



UNIBA
Centro Universitario
Internacional
de Barcelona

Centro
adscrito



UNIVERSITAT DE
BARCELONA

Paisaje y Territorio: Un binomio con horizontes comunes

Berezi Elorrieta

ÍNDICE

1. Introducción: el paisaje es de todos	03
2. Paisaje, territorio y patrimonio: un límite difuso	04
3. Paisaje y territorio en europa: avances y tendencias	06
4. Paisaje y territorio en españa: tras los pasos del Convenio Europeo del Paisaje	10
4.1 La situación del paisaje en España	10
4.2 Pasos hacia la regulación del paisaje	14
5. Conclusiones: un largo camino por recorrer	22
6. Bibliografía	24
7. Sobre la autora	26

1. Introducción: el paisaje es de todos

El paisaje ha irrumpido en los últimos años como nuevo concepto ligado a diversas políticas públicas, ya que su concepción transversal obliga a una comunicación constante con las políticas patrimoniales, turísticas, de desarrollo rural, ambientales y territoriales en general. En efecto, el término paisaje presenta todavía un significado algo difuso, aunque de gran potencial para las políticas territoriales, por ejemplo a la hora de vehicular la participación ciudadana en los procesos decisionales relacionados con intervenciones sobre el territorio.

Sin duda, la preocupación por el paisaje ha crecido significativamente en las dos últimas décadas, no sólo en el ámbito académico sino también institucional y social. Las grandes transformaciones de los usos del suelo y la concepción del territorio como bien de consumo para el ocio y el turismo (con el consiguiente riesgo para la conservación del paisaje), unidos a una mayor conciencia social por los problemas ambientales, han puesto sobre la mesa la necesidad de protección y regulación de ciertos entornos paisajísticos.

Además, recientemente el paisaje ha sido puesto en valor como elemento esencial para la calidad de vida de las personas (Consejo de Europa, 2000), así como un factor identitario de las sociedades, por lo que el estudio del paisaje se ha extendido a múltiples disciplinas y cada vez más gobiernos han emprendido acciones para su regulación normativa.

En este contexto de creciente interés y preocupación, el Estado español no ha sido una excepción, y se ha sumado a numerosos países de escala europea e internacional en la puesta en marcha de políticas dirigidas a la protección y regulación del paisaje. España suscribió el Convenio Europeo del Paisaje (CEP) en el acto de su firma en Florencia, en octubre del 2000, aunque tardó 7 años en ratificarlo. Gracias a esta adhesión, la aplicación del CEP puede dar lugar a nuevas fórmulas e instrumentos para cumplir el compromiso asumido.

El presente informe pretende mostrar una visión panorámica de los avances que se han dado en España en materia paisajística en los últimos años, para los cuales ha actuado como estímulo la firma del propio Convenio Europeo del Paisaje, así como la preocupación creciente causada por las fuertes transformaciones sufridas por el paisaje español en las décadas de la urbanización más feroz. Los avances en materia paisajística se han estudiado a escala de Comunidad Autónoma y desde diversos puntos de vista, no sólo en cuanto al desarrollo de un marco legal sino también de instrumentos de regulación como estrategias, planes u otras herramientas de identificación y análisis. Para ello, se ha procedido al análisis del marco legal de las Comunidades Autónomas en materia paisajística, así como de los planes territoriales y otros documentos publicados por los gobiernos regionales de algunas Comunidades Autónomas de referencia, lo que ha permitido proceder a un análisis comparado y obtener una visión general del estado de las políticas de paisaje en la actualidad.

2. Paisaje, territorio y patrimonio: Un límite difuso

El concepto de paisaje sigue siendo algo escurridizo hoy en día para personas no especialistas en la materia. Tradicionalmente, hemos asociado el término a adjetivos valorativos de belleza o pureza, en el sentido de que los paisajes más apreciados han sido aquellos más naturales, salvajes, mínimamente transformados por la huella de los seres humanos. Y sin embargo, **cada vez son más numerosas las voces que abogan por una concepción amplia del paisaje y una regulación integral del mismo.**

Antes de decidir qué paisajes han de ser objeto de nuestra atención o regulación, cabría preguntarnos, en primer lugar, qué entendemos por paisaje. Sin embargo, la respuesta no es sencilla, ya que actualmente la noción de paisaje se presenta abierta y está adquiriendo nuevos sentidos y dimensiones conforme aumenta la dedicación a ella (Zoido, 2012). Se trata, sin lugar a dudas, de un concepto poderoso, aunque de noción resbaladiza (Philips, 2007).

La idea de paisaje aparece estrechamente ligada a los conceptos territorio y patrimonio, y el límite con ambos términos sigue siendo algo difuso y objeto de reflexión en los medios académicos.

Hablemos en primer lugar de la diferencia entre territorio y paisaje. Una definición común de paisaje podría ser la aportada por la Real Academia de la Lengua, que lo define como “extensión de terreno que se ve desde un sitio” o “extensión de terreno considerada en su aspecto artístico”. En estas dos definiciones, aunque sencillas y algo limitadas, ya comenzamos a entrever el aspecto fundamental que diferencia el paisaje del territorio: la percepción humana.

Más precisa y elaborada es la definición que recoge la ley del paisaje de Cataluña¹. Esta ley, de la que se hablará más adelante, señala en su preámbulo que se entiende por paisaje un área, tal y como la percibe la colectividad, cuyo carácter es el resultado de la interacción de factores naturales i humanos. Esta definición del paisaje es una clara heredera del concepto de paisajes culturales impulsado por el geógrafo estadounidense Carl O. Sauer en los años veinte del pasado siglo, que ya en aquel entonces defendía que los paisajes que observamos se han construido por la superposición de las actividades humanas sobre el medio natural (Sauer, 1925). No obstante, Sauer también advertía de que el paisaje no es simplemente un escenario contemplado por un observador, sino que tiene un sentido de colectividad y una identidad propia.

De acuerdo con esta definición, podemos afirmar que **el paisaje es, en realidad, una construcción social, en la medida en que no se trata de una simple realidad física sino también la representación que culturalmente hacemos de ella** (Nogué, 2006), es decir, la percepción individual y social que genera. El paisaje adquiere así una dimensión simbólica, espiritual, llena de connotaciones culturales.

Este componente identitario y de percepción social que conlleva el concepto de paisaje tiene consecuencias muy importantes para su regulación por parte de los poderes públicos. Según Nogué (2006), el hecho de incluir en la definición de paisaje la percepción que tienen de él las colectividades humanas hace que la aplicación de las políticas de paisaje y la definición de objetivos de calidad paisajística deba ser garantizada la participación social. Esta es, precisamente, una de las grandes posibilidades que ofrece la ordenación del paisaje como política pública: la necesidad de incluir la participación ciudadana en ciertos aspectos de la planificación territorial.

¹Ley 8/2005, de 8 de junio, de protección, gestión y ordenación del paisaje.

Por otro lado, como hemos mencionado anteriormente, el paisaje aparece también estrechamente ligado a la idea *patrimonio*. Según Ortega (2007), el paisaje no sólo es un factor de identidad sino que también es parte del patrimonio territorial. La ley del paisaje de Cataluña, anteriormente mencionada, también señala en su preámbulo que **la riqueza paisajística constituye un patrimonio ambiental, cultural, social e histórico que influye sobre la calidad de vida de la ciudadanía, y que se convierte a menudo en un recurso para el desarrollo económico**. Así pues, hallamos en estas palabras no sólo una estrecha relación entre los términos paisaje y patrimonio, sino también una concepción del paisaje como recurso económico o capital territorial.

Desde esta perspectiva, el paisaje puede ser considerado al mismo tiempo como un recurso para el desarrollo territorial y un instrumento para el diagnóstico y la intervención sobre el territorio. El paisaje como elemento de diagnóstico vendría justificado por la comprensión del mismo como memoria del territorio: el paisaje del presente es el resultado del paisaje del pasado. Como apunta Schlögel (2007), en el espacio leemos el tiempo, por lo que a través del paisaje podemos comprender e interpretar la evolución del territorio, analizando el testimonio (patrimonio) que nos ha quedado del pasado.

En cualquier caso, vemos que el sentido del paisaje es indisociable del patrimonio natural y cultural. Potencialmente, todos aquellos elementos incluidos dentro del triángulo historia-naturaleza-genialidad pueden ser considerados patrimoniales (Prats, 1998), si bien habitualmente esta concepción ha quedado limitada al reconocimiento de partes concretas del territorio. No obstante, **en los últimos años, el concepto de patrimonio ha adquirido una dimensión cada vez más geográfica, y su consideración se ha extendido al conjunto del territorio** (Mata, 2010), más allá de elementos patrimoniales singulares, de manera que cada vez se consideran patrimoniales ámbitos geográficos más amplios.

Buen ejemplo de ello es la consideración del patrimonio que hace la propia UNESCO, a partir de la Convención del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural, aprobada en 1972. En su lista de patrimonio mundial, la UNESCO no sólo incluye el doble aspecto cultural y natural del patrimonio, sino que además, adscribe como bienes patrimoniales amplios ámbitos geográficos. En el caso español, por ejemplo, hallamos patrimonios mundiales como el Parque Nacional de Doñana (declarado en 1994), el Camino de Santiago (1993) o el Paisaje Cultural de Aranjuez (2001). La UNESCO define los paisajes culturales como bienes culturales que representan las obras conjuntas del hombre y la naturaleza, que ilustran la evolución de la sociedad humana y sus asentamientos a lo largo del tiempo, condicionados por las limitaciones y/o oportunidades físicas que presenta su entorno natural y por las sucesivas fuerzas sociales, económicas y culturales (VV.AA., 2009). Volvemos así a la idea de paisaje como resultado de la interacción de la actividad humana y el medio natural.

La consideración del paisaje como sinónimo de patrimonio (aplicando la idea de patrimonio a todo el territorio) también tiene implicaciones importantes para las políticas públicas; en el pasado, los diferentes elementos patrimoniales (naturales y culturales) se han estado considerando de manera compartimentada, mientras que el carácter transversal y global de la idea de paisaje permite la gestión integral de los múltiples patrimonios.

En conclusión, este nuevo concepto de paisaje invita a reflexionar sobre una idea importante: **todo el territorio es paisaje, y todo paisaje expresa valores patrimoniales** (Zoido, 2012). Hoy en día, estamos asumiendo que los paisajes (partes del territorio, áreas patrimoniales) dignos de proteger no son únicamente aquellos entornos sobresalientes, de alto valor ecológico, menos alterados por los seres humanos, de especial valor cultural (histórico, arquitectónico), o aquellos paisajes de notable belleza. La consideración del paisaje se ha extendido también a zonas tales como antiguos paisajes industriales, paisajes agrarios tradicionales o paisajes urbanos altamente antropizados. En este nuevo entendimiento, ha jugado un papel fundamental el Convenio Europeo del Paisaje, un acuerdo internacional pionero que, como se verá más adelante, marcó un antes y un después en las políticas públicas dirigidas a la protección y regulación del paisaje.

