



COMUNICACIÓN al IV CIOT:

«En torno al papel del paisaje en la ordenación espacial»

**IV CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO
POLÍTICA REGIONAL, URBANISMO Y MEDIO AMBIENTE
Palacio de Congresos de Zaragoza, 2003**

EN TORNO AL PAPEL DEL PAISAJE EN LA PLANIFICACIÓN ESPACIAL

LUIS SANTOS Y GANGES & JUAN LUIS DE LAS RIVAS SANZ

IV Congreso Internacional de Ordenación del Territorio, Política Regional, Urbanismo y Medio Ambiente.

RESUMEN.

El paisaje, a pesar de ser un concepto polisémico abordado desde disciplinas dispares, está adquiriendo gran relevancia en los trabajos de planificación espacial, tanto en las dimensión urbana como en la territorial. Con independencia del sentido que quiera dársele, y más allá de escuelas o corrientes, el paisaje recoge valores del medio ambiente y del patrimonio cultural, no pudiéndose nunca obviar su matriz visual. Sin embargo, esta ponencia quiere abordar cómo el paisaje puede servir para superar la lógica descriptiva de los valores, ya sea objetiva o nostálgica, y ser el centro de estrategias de orientación y condicionamiento de las transformaciones, y por ello inmejorable argumento para garantizar la mejora de la calidad de vida que la planificación espacial, en definitiva, pretende.

"About Landscape's rol in Spatial Planning".

ABSTRACT

Landscape is a polysemic concept, focussed by different disciplines and becoming more and more relevant in the spatial planning works. And irrespective of its particular meaning in every discipline, school or trend, it seems that it could be situated among the values of the environment and the values of the heritage, without ever forgetting its visual character. This paper is intended to show the potential of landscape as an strategical tool to moderate and to constraint the land uses change, in the way to create quality of life.

ÍNDICE:

1	DEBILIDAD CONCEPTUAL: LOS VALORES ENTRE EL MEDIO AMBIENTE Y EL PATRIMONIO CULTURAL	3
2	EL PAISAJE COMO ELEMENTO DE GUÍA EN LA NORMATIVA URBANÍSTICO-TERRITORIAL.....	6
3	EL PAISAJE COMO ARGUMENTO Y CRITERIO EN LA PLANIFICACIÓN ESPACIAL.....	8

Entendemos que cualquier paisaje es el resultado de una combinación dinámica de factores y elementos naturales y socioculturales entrelazados para configurar cada espacio singular: el lugar donde aquellos “tienen lugar”. Así, las sociedades han convertido los paisajes naturales en humanizados, de manera que podemos afirmar que todos nuestros paisajes son paisajes culturales. El paisaje es, al mismo tiempo, **lo que se ve** y lo que –pasando desapercibido- lo sustenta, o sea los **sistemas de formas** que establecen una configuración determinada. En todos los casos, habrá un sustrato común: el espacio geográfico, un territorio o una parte de él, y la percepción de esta realidad espacial, elemento diferenciador ya que no hay paisaje sin punto de vista, es decir, el paisaje siempre precisa de la contemplación humana.

Partiendo de la premisa de que el paisaje es una realidad objetiva, podemos interpretarlo en la doble perspectiva de un agregado de condiciones y circunstancias físicas (paisaje natural), y como un territorio en clave histórica, manifestación concreta de los elementos y factores físicos y humanos interrelacionados (paisaje humanizado o cultural). Es decir, el término paisaje hace referencia a la percepción del espacio al mismo tiempo que a una realidad ecológica y que a una realidad social con una condición cultural e histórica.

En este sentido, y desde la analogía pictórica tan cercana: no hay paisaje sin cuadro. El paisaje ha de ser visto e interpretado. El paisaje no se reduce a un panorama y los que se compone de rasgos que no son fácilmente valorables. Y en cualquier caso, es preciso conocer tanto las formas como su sentido físico y social, por lo que es precisa al menos cierta cultura territorial para comprenderlo.

