.

Que el hombre sea un ser racional supone que su historia, que acostumbramos a reducir a una sucesión de acontecimientos políticos, es también un río de material lógico y lingüístico: un río de palabras y de pensamientos. En ese flujo, cuyo origen ignoramos, se forman estructuras que se extienden a lo largo de siglos, y que luego se extinguen, o que llegan a nosotros y utilizamos o utilizan hombres de otras culturas, contemporáneos nuestros. Construimos nuestro pensamiento sobre esas estructuras recibidas y creamos otras, y todo nos sucede entre signos y voces que sólo en parte entendemos y a las que sólo en parte nos dirigimos. En la fronda de las formas que brotan del inconsciente o de las culturas desconocidas, o de los procesos de la naturaleza que aún no hemos descifrado, las construcciones de la razón se dibujan como el rumbo esforzado de una pequeña embarcación en el mar sobrehumano. Más ese flujo de palabras que se confunde con el cuerpo de la historia no es el único material significante de ésta; hay, al menos, otro que es el paisaje. El paisaje acompaña en su desarrollo a la historia. Es su escenario pero también su producto y, por ello, una parte importante de su memoria.

[2]

Las formas espaciales de habitar la tierra componen con las del conocimiento flujos que se acompañan y entrelazan, como las cadenas espirales de las estructuras biológicas elementales. Ese acompañamiento induce analogías entre el lenguaje y el paisaje. La primera corresponde, tal vez, a la dimensión temporal que les es común. Como el lenguaje, el paisaje es un hecho intrínsecamente histórico, cuya estructura esta marcada por el vector del tiempo y la intervención sucesiva de los acontecimientos, cuyas huellas se superponen, ocultando las nuevas a las antiguas, pero sin destruirlas, pues paisaje no es sólo lo que se ve sino también aquello oculto por lo que se ve y que puede ser descubierto. Hay una dimensión invisible en el paisaje que correspondería al inconsciente de los procesos mentales y que lo justifica como objeto de la arqueología. El paisaje, que por pereza intelectual acostumbramos a imaginar como estampa, es, como la historia y como el lenguaje, un río en continuo cambio. Su entendimiento y cuidado deben acomodarse a tal condición. Otra correspondencia entre lenguaje y paisaje es que ambos están constituidos por formas y por significados, y que hay entre aquéllas y éstos muchos que no entendemos o no nos interesan, o que permanecen fuera del alcance de nuestra conciencia. Además, como en el lenguaje, las formas que presenta el paisaje no son individuales sino que se agrupan en estructuras complejas. Es, por tanto, un sistema que ha de ser comprendido desde el entendimiento de sus leyes internas; por la iluminación de su interior. No cabe, sin embargo, llevar la semejanza al extremo. No habrá una lingüística, una filología o una gramática del paisaje, porque son instrumentos que corresponden en complejidad y precisión a las de la necesidad de expresión de la persona, a la viveza del diálogo, muy alejadas de los lentos ritmos de la tierra. Sin embargo, una ciencia del paisaje debe identificar las estructuras de signos que el paisaje contiene, y descifrar los mensajes que fluyen en ellas, mensajes que pueden dirigirse de unas actividades humanas a otras, pero que, en sentido figurado, también cabe imaginar entre la naturaleza y las actividades humanas.

[3]

La consideración del significado de la forma de las cosas, o la atención al mensaje que encierran, ha sido motivo de especulación filosófica y estética. El poema de Borges, De que nada se sabe comienza así:

La luna ignora que es tranquila y clara y ni siquiera sabe que es la luna;

la arena que es la arena, no habrá una cosa que sepa que su forma es rara.

y nos hace revivir esa perplejidad que nos invade al observar cualquier cosa arrancada del contexto de su uso habitual. Perplejidad que no es menor cuando nos detenemos ante el sonido de palabras cotidianas que, de pronto, nos parecen extrañas y enigmáticas. Las formas del paisaje, como las palabras, nada significan aisladas de sus códigos, de sus contextos. Su consideración en estos términos nada induce en el pensamiento si no es perplejidad. La luz que el lenguaje o el paisaje aportan al entendimiento de la realidad brota de la totalidad de sus estructuras, de sus respectivas condiciones de sistemas, de entramados que responden como conjunto a las sollicitaciones que les hacemos.

[4]

Entre los muchos ejemplos literarios de sugestión por el paisaje me parece especialmente interesante el de la narración de Joseph Conrad El corazón de las tinieblas. A lo largo del texto, la descripción del acceso de una razón ingenua hasta el horror de la experiencia de la maldad y la locura se alimentan y entretajan con la de la forma del río, que es el camino, el cauce de la razón, la vía abierta y practicable y con la de la forma, amenazadora, de inconcebibles profundidad y misterio, de sus oscuras riberas. El paisaje empuja a que el espíritu sobrecogido se deslice hacia el delirio y la autodestrucción. Por el contrario, en el comienzo de la misma narración, el paisaje es utilizado por el escritor como representación luminosa de la historia y del hombre. La apacible tarde en el estuario del Támesis evoca la entrada por ese mismo lugar del primer trirreme llevando la civilización romana a la primitiva oscuridad de la isla, dieciocho siglos atrás.

[5]

Todo nos hace pensar en el paisaje como memoria; memoria en la que está contenido el lenguaje pero también otros datos no organizados, y que como caudal equilibrado de innumerables procesos concurrentes, es el soporte material de la identidad. Así, diríamos del paisaje que es memoria –representación y soporte de la identidad– del territorio. Como sucede en la memoria de los individuos el paisaje está en continua producción, en la que podríamos identificar tres tipos de transformaciones: las propias de los procesos de la naturaleza, las de las acciones utilitarias de los hombres que no buscan directamente objetivos estéticos, y, finalmente, las que están animadas por intenciones paisajistas. El valor de

estas últimas, sin duda contingentes y poco numerosas, estriba en que a través de ellas se han ido abriendo los ojos de los hombres al paisaje y se ha tomado conciencia de su importancia para la administración integral del territorio.

[6]

Tenemos que agradecer al paisaje, sobre todo, que nos reconforta. El paisaje nos acompaña y confirma el orden profundo del espacio en el que vivimos. Habla no sólo a los ojos sino al subconsciente. Claro que, como contrapartida, las perturbaciones del paisaje producen malestar, pues en ellas reconocemos las de nuestra forma de vida, el desorden de la ciudad. Este último es especialmente notable y activo en los nuevos desarrollos de las periferias. En ellos, los habitantes, recién llegados, no conceden valor a la pérdida de un paisaje que no identifican ni harán suyo hasta pasados unos años. La calidad que puedan llegar a adquirir estos nuevos paisajes urbanos dependerá del orden profundo que le proporcione el plan metropolitano.

[7]

El paisaje ha sido, en toda la historia, esencial para el proyecto arquitectónico. No es tanto arquitectura que se añade al paisaje, sino paisaje en el que y para el que se hace la arquitectura. Como motivo de proyecto, el paisaje proporciona la trabazón entre el espacio interior y el exterior: de la casa con la calle y la ciudad, de la ciudad con el territorio. Es un factor profundo de continuidad y cohesión. La ignorancia del paisaje y del espacio público- en el proyecto revela una mutilación, una degeneración, en el pensamiento arquitectónico. La arquitectura ajena al paisaje expresa, siempre, un incontestable y descorazonador fracaso.