3. Paisaje y territorio en europa: Avances y tendencias

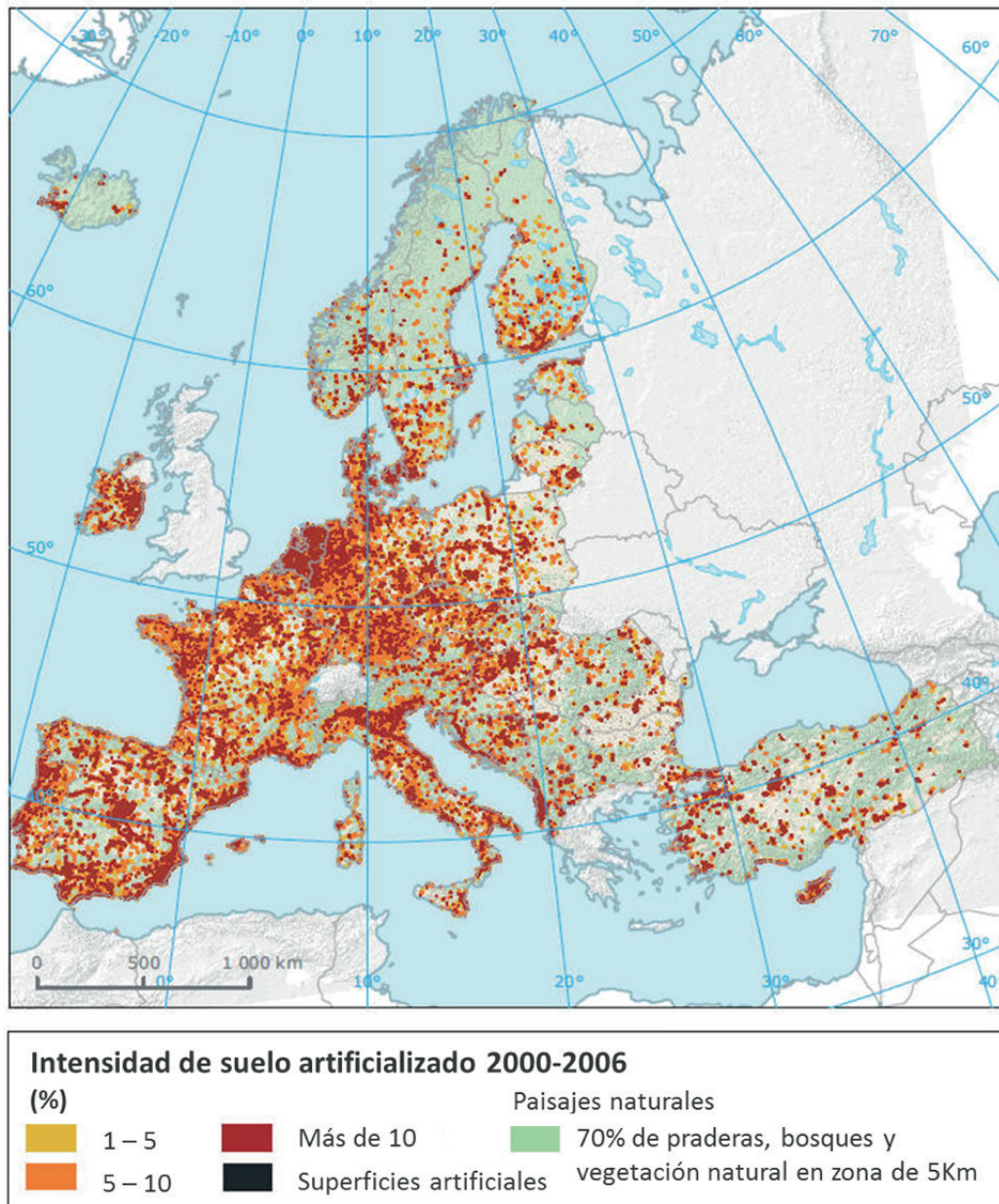
Como acabamos de mencionar, a nivel europeo se aprecia una atención cada vez mayor hacia los paisajes por parte de las diversas instituciones, especialmente a partir de los años ochenta. Al tiempo que se producía una antropización de ciertos entornos, y cambios en la estructura económica que transformarían profundamente algunos paisajes agrarios, se emprendieron diversas iniciativas dirigidas a estudiar la evolución del territorio europeo. Fue en este contexto cuando la Unión Europea puso en marcha el proyecto conocido como CORINE Land Cover, un proyecto dirigido a obtener una base de datos europea de ocupación del suelo a escala 1:100.000, útil para el análisis territorial y la gestión de políticas europeas. El proyecto quedó en manos de la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA), que evalúa las imágenes digitales obtenidas por satélite de los estados miembros.

Los informes del proyecto CORINE Land Cover proporcionaron información gráfica muy significativa y novedosa para las políticas territoriales europeas, aunque también preocupante desde un punto de vista de conservación del paisaje. Los mapas de usos y coberturas del suelo generados en 1990 y 2000 permitieron realizar una comparativa entre la proporción de suelo ocupada por distintos tipos de cubiertas, observando el avance o retroceso de las áreas forestales y agrícolas, por ejemplo. Pero también permitieron evaluar el aumento de la superficie ocupada por áreas urbanizadas u ocupadas por distintas infraestructuras de transporte y observar el crecimiento continuo o discontinuo de los espacios artificializados².

Los estudios más recientes de la Agencia Europea de Medio Ambiente revelan que, en la actualidad, aproximadamente un tercio de la superficie europea está cubierta de bosques, mientras que un 4% de su superficie es suelo artificial (AEMA, 2010). El resto está compuesto, mayoritariamente, por tierras agrícolas y pasturas. No obstante, este aparentemente bajo porcentaje de suelo artificial no debe conducir a equívoco, pues se trata de una proporción nada desdeñable y existe una clara tendencia a aumentar la superficie urbanizada del territorio europeo. Así se aprecia en la Figura 1, donde se observa la vasta extensión de superficie del territorio que sufrió importantes procesos de artificialización entre los años 2000 y 2006. Además, la superficie urbanizada crece en mayor proporción que la propia población urbana (AEMA, 2012), un dato que es un claro reflejo de un modelo de urbanización cada vez más disperso con repercusiones directas sobre la fragmentación del paisaje.

² Se entiende por suelo artificial aquella superficie correspondiente al crecimiento urbano, urbanizaciones de segunda residencia, vías de transporte y zonas industriales y comerciales

Figura 1: Fragmentación de los paisajes europeos, expresada en porcentaje de suelo artificializado entre 2000-2006



Fuente: AEMA, 2012

La preocupación por las transformaciones del paisaje se convirtió finalmente en recomendaciones políticas de diferentes documentos y órganos europeos. La Unión Europea, por su parte, **ha abogado por la puesta en valor del paisaje fundamentalmente a través de sus publicaciones dedicadas a la ordenación del territorio**. La más importante es sin duda la Estrategia Territorial Europea (ETE), aprobada por la Comisión Europea en 1999, un documento no vinculante pero que constituyó un marco de referencia importante para los países miembros de la Unión, incluyendo el Estado español (Elorrieta, 2009). La Estrategia Territorial Europea, pese a ser un instrumento dirigido a coordinar y orientar las políticas territoriales, también hacía referencia explícita a la regulación del paisaje, concretamente a la “gestión creativa de los paisajes” (Comisión Europea, 1999), diferenciándolo del patrimonio natural y cultural. Así, en este documento se proponían

medidas de ordenación más detalladas para los paisajes culturales europeos y para algunos espacios geográficos específicos caracterizados por su alto grado de diversidad. En la ETE se echa en falta todavía un enfoque integral del paisaje, pero ciertamente reclama una política paisajística sólida que permita actuar de forma preventiva, tanto en los casos de presiones antrópicas como de abandono.

Más allá de la propia Unión Europea, cabe destacar el papel central que ha jugado el Consejo de Europa en el proceso de creación de conocimiento y de modelos de políticas públicas comunes para los países europeos, que desde hace algunas décadas ha incluido la ordenación del territorio en su orden del día. El Consejo de Europa fue el impulsor de la Carta Europea de Ordenación del Territorio, que por primera vez, definió la ordenación del territorio como disciplina científica, técnica administrativa y política pública al mismo tiempo, dirigida tanto al desarrollo regional equilibrado como a la organización física del territorio (Consejo de Europa, 1983); una definición que ha servido de base para la gran mayoría de marcos jurídicos e instrumentos de planificación territorial de nuestro país.

Más adelante, el Consejo de Europa publicaría también la Carta del Paisaje Mediterráneo, firmada en Sevilla en 1993, que además de hacer un loable esfuerzo por definir el ambiguo y complejo concepto de paisaje, establecía una serie de objetivos para una política de conservación y gestión del paisaje de la zona mediterránea. Por otra parte, muchos de los objetivos de la Carta guardan una estrecha relación con la ordenación del territorio, estableciendo así un vínculo entre paisaje y territorio al que todavía hoy en día trata de darse salida en las políticas públicas.

La Carta de Sevilla supuso un importante impulso para lo que sería el primer tratado internacional dedicado específicamente a la protección y regulación del paisaje: el Convenio Europeo del Paisaje. El CEP, que se firmó en Florencia (Italia) en octubre del 2000, se convirtió en un documento de referencia para los países firmantes. Su entrada en vigor se produjo oficialmente el 1 de marzo de 2004, aunque posteriormente debía ser ratificado por cada país firmante. El objetivo de impulsar un acuerdo como este entre los países europeos fue el de promover la protección, gestión y ordenación de los paisajes europeos (Consejo de Europa, 2000), mediante la creación de un instrumento expresamente consagrado a este fin, hasta entonces inexistente.

El propio objetivo del CEP constituye el giro político más importante aportado por el convenio, ya que convierte el paisaje en un bien público y considera que todo paisaje contiene elementos a proteger, no sólo aquellos de especial valor ambiental; y que no basta con protegerlo, sino también hay que gestionarlo y ordenarlo (Zoido, 2006), de manera que se reconoce la necesidad de políticas paisajísticas activas, superando la concepción tradicional del paisaje como elemento intocable y estático de particular belleza. El CEP aboga por ligar el paisaje con la calidad de vida y el bienestar de las personas y lo considera como patrimonio natural y cultural de Europa. Además, adopta una concepción del paisaje como recurso, e incide en el hecho de que el paisaje participa de manera importante en el interés general, en los aspectos cultural, ecológico, medio ambiental y social. A partir de estas consideraciones generales, se proponen un conjunto de medidas particulares de sensibilización, formación, educación, gestión, ordenación i protección de los paisajes europeos. Así, el Convenio concede una gran importancia a la ciudadanía en la percepción y evaluación de los paisajes, convirtiendo la sensibilización y concienciación de la población civil en un objetivo crucial para lograr la implicación de la ciudadanía en la toma de decisiones que afecta a los paisajes en los que habita.