Habitualmente el paisaje se incluye como un aspecto más del análisis territorial clásico. En ocasiones, cada vez más frecuentes -sobre todo en los llamados inventarios territoriales o ambientales-, aun considerando al paisaje en sus condiciones ecológica y cultural, se plantea el estudio del paisaje como un aspecto más del análisis, restringiéndolo por lo tanto a un apartado concreto (que en cualquier caso debería estar al final, no tras el estudio del medio físico). Nosotros solemos entender este apartado del análisis desde los criterios de estudio del medio perceptual, planteando posteriormente el diagnóstico territorial con el paisaje como eje que estructura los otros apartados, es decir, el paisaje como articulador de la realidad territorial y, en definitiva, como la morfología de los hechos geográficos. Es, por lo tanto, un apartado más (el paisaje visual) y también una recapitulación, una síntesis (el paisaje como forma del territorio).

Por otro lado, en los últimos años tiende a concebirse el **paisaje como patrimonio**, en un lento proceso de deslizamiento teórico del concepto de patrimonio desde lo natural-excepcional y lo histórico-artístico hacia lo cultural e incluso lo territorial. Se tiende de esta manera a preservar y reutilizar espacios industriales abandonados y espacios agrarios históricos, lo cual conduce directamente a la conservación de los paisajes considerados valiosos. De la misma manera que se ha ampliado la noción de patrimonio, avanzando la preocupación por los monumentos hacia los conjuntos urbanos y la preocupación por los jardines y parques hacia los sistemas urbanos y metropolitanos de parques, de la protección de los espacios naturales se está pasando a la preservación de los paisajes rurales. Se va consolidando un nuevo conservacionismo en el entendimiento de que el mundo rural tiende a metropolizarse, planteándose agregaciones inmobiliarias y formándose nuevos núcleos urbanos en baja densidad, redes de caminos y senderos para los viandantes, y amplias zonas verdes, generalizándose los cinturones verdes en torno a las ciudades.

Y junto a la visión del paisaje como patrimonio, en el afán de darle un contenido que tienda a su preservación, aparece con fuerza otra idea, la del **paisaje como recurso**: es el paisaje orientado a las cualidades visuales y como valor susceptible de protección pero sobre todo de aprovechamiento. Sólo así se entiende la definición de paisaje que dio la Convención Europea del Paisaje de 1997: elemento complejo del medio, que asume importantes funciones de interés general en el plano cultural, ecológico, social y económico, contribuyendo así al bienestar de los seres humanos. Es una perspectiva amplísima y sirve aquí para aprehender el interés, la complejidad y la polisemia del concepto, al mismo tiempo que la conveniencia de trabajarlo en el planeamiento.

1 DEBILIDAD CONCEPTUAL: LOS VALORES ENTRE EL MEDIO AMBIENTE Y EL PATRIMONIO CULTURAL

Aunque hay cierta tradición en países muy cercanos como Italia o Francia, en España no existe legislación referida específicamente al paisaje. El término paisaje apenas aparece desarrollado con algún valor normativo propio en la legislación: quiere esto decir que se utiliza poco y cuando se hace, suele ir de acompañamiento con otros términos, precisamente entre los valores naturales y los culturales, de forma que o bien se desconoce su sentido, o bien se refiere a los aspectos estético-visuales, además de que suele tener una función

instrumental, confiriéndosele poca relevancia. Y es que la acepción técnica de paisaje no es clara ni común a las disciplinas que la perfilan, de modo que nuestro cuerpo normativo en cierto modo evita el término, otorgándole un sentido vago, similar al de las definiciones que dan las convenciones europeas del paisaje.

Tanto en la urbanística como en las disciplinas relacionadas con la restauración monumental y la tutela patrimonial (bienes culturales) se ha desarrollado el concepto de entorno y se ha ido vinculando o entendiendo desde distintas perspectivas, abarcando otros conceptos como medio, carácter, ambiente o imagen. Y esta evolución conceptual y terminológica está, sin duda, detrás –como telón de fondo cultural- de su utilización en la legislación.

Desde mediados del siglo XX, al ampliar el ámbito espacial objeto de tutela patrimonial desde el monumento y su ámbito circundante al conjunto de la ciudad histórica -sobre todo desde la Carta de Venecia de 1964- se constató la necesidad de incluir las actuaciones de restauración dentro del marco regulador del urbanismo, con lo cual la tutela del patrimonio arquitectónico adquiriría su más adecuada condición o dimensión, la urbanística, e instrumentación, la del planeamiento. Se consolidaba entonces la noción de bien cultural, acompañada de sus condiciones ambientales, de su inseparabilidad del medio y de su historia, y en definitiva, de su ambiente. Desde entonces las nociones de **entorno, ambiente y paisaje** se han imbricado y también se han confundido.