Además de la nueva concepción que proporciona al concepto, la principal aportación del CEP es que pone a disposición de los países europeos un instrumento dedicado exclusivamente a la protección, gestión y ordenación del paisaje. Un instrumento sin precedentes de escala internacional, extraordinariamente completo

en lo que a su aplicación geográfica se refiere, ya que su objetivo es tan amplio que está dirigido a todo tipo de paisajes y territorios: áreas naturales, rurales, urbanas y peri-urbanas, costeras, etc.

Después de la elaboración del Convenio se celebraron una serie de conferencias, talleres y reuniones preparatorias antes de su entrada en vigor para desarrollar y reflexionar sobre las dimensiones nacionales, internacionales y sectoriales del mismo, y propiciar su adhesión y firma. Esta intensa actividad que el Consejo de Europa vino desarrollando en torno al Convenio se materializó, finalmente, en su entrada en vigor y en la creación de un órgano para la implementación y seguimiento del CEP. Más adelante, en febrero del 2008, el Consejo de Europa publicó un documento más extenso y detallado a modo de “recomendaciones” para la aplicación del Convenio Europeo del Paisaje. Su objetivo era orientar a las autoridades públicas para la aplicación del Convenio y recogía incluso ejemplos de instrumentos y propuestas de textos para ratificar el CEP en el ámbito nacional.

A día de hoy son ya 38 los países que han mostrado su compromiso con el CEP, de los 47 países miembros que forman parte del Consejo de Europa, y otros dos (Malta e Islandia) lo han firmado pero están aún pendientes de ratificarlo. El Estado español suscribió el CEP en el mismo acto de su presentación, aunque no lo ratificaría en su parlamento hasta el año 2007. Su entrada en vigor se produjo concretamente en marzo de 2008, lo cual, en teoría, obligó a las Comunidades Autónomas a incorporar las determinaciones y objetivos del Convenio a su ordenamiento jurídico y a su gestión administrativa.

En este sentido, el segundo capítulo del CEP es el encargado de referirse a las “medidas nacionales” que deben adoptar los países firmantes, por lo que es probablemente la parte más importante del Convenio. En dicho capítulo, hallamos disposiciones tanto generales como específicas, que pueden apreciarse en la [Tabla 1](#).

Tabla 1: Medidas nacionales propuestas por el CEP para los países firmantes

Capítulo II: Medidas nacionales	
Artículo 5: Medidas generales	Artículo 6: Medidas específicas
Reconocimiento jurídico del paisaje	Sensibilización de la sociedad civil, las organizaciones privadas y las autoridades públicas
Definición y aplicación de políticas para la protección, gestión y ordenación del paisaje	Formación y educación en la valoración y regulación de los paisajes
Establecimiento de procedimientos para la participación de la población, las autoridades y otras partes interesadas en las políticas paisajísticas	Identificación y calificación de los propios paisajes en todo el territorio
Integración del paisaje en la política de ordenación del territorio, en la urbanística y en todas aquellas con impacto sobre el paisaje	Definición de los objetivos de calidad paisajística, previa consulta ciudadana
	Establecimiento de instrumentos para la protección, gestión y ordenación del paisaje

Fuente: elaboración propia a partir de Consejo de Europa (2000)

Como se puede comprobar, **el CEP establece que el paisaje puede ser objeto de derecho, y efectivamente anima a los Estados a su desarrollo normativo y a integrar el paisaje en los instrumentos de planificación, especialmente en la planificación territorial y urbana.** Con esta medida se trata de dotar al paisaje de un carácter transversal, de manera que sea un elemento a tener en cuenta en todo el resto de políticas que puedan ejercer impactos sobre el paisaje y el territorio. La pluralidad de referencias y de menciones relativas al territorio en un documento dedicado al paisaje indica claramente que paisaje y territorio son dos conceptos y dos hechos indisociables, aunque no sinónimos (Zoido, 2006). En efecto, las políticas relativas al paisaje y a la ordenación del territorio tienen amplias franjas comunes, si bien los planes de ordenación del territorio no se han ocupado habitualmente del paisaje (Benabent, 2006). A pesar de ser un aspecto de la realidad que forma parte consustancial del territorio no siempre ha sido considerado como uno de los contenidos objeto de los planes. Salvo honrosas excepciones, hasta el momento se han hecho sólo unas primeras aproximaciones, que se limitan casi siempre a considerar exclusivamente como objeto de valoración los espacios paisajísticamente excepcionales y los espacios inalterados o escasamente transformados por el ser humano, estimándose siempre desde la perspectiva de la protección y para mantenerlos inmutables.

A pesar de la cada vez mayor presencia del paisaje como elemento transversal de las políticas, y de la importancia adquirida por el propio Convenio, cabe recordar que el CEP no tiene carácter vinculante ni adquiere la categoría de una Directiva de la Unión Europea. Es cierto que los países firmantes del Convenio asumen explícitamente el compromiso de promover los principios que en él se exponen, adaptándolos a su propio contexto legal y político. Pero el Consejo de Europa no posee ningún poder legal sobre sus Estados miembros y la efectividad de sus acuerdos depende única y exclusivamente de la aplicación y utilización más o menos activa que hacen de tales acuerdos las partes firmantes, siendo al mismo tiempo resultado de procesos de toma de decisiones basados en el consenso. No existe obligatoriedad legal de cumplir con los compromisos adoptados en el momento de la firma. En el próximo apartado, tendremos ocasión de analizar cuál es la situación en España en este sentido.

4. Paisaje y territorio en España: Tras los pasos del Convenio Europeo del Paisaje

4.1 La situación del paisaje en España

La conservación y gestión de los paisajes está estrechamente relacionada con la sostenibilidad territorial. Por lo tanto, el estudio de la evolución seguida por los paisajes españoles es fundamental para la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible integrados en numerosas políticas públicas españolas. En otras palabras, **conocer los cambios en los usos del suelo y los ecosistemas es fundamental para evaluar no sólo la calidad paisajística, sino también el modelo de desarrollo y su grado de sostenibilidad**, ya que determinadas categorías de ocupación del suelo suponen un capital no reemplazable, ni sustituible, especialmente por la irreversibilidad de algunos procesos observados (Prieto, Ruiz y Martínez, 2008). En el caso de la urbanización, que ha alterado profundamente algunos paisajes españoles, este proceso es especialmente irreversible, pero también presentan un elevado grado de irreversibilidad los procesos de deforestación o de pérdida de humedales (Pearce, 1993).

Según el Atlas de los Paisajes de España (Mata y Sanz, 2004), **el Estado español cuenta con una gran riqueza paisajística, producto de su posición geográfica y de los distintos modelos de desarrollo.**

El mencionado atlas identifica un total de 1.263 unidades del paisaje, agrupados en 116 tipos y 34 asociaciones tipo. La valoración del patrimonio paisajístico a lo largo del territorio español es desigual, y está sometido a un alto riesgo de homogeneización, banalización o desaparición por las dinámicas de cambio que se están produciendo en los últimos años (VV.AA., 2009).

En efecto, en las últimas décadas y hasta los inicios del siglo XXI, en España se han producido trascendentales cambios económicos y sociales con profundas implicaciones ambientales y territoriales, que han tenido importantes efectos en la ocupación del suelo y, por lo tanto, en el patrimonio y en los paisajes. Existen numerosas evidencias de los cambios que se están produciendo en muchos paisajes españoles como consecuencia de los rápidos y drásticos procesos urbanizadores y los cambios en los usos del suelo. Además, en el caso español, el proceso de artificialización del suelo de las últimas décadas ha sido incluso más pronunciado que en la mayoría de países europeos, con las consecuentes implicaciones para la conservación de los paisajes. Estas transformaciones territoriales parecen reflejar un cierto desconocimiento de los valores del paisaje como elemento sustancial de la calidad de vida de las poblaciones.

Y sin embargo, conviene tener presente que el paisaje puede desempeñar una función importante a la hora de hacer frente a la actual crisis ambiental, incluyendo el cambio climático. Según el último informe del Observatorio de la Sostenibilidad en España (VV.AA., 2016), la conservación de los paisajes de espacios naturales españoles a modo de “infraestructuras verdes” puede ser una estrategia clave para la mitigación del cambio climático. Al mismo tiempo, la conservación de la diversidad cultural frente a un mundo globalizado es considerada también un factor esencial para el desarrollo sostenible, en la medida en que los recursos culturales tangibles e intangibles constituyen la memoria colectiva de los pueblos.

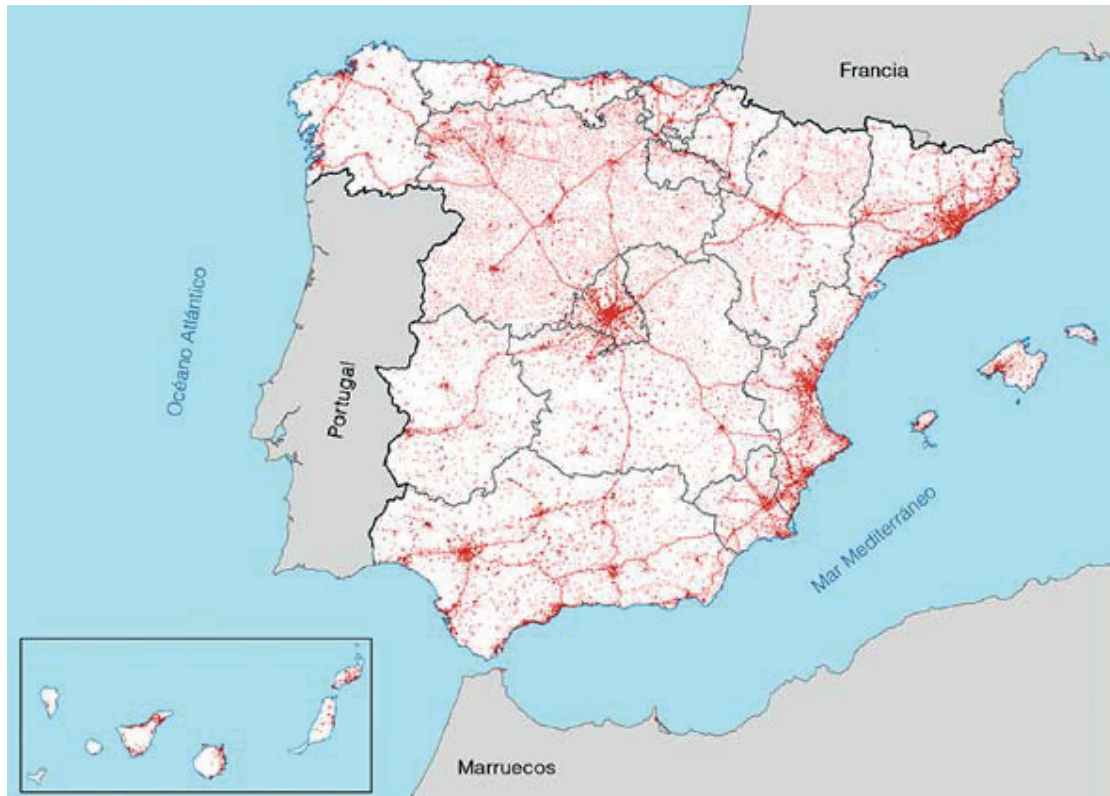
Sin duda, **los procesos de urbanización dispersa han tenido una gran transcendencia en España en los últimos años, y han sido responsables de la degradación paisajística de vastas porciones de territorio.** Algunas zonas rurales, que han perdido sus funciones tradicionales, se han convertido en un lugar desarraigado y dependiente de las ciudades (López, 2015), con funciones residenciales, de descanso, recreo y consumo (Álvarez, 2015). La crisis de la vivienda en los centros urbanos, unida al excedente de vivienda en entornos rurales tras el boom inmobiliario, ha provocado un desplazamiento de la población hacia la periferia dormitorio o el entorno rururbano de las ciudades. Según datos del Instituto Nacional de Estadística, el medio rural español se está convirtiendo en receptor de población proveniente de las ciudades, y entre 1998 y 2011 el campo español ganó un saldo neto de 165.650 habitantes. Este tipo de desplazamientos de la población con la consiguiente urbanización del campo ha conducido a algunos autores a hablar de un fenómeno de “éxodo urbano” (Merlin, 2009), muy estudiado en Francia y, cada vez más, también en España.

Además, en el caso español la urbanización del campo ha tenido una especial relevancia por la intensa proliferación de las segundas residencias, especialmente en el litoral, pero también en algunas zonas de montaña como el Pirineo. De este modo, ámbitos de características paisajísticas singulares se ven extremadamente alterados por la economía del ladrillo y el mito de la vivienda unifamiliar. Según datos del Observatorio de Sostenibilidad, poco antes de la crisis España era el país con más viviendas por cada mil habitantes en la Unión Europea y el que más construía anualmente, con más de 800.000 viviendas nuevas visadas en 2005, tantas como Reino Unido, Alemania y Francia juntas (VV.AA., 2006). Al mismo tiempo, se daba la paradoja de que España era el país de la UE en que resultaba más difícil y costoso acceder a la vivienda, especialmente para los jóvenes.

La urbanización dispersa provoca un gran consumo de suelo fértil, artificialización del suelo y segregación del territorio. En efecto, **los llamados espacios rururbanos se caracterizan por una ocupación discontinua del territorio, con grandes espacios abiertos entre las urbanizaciones que generan una elevada**

fragmentación de los paisajes. Además, algunos de los espacios intersticiales más fragmentados suelen presentar un estado de degradación manifiesto, convirtiéndose en zonas de suburbanización marginal. El espacio rururbano se vuelve así un elemento paisajístico relativamente nuevo que desdibuja la antigua separación entre territorio urbano y rural, y altera profundamente el anterior paisaje agrario.

Figura 2: Distribución espacial de las superficies artificiales en España (año 2000)



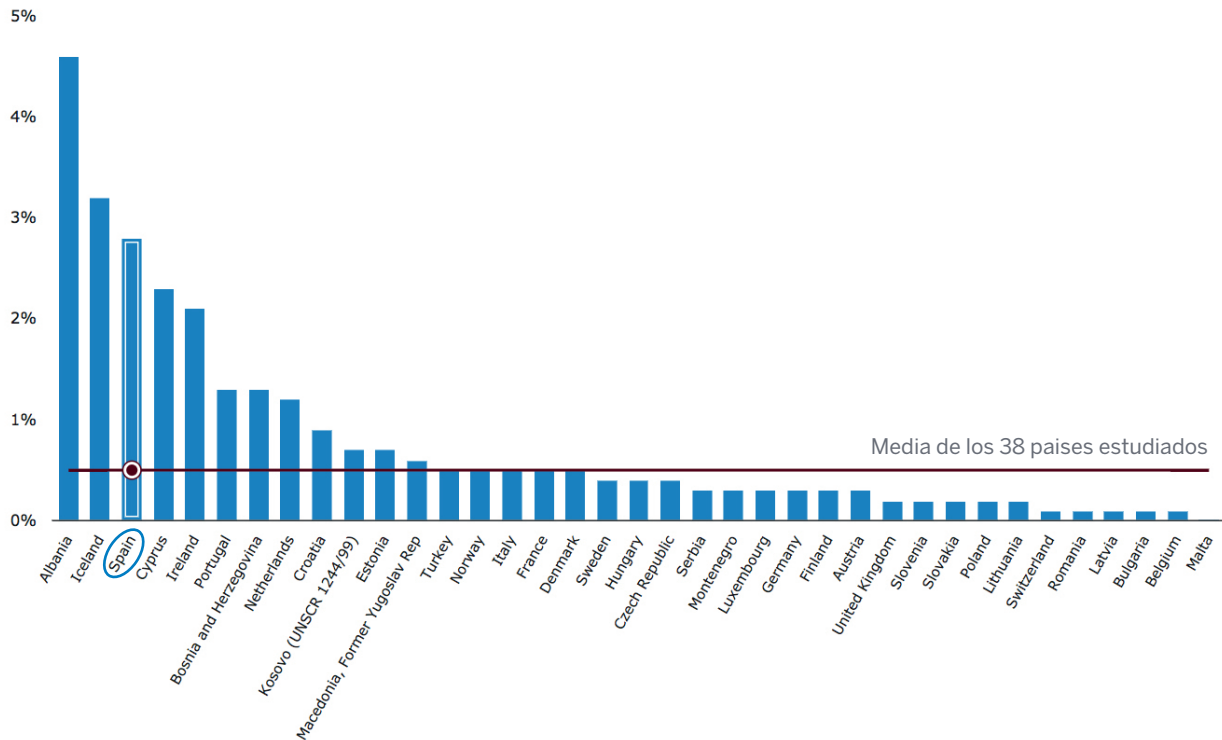
Fuente: VV. AA. (2006)

La urbanización dispersa ha sido sin duda una de las principales responsables de las alteraciones del paisaje en el contexto español. Según los datos ofrecidos por la Agencia Europea de Medio Ambiente en su proyecto CORINE Land Cover, **entre los años 1990 y 2000 España fue uno de los países con más crecimiento de la superficie artificial** (ver [Tabla 2](#)), junto a Irlanda y Portugal, muy por encima de la media de los 23 países estudiados (AEMA, 2001). El Observatorio de la Sostenibilidad de España indica que entre 1987 y 2000 las superficies artificiales aumentaron casi un 30%, y la friolera cifra de un 45% en las dos décadas transcurridas entre 1987 y 2007 (VV.AA., 2006). Como una de las causas principales se identifica, efectivamente, la consolidación y profundización del nuevo modelo de urbanización dispersa, pero también el propio modelo de crecimiento económico (dependiente de sectores de altos consumos de suelo, como la construcción, el transporte y el turismo) y la fuerte inversión en infraestructuras de transporte durante el período 1987-2000, puesto que la superficie artificial destinada a este tipo de infraestructuras se situó muy por encima del resto de países europeos. En cualquier caso, se detectaban grandes diferencias entre la proporción de superficie artificial de las distintas Comunidades Autónomas, destacando Madrid con un 12%, mientras en Extremadura no superaba el 0,7%. Estas proporciones tan dispares dan una idea de los importantes desequilibrios territoriales existentes en el territorio español.

En el siguiente periodo del proyecto CORINE Land Cover (2000-2006), en plena expansión de la burbuja inmobiliaria y justo antes de la llegada de la crisis, los datos mostraron un crecimiento del suelo urbanizado aún más acentuado en España, sólo por detrás de Albania e Islandia y muy por encima de la media del

conjunto de los 35 países estudiados (ver Figura 3). La acelerada y creciente artificialización de la superficie potencialmente utilizable tiene lugar, sobre todo, en ciertos espacios del litoral español; pero además, a partir de los informes de la Agencia Europea de Medio Ambiente, se constatan también significativas transformaciones en las zonas forestales, así como la pérdida de suelos productivos y ecosistemas valiosos.

Figura 3: Crecimiento medio anual de suelo urbanizado entre 2000-2006, expresado en porcentaje respecto al suelo artificial del año 2000



Fuente: AEMA (<http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/land-take-2/assessment-2>)

Como decíamos, en este proceso de urbanización acelerado destaca, por su dinamismo e intensidad, la franja litoral española (especialmente el litoral mediterráneo), donde el ecosistema ha sido profundamente transformado durante las dos últimas generaciones. La principal causa de deterioro ha sido la urbanística, las extensas fachadas litorales de segundas residencias y la construcción de largos paseos marítimos. **En el litoral mediterráneo la presión urbanizadora ha sido tal que, actualmente, tomando en cuenta los primeros 500 metros de costa, casi la mitad del territorio litoral (un 43%) está construido** (Prieto, Ruiz y Martínez, 2013). Pero la región mediterránea no ha sido la única afectada. Esta hiper urbanización se ha extendido a multitud de enclaves en el norte de España, generando graves problemas de calidad paisajística, además de congestión, calidad de aguas o dotación de infraestructuras sociales, entre otras problemáticas socio-ambientales, que implican una superación de la capacidad de carga en numerosos destinos turísticos.

Como podemos comprobar en la Tabla 2, **los cambios recientes en los paisajes españoles a los que estamos asistiendo se producen a gran velocidad, y con una intensidad muy superior a la de este tipo de procesos en otros países europeos.** Además, es importante recordar que los cambios en los usos del suelo son un reflejo de cambios de gran calado en todos los órdenes, tanto territoriales como sociales, económicos y demográficos. Así, las posibilidades del Estado español de aproximarse a un modelo de desarrollo más sostenible quedan seriamente mermadas por determinadas dinámicas que inciden en la destrucción

de espacios agrícolas altamente productivos, en la fragmentación de ecosistemas de alto valor ecológico o en la banalización de los paisajes naturales y culturales. Por lo tanto, estaríamos ante una importante y acelerada pérdida de patrimonio natural y cultural, en el sentido previamente mencionado del concepto de patrimonio, aplicable a amplias extensiones de territorio, así como una pérdida de calidad y diversidad paisajística.