Los estudios de paisaje urbano tienen un campo de actuación concreto y relevante desde la tutela patrimonial y el diseño urbano, pero más aún tienen una gran importancia desde el planeamiento territorial y urbanístico en aspectos como la densidad urbana, la preservación de los valores del medio, la relación con la naturaleza y, sobre todo, el modelo de crecimiento frente a la “ciudad desparramada” –en contexto anglosajón se ha desarrollado como disciplina casi autónoma el *visual analysis*.

No exige argumentación el que la protección y la ordenación del paisaje puedan ser desarrolladas de muchas formas desde la normativa legal y desde las políticas públicas sin necesidad alguna de nombrar el concepto. En este sentido, y dados la polisemia, el desacuerdo teórico y la imprecisión conceptual, la legislación española ha tendido a evitar el uso del término paisaje. De hecho, el término paisaje no aparece en la mayoría de las leyes estatales susceptibles de incluirlo, como por ejemplo en las de montes, minas, ordenación de los transportes terrestres, telecomunicaciones y régimen local, pero sí se encuentran referencias en otras como las de aguas, costas, carreteras y puertos. Pero aunque a menudo se trata de

referencias laterales (por ejemplo, el interés paisajístico de las zonas húmedas, la exigencia paisajística de las distancias mínimas entre las estaciones de servicio en las carreteras, etc.), tienden a referenciar la necesidad del **respeto al medio ambiente, el paisaje y el patrimonio histórico**, en igualdad de nivel, lo que muestra –aun de manera testimonial- la relevancia que socialmente se le otorga.

La legislación de impacto ambiental incluye pero no aclara cómo entender el paisaje. La legislación de espacios naturales establece la obligatoriedad del diagnóstico de “los recursos naturales, los ecosistemas y los paisajes que integran el ámbito territorial en cuestión”, aunque introduce nociones como la belleza de los paisajes naturales, el interés estético paisajístico, la armonía del paisaje y la perspectiva del campo visual. El principio parece ser, pues, la preservación de la variedad, singularidad y belleza de los valores ambientales, que se referencian a los recursos naturales, los ecosistemas y los paisajes, aunque también -desde la visión fisicista de este cuerpo legal- se tiende a preservar los valores culturales del medio natural.

O sea, que de los paisajes cabe apreciar su belleza, sus valores estéticos. Es la visión estrecha o estricta pero evidente y rotunda del paisaje como aquello que se percibe: los aspectos visuales y estéticos.

La Directiva 92/43/CEE relativa a la conservación de los hábitat naturales y de la fauna y flora silvestres, dice en su preámbulo que se debe “*fomentar en las políticas de ordenación del territorio y de desarrollo la gestión de los elementos del paisaje que revistan una importancia fundamental para la fauna y la flora silvestres*”. Es una visión más integradora del concepto de paisaje, que en las normas legales más recientes tiende a imponerse: el condicionamiento de los usos al respeto al medio ambiente, al paisaje y al patrimonio natural y cultural, en un intento de abrir al máximo el abanico teórico del proteccionismo.

Sin embargo, la legislación sobre patrimonio histórico apenas hace referencia alguna al paisaje, dado que utiliza el concepto de entorno y porque la noción de lo patrimonial, en relación con sus límites, no parece alcanzar a los valores paisajísticos territoriales. Y la reciente legislación autonómica de patrimonio cultural tiende a asumir el embrollo terminológico de las disciplinas que se ocupan de la restauración arquitectónica, el diseño urbano, la tutela patrimonial y el urbanismo. De ahí que se entrelacen conceptos como entorno, área territorial, paisaje, medio, silueta paisajística, ambiente, carácter, imagen y armonía.