Tabla 2: Aumento del suelo artificializado en España en los periodos 1987-2000 y 2000-2006, comparado con la media del resto de países estudiados

	Crecimiento anual en España	Media de crecimiento anual en los países estudiados
1987 - 2000	1,9%	0,68%
2000- 2006	2,8%	0,5%

Fuente: elaboración propia a partir de Agencia Europea de Medio Ambiente

En definitiva, lo que muestran los datos de los diversos estudios realizados tanto a escala europea como española es un paisaje en profunda transformación, que camina con un ritmo trepidante hacia escenarios artificiales. Hace medio siglo, el Estado español se componía de un espacio predominantemente rural, mientras que en la actualidad hallamos pequeñas parcelas de cultivos en una galaxia de urbanizaciones (VV.AA., 2006).

No es de extrañar, pues, que la preocupación por el paisaje haya crecido de manera relevante en los últimos años, tanto en el ámbito académico como entre la sociedad civil. Además, recientemente se han producido también importantes avances normativos o iniciativas de regulación del paisaje en distintas escalas territoriales, un asunto que será objeto de análisis en el siguiente apartado.

4.2 Pasos hacia la regulación del paisaje

La intensidad y la rapidez de los cambios experimentados por la mayor parte de los paisajes en los últimos años ha propiciado un creciente interés por la creación de instrumentos para la protección y regulación del paisaje. Aunque se han desarrollado instrumentos de diversa índole (inventarios, cartas y catálogos de paisaje, etc.), en este trabajo nos centraremos en los instrumentos de ordenamiento jurídico y en aquellos relacionados con la ordenación del paisaje, con especial atención a los vinculados a la ordenación del territorio.

El avance conceptual del CEP, que considera que todo el territorio es paisaje, hace que la ordenación del territorio y el urbanismo sean ámbitos privilegiados de actuación. Pero al mismo tiempo, pone en evidencia la ausencia de un marco legal que contemple el paisaje como materia objeto de intervención integral, la falta de instrumentos adecuados para su tratamiento y la insuficiente consideración del paisaje como parte integrante de los componentes que influyen en nuestra calidad de vida. Generalmente, las normas vigentes en los diferentes países mencionan el paisaje, pero no lo consideran con detalle, y su tratamiento se suele limitar a la percepción visual del mismo. El Convenio pretende cambiar esta forma de abordar el paisaje para otorgarle el protagonismo de eje estructural del territorio.

A escala europea, las políticas de paisaje tienen todavía una implantación desigual. En algunos países se ha experimentado un amplio desarrollo (por ejemplo en Alemania o el Reino Unido), pero en otros sólo hay aproximaciones confusas. Esta es también la situación de España hoy en día, donde además, la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas da lugar a unas políticas territoriales fragmentadas y desiguales.

La legislación estatal ha dejado algunas pequeñas ventanas abiertas al paisaje, que muy pocas veces se han abierto realmente, y eso sí, siempre desde una perspectiva estrictamente proteccionista y pensada para paisajes muy singulares. La ley más significativa a nivel estatal es la Ley 4/1989 de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, con la cual se produjo el principal avance en la legislación de conservación de la naturaleza. La Ley 4/1989 incluye la protección del paisaje entre sus principios inspiradores pero, sobre todo, establece la figura de “paisaje protegido”. Sin embargo, esta legislación no adopta todavía el cambio conceptual introducido por el CEP en relación al paisaje, sigue relegándolo a una concepción proteccionista y confinando su aplicación a lugares de excepcional valor o singularidad.

La más reciente Ley 42/2007 del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, por su parte, sí asume la definición de paisaje según el Convenio Europeo del Paisaje; establece figuras específicas para la protección del paisaje en los espacios naturales protegidos e incluye el paisaje en la ordenación de los recursos naturales. Pero muy especialmente, reconoce el paisaje como potencial para dar coherencia y conectividad a los espacios de la Red Natura 2000, que es casi una cuarta parte del territorio español. También la Ley 45/2007 de desarrollo sostenible del medio rural introduce el tratamiento del paisaje como activo en el medio rural, y así fue como el paisaje se incorporó al primer programa de desarrollo rural sostenible (2010-2014).

En cualquier modo, la atribución de competencias políticas y administrativas relativas al paisaje no está del todo resuelta en el Estado español, puesto que aparece en el ordenamiento jurídico con cierta ambigüedad e indefinición. **La Constitución no contiene mención alguna al paisaje, aunque indirectamente podría considerarse que se incluye en su referencia general al medio ambiente y los recursos naturales.** Algunos Estatutos de Autonomía sí lo mencionan, lo cual podría interpretarse como una asunción implícita de las competencias, pero esta cuestión no ha sido expresamente planteada. De todas formas, las CCAA ya tienen atribuidas las competencias en materias de ordenación del territorio, medio ambiente y patrimonio cultural, que son precisamente las materias principales que contempla el Convenio Europeo del Paisaje (junto con el planeamiento urbano) por considerarlas estrechamente relacionadas con la política paisajística.

Como hemos mencionado con anterioridad, **España ratificó el CEP en el año 2007, que entró en vigor el 1 de marzo de 2008. Esta ratificación y entrada en vigor supone asumir compromisos y cumplir objetivos en materia paisajística,** para lo cual sería necesario un marco nacional, actualmente inexistente, que marque unos objetivos mínimos comunes a conseguir por todas las CCAA y de coordinación de las distintas actividades desarrolladas en esta materia. Sin embargo, las competencias en materia del paisaje, en la práctica, se atribuyen a las CCAA, sin un marco común orientativo de escala estatal (al igual que ocurre con la ordenación del territorio). Este hecho ha dado lugar a tratamientos muy distintos del paisaje en cada Comunidad Autónoma (VVAA, 2009).

Dado que fue el gobierno español el firmante del CEP, cabía esperar que fuera el Estado quien liderara un proceso escalonado “de arriba hacia abajo” para la inserción del paisaje en las normativas y planes territoriales u otras políticas, impulsando a las CCAA a seguir su ejemplo. No obstante, el retraso por parte del gobierno central en formalizar el compromiso asumido en el año 2000, ha favorecido que dicho proceso se haya producido en sentido contrario. Así, **hemos asistido a un proceso *bottom-up*** (Elorrieta y Sánchez, 2011), **donde**

algunas CCAA decidieron tomar la iniciativa y se adelantaron al gobierno central, impulsando por sí mismas instrumentos de ordenación del paisaje.

El hecho de que en España las competencias en materia paisajística correspondan a la escala regional, unido a que el propio Convenio declara ser un instrumento destinado a ser desarrollado a nivel regional y local, hacen conveniente que el análisis de los avances en materia de política paisajística se centre en las Comunidades Autónomas.

Cabe señalar que en general, la situación española en comparación con otros países europeos revela una falta de atención de la Administración hacia el paisaje como bien patrimonial excepcional y una falta de cultura del paisaje en la sociedad (VV.AA., 2009). Además, **nos hallamos ante un panorama desigual donde las Comunidades Autónomas presentan grados de desarrollo de las recomendaciones del CEP muy dispares.** Mientras algunas han elaborado leyes específicas de paisaje, creado entes de análisis y evaluación o elaborado estudios y planes, otras CCAA permanecen más bien inactivas en lo que se refiere a la política paisajística. Claro que, hay que tener en cuenta, que algunas CCAA españolas todavía ni siquiera han elaborado un instrumento de planificación territorial.

En lo que se refiere al ordenamiento jurídico del paisaje, la mayoría de Comunidades Autónomas tienen normativas específicas de protección del patrimonio cultural, aunque no leyes específicas de paisaje. No obstante, sí existen algunas legislaciones específicas a escala regional dirigidas explícitamente a la regulación de los paisajes. La **Comunidad Valenciana** fue pionera en elaborar legislación paisajística y en incorporar en la misma norma tanto la ordenación del territorio como la del paisaje, que es la Ley 4/2004, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje (ver Figura 4). En 2014, la norma fue sustituida por la Ley 5/2014 de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunidad Valenciana, dirigida a simplificar y condensar la legislación territorial, urbanística y paisajística, y que recibió ciertas críticas por la flexibilización de la normativa para legalizar los llamados “diseminados” (urbanizaciones construidas en suelo rústico sin servicios mínimos).

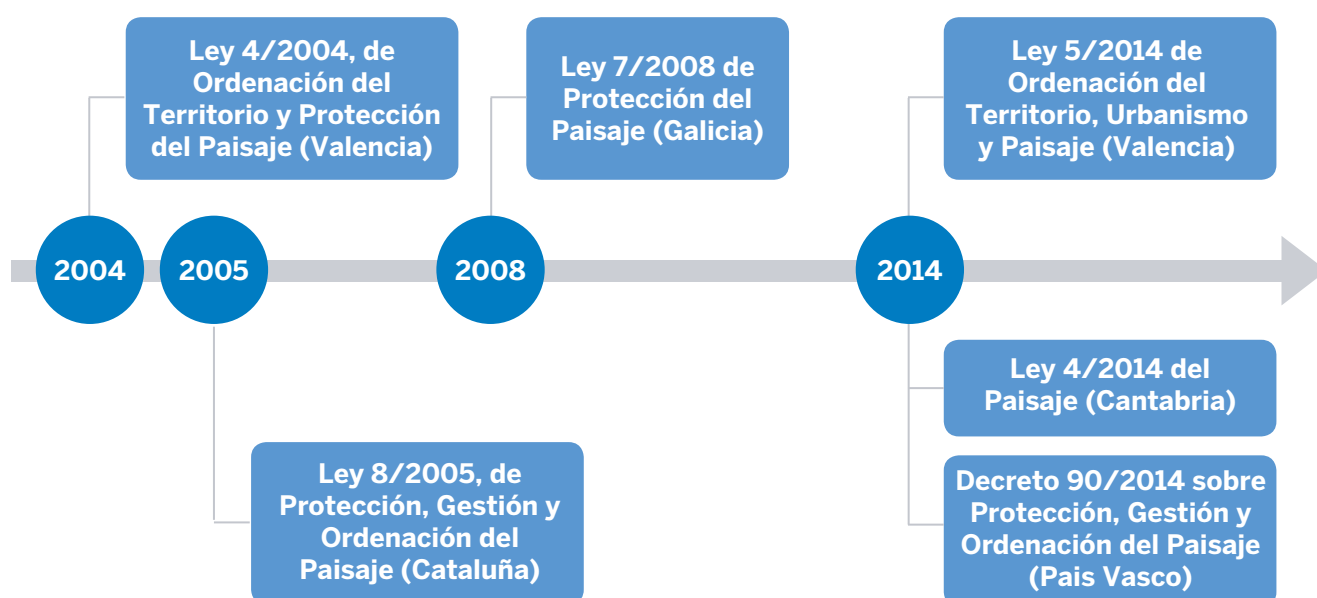
Cataluña, por su parte, fue la primera en elaborar una ley específica sobre paisaje, tan sólo un año más tarde que la Comunidad Valenciana. La Ley 8/2005 de Protección, Gestión y Ordenación del Paisaje está directamente inspirada en el CEP, hecho que se aprecia ya desde el preámbulo de la norma. El parlamento catalán ya había acordado su adhesión al CEP en el mismo año 2000, mostrando un compromiso hacia el paisaje pionero a escala estatal. La ley catalana del paisaje, también con un papel ciertamente precursor, levantó muchas expectativas en el contexto regional y estatal. Se trata de una ley breve, clara y precisa, que le otorga al paisaje otorga un valor jurídico en la medida en que reconoce el derecho de la población al paisaje.

Más adelante, **Galicia** aprobó también su propio instrumento normativo, la Ley 7/2008 de Protección el Paisaje. La ley gallega, al igual que la catalana, reconoce jurídicamente el paisaje como elemento importante del entorno y del bienestar humano, indicador de la calidad de vida de las personas y componente fundamental del patrimonio natural y cultural de Galicia. También define el paisaje como expresión de la identidad gallega. Además, relaciona la protección del paisaje con la sostenibilidad, puesto que en su Artículo 1 entiende la gestión y ordenación del paisaje como parte integrante del desarrollo sostenible de la Comunidad.

Muy recientemente, fue la Comunidad Autónoma de **Cantabria** la que aprobó su propia legislación en materia paisajística. La Ley 4/2014 del Paisaje pretende continuar y establecer las políticas, planes y proyectos de actuación con incidencia en el paisaje, con el fin de protegerlo y gestionarlo adecuadamente. No obstante, esta esperada norma fue objeto de numerosas críticas por parte de sectores ambientalistas, que la valoraron como inoperante, parcial y jurídicamente ineficaz³.

El mismo año, el Gobierno Vasco emitió también su propia norma en materia paisajística, en este caso vía Decreto, que trataba de integrar el paisaje en las políticas territoriales de la **Comunidad Autónoma Vasca**. Así nació el Decreto 90/2014 sobre Protección, Gestión y Ordenación del Paisaje en la ordenación del territorio de del País Vasco. Al igual que el parlament catalán, aunque con cierto retraso (en 2009), el Gobierno Vasco también había acordado previamente su adhesión Convenio Europeo del Paisaje. El Decreto identifica los instrumentos para la protección, gestión y ordenación del paisaje en el ámbito de la ordenación del territorio, como son los Catálogos del paisaje, las Determinaciones del paisaje, los Planes de acción del paisaje y los Estudios de integración paisajística. Asimismo, siguiendo las recomendaciones de medidas específicas emitidas por el CEP a los gobiernos, el Decreto prevé la sensibilización, formación, educación, participación y otras actuaciones de apoyo en el ámbito del paisaje.

Figura 4: Cronología de la legislación específica sobre paisaje aprobada por las Comunidades Autónomas



Fuente: elaboración propia

³ Asociación para la Defensa de los Recursos Naturales de Cantabria (ARCA), comunicado emitido el 6 de enero de 2014. Disponible en: <http://www.iarca.net/arca-valora-como-inutil-el-proyecto-de-ley-de-cantabria-del-paisaje/>

Así pues, vemos que **desde la aprobación del CEP, se ha dado un cierto impulso la aprobación de leyes específicas de paisaje por parte de algunas CCAA, que en determinados casos, están estrechamente ligadas a la legislación sobre ordenación del territorio.** Cabría mencionar también otros casos donde no existe legislación autonómica expresamente dedicada al paisaje pero sí ciertas iniciativas dirigidas a su regulación jurídica. Aragón, por ejemplo, ha modificado recientemente su ley de ordenación territorial (que databa de 2009), sustituyéndola por la Ley 8/2014 en la que ha introducido referencias explícitas al paisaje. Así, la tutela del paisaje es una de las grandes reformas adoptadas en la revisión de la ley. Las principales técnicas de protección en este ámbito se concretan en los Mapas de Paisaje y en los Estudios de Impacto Paisajístico, que han de permitir la protección y recuperación del acervo paisajístico aragonés. En Andalucía, por su parte, el respeto al paisaje está exigido por varias leyes y decretos (como la ley de patrimonio natural y de biodiversidad), así como por las Evaluaciones de Impacto Ambiental y los planes territoriales subregionales, aunque no existe una norma transversal que regule todos los aspectos de la gestión del paisaje e integre todas las disciplinas que inciden en él. Por último, en las islas Baleares, en marzo de 2016 se ha aprobado el proyecto de ley de evaluación de impacto ambiental, que incluye un anexo de incidencia paisajística, teniendo presente tanto el activo que representa el paisaje en Baleares como la vigencia del Convenio europeo del paisaje.

Por lo que respecta a los instrumentos de ordenación paisajística y su integración en las políticas territoriales, la situación es algo distinta al ordenamiento jurídico del paisaje, aunque también desigual. **Existen algunas CCAA que no han aprobado normativa específica, pero sí han desarrollado instrumentos de regulación y gestión del paisaje, que en algunos casos son de obligada observancia en los procesos de ordenación territorial.** Numerosas Comunidades Autónomas están trabajando en materia de paisaje de una forma u otra.

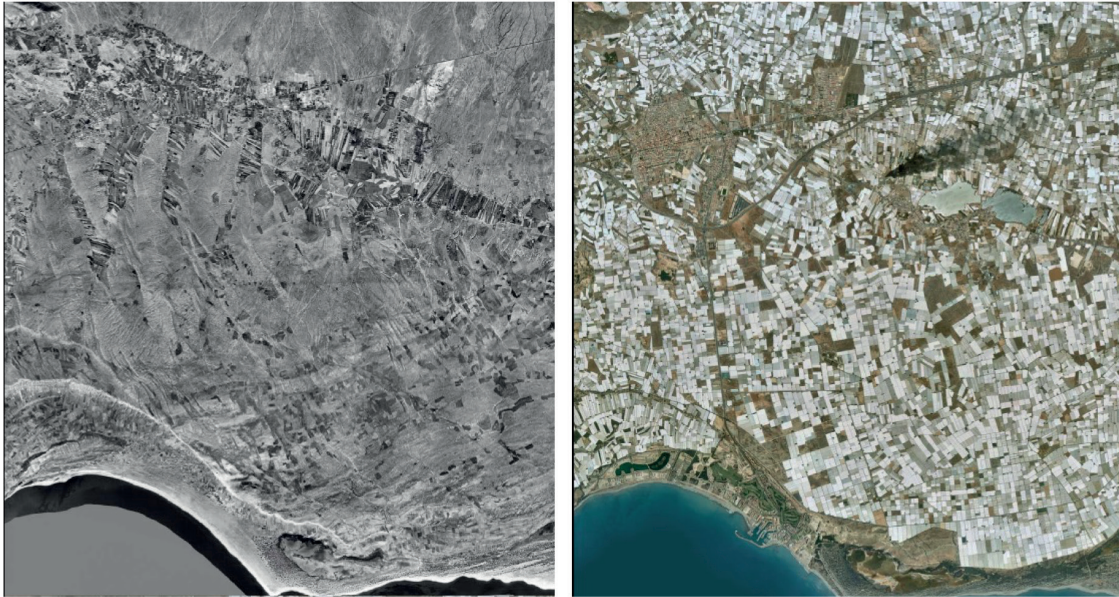
Una de las Comunidades Autónomas que destaca es **Andalucía**, que tuvo una participación muy importante en la elaboración del CEP desde el comienzo de su andadura. Tanto el CEP como la Carta Europea del Paisaje Mediterráneo son citados en su Plan de Ordenación del Territorio (POTA) de 2006, que tiene valor normativo e incluye determinaciones relativas a la ordenación y fomento del paisaje, así como programas de actuación con incidencia en la gestión paisajística. El plan andaluz se aprobó en un contexto de fuerte crecimiento urbanístico, de manera que, comprensiblemente, adoptó un marcado carácter de organización de los espacios urbanos (Mateo, 2012).

El POTA apostó por introducir programas y previsiones que impulsarían el desarrollo del aspecto paisajístico en la Comunidad, e incluso se comprometía a impulsar la ratificación del CEP en el parlamento andaluz. Este plan obliga a la planificación territorial y el planeamiento urbanístico a incluir entre sus determinaciones aquellas relativas a la protección y mejora del paisaje, y más concretamente, hace referencia a las determinaciones y normas que deben incluir los planes de ordenación subregionales, atendiendo a aspectos tales como: la aplicación de criterios paisajísticos en la definición del modelo de ciudad, la identificación de elementos e itinerarios paisajísticos, los objetivos de calidad de los paisajes o la delimitación de zonas de protección visual. También obliga a diversas políticas sectoriales a tener en cuenta el paisaje en sus intervenciones, así como a fomentar y difundir los valores paisajísticos entre la población.

Por otro lado, también fue el propio POTA el que propuso, dentro de su programa coordinado sobre el paisaje, la elaboración de la Estrategia de Paisaje de Andalucía (EPA), que vio la luz en 2012 con un carácter integrado y compartida por diferentes consejerías (Junta de Andalucía, 2012). La Estrategia de paisaje no tiene un carácter normativo real, lo cual despertó ciertas dudas sobre su eficacia. En 2015 se publicó un primer informe de evaluación de la EPA, que trata de ofrecer un panorama amplio de la política de paisajes de la Comunidad durante los tres primeros años desde su entrada en vigor (Junta de Andalucía, 2015).

Dicho informe arroja un balance parcialmente positivo de los avances en materia paisajística, señalando las sinergias y mejoras en la coordinación entre administraciones para el desarrollo de políticas paisajísticas, además de contabilizar numerosas y muy diversas actuaciones que han sido ejecutadas. Aun así, el informe también detecta carencias o limitaciones importantes, como la ausencia, justamente, de un marco legal regulador específico en materia paisajística.

Figura 5: Cambios en el paisaje en la comarca de Campo de Dalías (Almería) entre 1956 y 2004, debidos a la proliferación de cultivos bajo plástico



Fuente: VV.AA. (2006)

En lo que a **Cantabria** se refiere, los impactos del CEP en el sistema de planificación han sido muy tímidos. Hasta el momento, las aportaciones más importantes realizadas a favor del elemento paisajístico se hicieron a través de su Plan de Ordenación del Litoral (POL), las Normas Urbanísticas Regionales y el documento denominado “Guía de Integración Paisajística para los polígonos industriales y parques empresariales de Cantabria”. Una de las estrategias del POL se propone la protección, conservación y gestión del paisaje litoral como el único medio eficaz de cara al reconocimiento del territorio costero como un área de calidad a nivel europeo. A la hora de delimitar las unidades territoriales, también se recogen criterios relacionados con los hitos paisajísticos; de hecho, una de las categorías de protección corresponde a las áreas de interés paisajístico. En cierta medida, la elaboración del POL quiso responder precisamente a la fuerte presión urbanística que padecía el litoral, puesto que uno de sus objetivos era establecer los criterios de protección de las áreas costeras y de forma específica del paisaje litoral.

Una de las particularidades de la Comunidad Autónoma de Cantabria que vale la pena mencionar es el papel que ciertos agentes privados están jugando en el desarrollo de proyectos y metodologías de investigación relacionados con la gestión territorial y paisajística. En concreto, la Fundación Botín es una de las colaboradoras del Gobierno Regional para la elaboración de documentos en estas materias. También ha sido impulsora del Programa para el desarrollo sostenible del espacio rural del valle del Nansa. Gracias al trabajo técnico enmarcado en este programa, se elaboró una propuesta de bases metodológicas para el tratamiento del paisaje en los documentos de ordenación territorial, aunque el testigo no ha sido recogido por la administración pública.

En **Cataluña**, el paisaje se está convirtiendo en una pieza fundamental de muchas políticas de ordenación territorial e, incluso, de políticas sectoriales de carácter social, cultural y económico. Gracias a la aprobación de su ley de paisaje, se crearon diversos instrumentos dirigidos a la identificación, estudio y regulación del paisaje, como el Observatori del Paisatge de Catalunya, los catálogos de paisaje (entendidos como instrumentos para la introducción de objetivos paisajísticos en el planeamiento territorial y urbanístico) y las cartas del paisaje. Entre los catálogos de paisaje, sólo queda pendiente de aprobación el correspondiente a las Comarcas Centrales, mientras que el resto del territorio catalán ya está cubierto por los 6 catálogos correspondientes (aprobados entre 2010 y 2014) que han sentado las bases para la aplicación de una nueva política de paisaje. La delimitación geográfica de los catálogos de paisaje coincide con la de los instrumentos de planificación territorial de escala subregional (Planes Territoriales Parciales), y la metodología para su elaboración ha inspirado la labor de otras Comunidades Autónomas al respecto (Elorrieta y Sánchez, 2011). En este sentido, es destacable la labor realizada por el Observatorio del Paisaje, una entidad consultora del gobierno regional que comenzó su andadura en 2005 y donde participan no sólo las autoridades regionales y locales sino también el sector profesional, académico y civil. El Observatorio dispone de un centro de documentación abierto a todo el público catalán y realiza también labores de difusión y estudios metodológicos en materia paisajística, muy en línea con las medidas de sensibilización y formación propuestas por el Convenio Europeo del Paisaje.

En la **Comunidad Valenciana**, por su parte, se preveía que la aprobación temprana de la ley de ordenación del territorio y paisaje se materializara en la creación de diversos instrumentos dirigidos a la regulación del paisaje, entre los que destacaba el Plan de Acción Territorial del Paisaje. No obstante, el desarrollo de la ley no ha llegado a culminar y, hasta el momento, sólo ha sido presentado el Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral, un instrumento que se inició en noviembre de 2015 y que tiene por objeto preservar la infraestructura verde de la franja costera.

En el caso de la **Comunidad Foral de Navarra**, puede afirmarse que se encuentran en los inicios de un proceso que incluya la consideración del paisaje en las políticas de ordenación del territorio. En su instrumento de planificación regional (Estrategia Territorial de Navarra) la presencia del elemento paisaje es muy limitada; sin embargo, el paisaje comienza a tenerse en cuenta en las políticas territoriales a través de los planes subregionales de la Comunidad. Los planes subregionales estipulan la necesidad de elaboración de un plan de paisaje, y recogen un primer inventario (aunque no detallado) de paisajes, acompañado de unas normas de gestión básicas. Por otro lado, desde el Observatorio Territorial de Navarra se dedicó, en el año 2010, un monográfico de la serie Observaciones Territoriales al tema del paisaje en Navarra, donde se describían los tipos de paisajes de la Comunidad y la situación de algunos paisajes destacados, al tiempo que se volvía a hacer hincapié en la necesidad de un plan específico de paisaje y la redacción de la legislación necesaria al respecto (Observatorio Territorial de Navarra, 2010). Se trata de un primer paso a modo de reflexión para identificar los paisajes y los posibles puntos conflictivos relacionados con su degradación, aunque se toman en consideración, fundamentalmente, los paisajes que presentan un especial valor ambiental o cultural.

Un caso similar es el del archipiélago de **Canarias**, donde sus Directrices de Ordenación del Territorio no otorgan gran protagonismo al paisaje, pero son las islas (el nivel subregional) las que han emprendido la elaboración de instrumentos de planeamiento de los paisajes protegidos, que incluyen los usos del territorio en toda su extensión. En julio de 2014 se anunció la aprobación del Plan Territorial Especial de Ordenación del Paisaje de la isla de Tenerife, pocos meses después de que se aprobara el mismo instrumento para Gran Canaria. Sus determinaciones son de carácter vinculante, aunque pueden establecer tanto normas directivas como criterios de tipo orientativo, así como establecer zonas diferenciadas según sus exigencias de protección definiendo regímenes de usos distintos.

En la **Comunidad Autónoma Vasca**, las Directrices de Ordenación del Territorio (1997) son previas a la aprobación del CEP, pero aun así, ya reconocen que todo paisaje tiene un valor y hacen referencia no sólo a paisajes singulares o de especial valor ambiental sino también a paisajes industriales, agrarios y urbanos. Las DOT reclaman también la necesidad de catalogar aquellas zonas visuales que deben tener un tratamiento paisajístico especial y la exigencia de que toda obra o actuación que rompa el actual modelado del paisaje se acompañe del correspondiente estudio paisajístico. Actualmente las DOT se encuentran en proceso de revisión, y se prevé que a lo largo de 2016 se ponga en marcha el proceso participativo relativo a su modificación. El Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial ya avanzó los contenidos que habrán de integrar las nuevas DOT aportando un Documento Base, donde el paisaje también tiene una presencia importante.

Como resultado del Decreto sobre paisaje se han elaborado también otros instrumentos dirigidos a la gestión del paisaje, como los Planes de Acción del Paisaje (de escala municipal) o los Catálogos de paisaje (de escala subregional), de los cuáles hubo una primera aprobación en 2015, concretamente el Catálogo de Donostialdea-Bajo Bidasoa.

Figura 6: Cambios en el paisaje en el Área Metropolitana de Bilbao entre 1956 y 2015



Fuente: Gobierno Vasco (<http://www.geo.euskadi.eus/comparador-de-ortofotos/s69-geocont/es/>)

En suma, **son varias las Comunidades Autónomas que están trabajando en materia paisajística, aunque el panorama general a escala estatal es todavía desigual y fragmentado, con un desarrollo normativo, instrumental y metodológico distinto en cada Comunidad Autónoma.** Hasta el momento, las Comunidades Autónomas más avanzadas son mayoritariamente aquellas que han elaborado un cuerpo jurídico específico para el paisaje, puesto que del desarrollo de la ley nacen los diversos instrumentos dirigidos a su ordenación y gestión. Sin embargo, son también importantes algunos avances que se han dado en ausencia de una norma expresa, con aproximaciones intersectoriales o mediante la integración del paisaje en las políticas de ordenación del territorio, ya sea en la escala regional o en la local. En los últimos años se ha avanzado mucho, por ejemplo, en el conocimiento sistemático de la diversidad paisajística a través de catálogos, inventarios y atlas.

En cualquier caso, **en España queda todavía un largo camino por recorrer en relación a una política de paisaje eficaz, integral y transversal.** Más allá de los avances en las normas e instrumentos desarrollados en algunas CCAA, todavía se percibe cierta dispersión e indeterminación, una intencionalidad claramen-

te proteccionista y una escasa incorporación del derecho ciudadano al paisaje (VV.AA., 2009). Asimismo, resultan muy escasas las referencias a los paisajes comunes, aquellos que no pueden ser incluidos en los espacios naturales protegidos o en los conjuntos históricos, a los que el Convenio de Florencia pretende dar impulso con su novedoso giro conceptual.

5. Conclusiones: un largo camino por recorrer

La idea del paisaje ha sufrido una evolución importante en los últimos años, proceso en el cuál ha tenido un papel fundamental la publicación del Convenio Europeo del Paisaje en el año 2000. Actualmente, tal y como se desprende de los diversos estudios académicos e iniciativas institucionales, el paisaje es indisoluble de otros conceptos como territorio, patrimonio, percepción y recurso. Así, el sentido de patrimonio se ha extendido a la totalidad del territorio, por lo que a menudo funciona como sinónimo de paisaje. De ahí que la expresión paisaje cultural, impulsada por el geógrafo estadounidense Carl O. Sauer hace casi un siglo, constituya en realidad un pleonismo.

El Convenio Europeo del Paisaje es un documento singular que actualmente se ha convertido en el marco de referencia europeo por antonomasia en relación al tratamiento del paisaje (Nogué, 2006). Desde el momento de su aprobación supuso un gran paso adelante en materia paisajística, puesto que defiende argumentos realmente innovadores y tal vez un tanto sorprendentes en relación con lo que se había considerado hasta entonces la protección del paisaje. El mismo concepto de paisaje queda alterado con respecto a las acepciones tradicionales, ya que lo convierte en un bien público y considera que todo paisaje contiene elementos a proteger, no sólo aquellos de especial valor ambiental. Este es precisamente uno de los cambios políticos más importantes introducidos por el CEP, dado que pone en valor incluso los paisajes cotidianos o degradados, tanto como aquellos que son considerados excepcionales. Además, se reconoce que el paisaje tiene que ser tomado en consideración y valorado por sí mismo, no como un concepto de acompañamiento.

La idea de un paisaje integrador, dinámico, participativo y ligado a la calidad de vida presenta un gran potencial para la gestión sostenible del territorio, puesto que pone de manifiesto que todo el territorio precisa gobierno, superando la sacralizada separación entre lo protegido (ya sea natural o urbano) y el resto, donde todo cabe (Mata, 2006).

Por otro lado, cabe señalar que la firma del Convenio Europeo del Paisaje llegó en un momento en que diversos organismos europeos mostraban una preocupación creciente en lo que respecta a la degradación y transformación de sus paisajes, relacionada sobre todo con la progresiva artificialización del suelo, pero también con otros fenómenos como el abandono de la agricultura en vastas zonas del territorio europeo. En el caso español, los estudios de la Agencia Europea del Medio Ambiente han puesto de manifiesto el devastador proceso de urbanización de las últimas dos décadas, especialmente notorio en el litoral, que ha generado un consumo de suelo a ritmos mucho más acelerados que en la mayor parte de países europeos, provocando la destrucción de ecosistemas de alto valor ambiental y patrimonio paisajístico difícilmente recuperable.

En este contexto, **la ratificación del CEP ha supuesto un cambio de actitud en materia de paisaje por parte de las distintas CCAA españolas, como demuestra el hecho de que todas ellas estén trabajando en materia paisajística y se hayan dispuesto a identificar, ordenar y gestionar el patrimonio desde un marco más integrador.** Tras la firma del CEP y su ratificación ya sea en el congreso español como en

diversos parlamentos regionales, las medidas que éste promovía han sido asumidas en mayor o menor grado por las autoridades autonómicas y el paisaje ha sido introducido con un tratamiento especializado en algunas legislaciones y planes territoriales, tomando como referente el marco establecido por el Convenio y las medidas que proponía a los países firmantes.

Son varias la Comunidades Autónomas que han desarrollado una legislación específica para la regulación del paisaje, o bien han introducido amplias referencias al mismo en la ley de ordenación del territorio. La inclusión del paisaje en el ordenamiento jurídico permite establecer diversos instrumentos y mecanismos desde los que abordar el tratamiento del paisaje. Aunque en la práctica algunas de estas posibilidades de actuación no han sido todavía suficientemente desarrolladas, empieza a conformarse un marco instrumental sobre el que implementar las políticas de paisaje en las Comunidades Autónomas (VV.AA., 2009). Otras regiones, pese a carecer de un marco legal específico, están implementando instrumentos de coordinación e integración de las políticas paisajísticas. Así, **cada vez más regiones están desarrollando avances relacionados con el ordenamiento jurídico, la identificación, la ordenación o la protección de su patrimonio paisajístico. No obstante, a menudo se trata de medidas aisladas y fragmentarias, que en ausencia de un marco común (un plan o estrategia de paisaje), tienen efectos limitados.**

Tal como se ha podido observar, los cambios en los usos del suelo y las transformaciones del paisaje están estrechamente relacionados con el campo de actuación de la ordenación del territorio y el urbanismo, como los nuevos modelos de urbanización, la construcción de infraestructuras de transporte o la conservación de espacios naturales de interés. Esto hace que **la ordenación del territorio, como política pública, tenga una responsabilidad directa en lo que se refiere a la protección y gestión de los paisajes. Su visión transdisciplinar e integral permite considerar los aspectos ambientales, sociales y económicos que afectan al estado de los paisajes.** Asimismo, abarca diferentes escalas espaciales y distintos niveles de competencias políticas. Paisaje y territorio interactúan; no hay decisión en materia de política territorial que no se manifieste en el paisaje (VV.AA., 2009), por lo tanto es de esperar que la política paisajística y la territorial se nutran mutuamente.

Se aprecia un largo camino por recorrer hacia una política integral de paisaje, que asegure una buena coordinación entre ésta y la política de ordenación del territorio, o incluso con otras políticas sectoriales como la de patrimonio o la política de medio ambiente. Sin duda, ordenación territorial y paisaje son dos políticas que pueden beneficiarse mutuamente de su alianza en las intervenciones públicas. Así, la ordenación del territorio encuentra en el paisaje un recurso para ordenar, al tiempo que proporciona al mismo el carácter transversal necesario para abordarlo en todos sus aspectos. Además, **el elemento de percepción que introduce la idea de paisaje puede ser el acicate necesario para la incorporación de procesos de participación ciudadana en las políticas de planificación territorial.** Por tanto, resulta muy conveniente que paisaje y territorio caminen, sin más demora, hacia una planificación conjunta.

6. Bibliografía

AEMA (2001). Corine land cover 2000 (CLC2000) vector by country. Copenhagen: Agencia Europea del Medio Ambiente

AEMA (2010). The European environment — state and outlook 2010: Synthesis. Copenhagen: Agencia Europea del Medio Ambiente

AEMA (2012). Environmental indicator report 2012 - Ecosystem resilience and resource efficiency in a green economy in Europe. Copenhagen: Agencia Europea del Medio Ambiente

Álvarez, S. (2015). Desafíos para un mundo rural vivo: cultivar la tierra, proteger al campesinado. Papeles (131), 5-9.

Benabent, M. (2006). La Ordenación del Territorio en España. Sevilla: Universidad de Sevilla – Consejería de Obras Públicas y Transportes.

Comisión Europea (1999). Estrategia Territorial Europea: Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la Unión Europea. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.

Consejo de Europa (1983). Carta Europea de Ordenación del Territorio. Estudios Territoriales (28), 171-195.

Consejo de Europa (2000). Convenio Europeo del Paisaje. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores.

Elorrieta, B. (2009). La Estrategia Territorial Europea y su incidencia en la planificación autonómica del Estado español. En: VV.AA, Geografía, territorio y paisaje: el estado de la cuestión: actas del XXI congreso de geógrafos españoles, Ciudad Real 27-29 de octubre de 2009, 257-270. Ciudad Real: Universidad de Castilla-La Mancha

Elorrieta, B. y Sánchez-Aguilera, D. (2011). Landscape regulation in regional territorial planning: A view from Spain. En: M. Jones y M. Stenseke (eds.), The European Landscape Convention: Challenges of participation, 99-120. Dordrecht: Springer.

Junta de Andalucía (2012). Estrategia de Paisaje de Andalucía. Sevilla: Junta de Andalucía

Junta de Andalucía (2015). Situación y perspectivas de los paisajes de Andalucía. Informe de seguimiento y evaluación. EPA 2012-2014. Sevilla: Junta de Andalucía

López, D. (2015). Lo agrario... ¿pertenece al pasado o al futuro? Papeles (131), 61-72.

Mata, R. (2006): Un concepto de paisaje para la gestión sostenible del territorio. En: R. Mata y A. Tarroja, El paisaje y la gestión del territorio. Criterios paisajísticos en la ordenación del territorio y el urbanismo, 17-40. Barcelona: Diputació de Barcelona- CUIMP.

Mata, R. (2010). La dimensión patrimonial del paisaje. Una mirada desde los espacios rurales. En: J. Madeu, Paisaje y patrimonio, 31-73. Madrid: Abada Editores.

Mata, R. y Sanz, C. (dirs.) (2004). Atlas de los Paisajes de España. Madrid: Centro de Publicaciones del Ministerio de Medio ambiente.

Mateo, R. J. (2012). El nuevo modelo andaluz de ordenación territorial estudio teórico-jurídico del Plan de Ordenación Territorial de Andalucía (Decreto 206/2006 de 28 de noviembre). Córdoba: Universidad de Córdoba

Merlin, P. (2009): L'exode urbain. De la ville à la campagne. Paris: Etudes de la Documentation française.

Nogué, J. (2006). Per una consciència de paisatge: L'aportació de la Llei de protecció, gestió i ordenació del paisatge. Activitat Parlamentària (8-9), 32-49.

Observatorio Territorial de Navarra. (2010). El Paisaje en Navarra. Pamplona: Gobierno de Navarra

Ortega, M. (2007). El Convenio Europeo del Paisaje: claves para un compromiso. Ambienta: la revista del Ministerio de Medio Ambiente (63), 18-26

Pearce, D. (1993). Blueprint. Measuring Sustainable Development. Nueva York: Earthscan

Phillips, A. (2007). Sumario e ideas para las conclusiones del encuentro del Grupo de Investigación del Paisaje celebrado en Sheffield, Inglaterra. Cuadernos Geográficos (38), 353-358.

Prats, Ll. (1998). El concepto de patrimonio cultural. Política y sociedad (27), 63-76.

Prieto, F.; Ruiz P. y Martínez, J. (2008). Perspectiva 2030 en los cambios de ocupación del suelo en España y sus cambios en el ciclo hidrológico. VI Congreso Ibérico sobre Gestión y Planificación del Agua. 4-7 de diciembre, 2008, Vitoria-Gasteiz.

Prieto, F. y Ruiz J.B. (2013). Costas inteligentes: la costa como un bien común. Madrid: Greenpeace

Sauer, C. (1925): The morphology of landscape. Geography, nº 2 (2), 19-53.

Schlögel, K. (2007). En el espacio leemos el tiempo. Madrid: Siruela

VV.AA. (2006). Cambios de ocupación del suelo en España. Implicaciones para la sostenibilidad. Madrid: Observatorio de la Sostenibilidad en España, Ministerio de Medio Ambiente, Fundación Biodiversidad y Fundación Universidad de Alcalá.

VV.AA. (2009). Patrimonio natural, cultural y paisajístico. Claves para la sostenibilidad territorial. Madrid: Observatorio de la Sostenibilidad en España

VV.AA. (2016). Cambio climático en España. Evidencias, emisiones y políticas. Madrid: Observatorio de la Sostenibilidad en España

Zoido, F. (2006). Principales retos de adaptación de la Convención Europea del Paisaje a las políticas de ordenación del territorio en Europa. En: R. Mata y A. Tarroja (eds.), El Paisaje y la Gestión del Territorio Vol. 1, 359-374. Barcelona: Diputación de Barcelona.

Zoido, F. (2012). Los paisajes como patrimonio natural y cultural. En M. A. Peinado (coord.), El Patrimonio Cultural y Natural como Motor del Desarrollo, Investigación e Innovación. Sevilla: Universidad Internacional de Andalucía

7. Sobre la autora

Berezi Elorrieta Sanz

belorrieta@unibarcelona.com

Docente y coordinadora del **Máster en Planificación Territorial y Gestión Ambiental de UNIBA-Universitat de Barcelona** y **profesora asociada del Departamento de Geografía (UB)**. Es Doctora en Geografía, Planificación Territorial y Gestión Ambiental por la Universidad de Barcelona. Sus líneas de investigación se han centrado en la ordenación del territorio, las políticas territoriales europeas y las políticas de paisaje. También ha colaborado en proyectos y contratos de investigación relacionados con el turismo sostenible y el desarrollo regional. Miembro del Grupo de Investigación Consolidado Análisis Territorial y Desarrollo Regional (ANTERRIT).