2 EL PAISAJE COMO ELEMENTO DE GUÍA EN LA NORMATIVA URBANÍSTICO-TERRITORIAL

La Carta Europea de la Ordenación del Territorio (Conferencia Europea de Ministros responsables de la Ordenación del Territorio –CEMAT-, Torremolinos 1983) contenía una sola referencia al paisaje, en su apéndice, en el sentido de la necesidad de tomar “*medidas para la conservación y ordenación del paisaje*” en las áreas rurales próximas a las grandes concentraciones urbanas. Realmente en el texto de la Carta aparecen expresiones que contienen de manera implícita al paisaje aunque sin mencionarlo, incluyéndolo en el gran apartado “*del medio ambiente y de las riquezas y recursos naturales, históricos y culturales*”.

Aunque tan sólo en una ocasión se dice expresamente algo sobre el paisaje, no deja de ser importante el hecho de hablar de “**ordenación del paisaje**”. Algo que en España es cada día más conveniente. La exposición de motivos de la Ley 6/1998 de Régimen del Suelo y Valoraciones indica claramente que se pretende aumentar la oferta de suelo para su urbanización, salvo aquellos espacios con valores ambientales, paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos o culturales, con riqueza agrícola, forestal, ganadera o de otra índole, o de justificada inadecuación para el desarrollo urbano. Y en este sentido, la Ley dicta que el régimen especial de protección del suelo no urbanizable, de acuerdo con los planes de ordenación territorial o la legislación sectorial, se establecerá en razón de sus valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales, de riesgos naturales acreditados en el planeamiento sectorial, o en función de su sujeción a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público. **El paisaje, entonces, es uno de los argumentos claros de la protección del suelo rústico.** Sin embargo, la legislación autonómica en los ámbitos territorial y urbanístico no siempre han desarrollado formalmente esta posibilidad.

La Ley 10/1998 de Ordenación del Territorio de Castilla y León, aun siendo reciente, no contiene ni una sola referencia al paisaje, aunque pudiera entenderse éste como uno de los recursos culturales a que hace referencia para los contenidos de los instrumentos de ordenación. Y a pesar de que la falta de mención del paisaje no obsta para que su ordenación pudiera ser uno de los tipos de determinaciones de los instrumentos de ordenación territorial, toda vez que los dictados por la Ley tienen un carácter enunciativo y no limitativo, no deja de ser un soslayo significativo.

Por su parte, la Ley 5/1999 de Urbanismo de Castilla y León sí tiene disposiciones al respecto del paisaje. Aunque se habla de la protección del medio ambiente y del patrimonio natural y cultural, podría entenderse que el paisaje hubiese de quedar acotado en estos conceptos. Por supuesto, también se refiere al deber de adaptación al ambiente, en el sentido de coherencia con las características naturales y culturales de su entorno inmediato y del paisaje circundante, o si se quiere, en el sentido de no-degradación de la armonía del paisaje y de no-impedimento a la contemplación del paisaje. Para ello, los criterios son la situación, el uso, la altura, el volumen, el color, la composición, los materiales y demás características. La Ley incluye entre los “valores naturales, culturales o productivos” los ecológicos, ambientales, paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, educativos, recreativos u otros. Así, en consonancia con la legislación estatal, los manifiestos valores paisajísticos de los terrenos serán causa para que éstos sean preservados de la urbanización y alcancen la condición de suelo rústico. Además, en el establecimiento de las categorías de suelo rústico, el paisaje está detrás de la definición o condicionamiento de algunas de éstas: suelo rústico de entorno urbano (“para preservar el paisaje y las perspectivas tradicionales”) y suelo rústico con protección cultural (“proteger por sus valores culturales”).

En lo referente al régimen del suelo rústico en los municipios sin planeamiento urbanístico, se establece como norma a exigir “la adaptación a las características del entorno inmediato y del paisaje circundante, en cuanto situación, uso, altura, volumen, color, composición, materiales y demás características, así como el respeto de la vegetación y de los perfiles naturales del terreno”. Así, la preservación del paisaje se vincula a las escalas pequeñas, que alcanzan un territorio mayor (“paisaje circundante”), mientras que la del entorno tiene que ver con el espacio inmediato, en una escala más grande. Por otro lado, en lo referente a la sostenibilidad y la protección del medio ambiente, se dicta que “en suelo urbanizable se integrarán en la nueva ordenación los elementos valiosos del paisaje y de la vegetación”, y también el establecimiento por el planeamiento del “catálogo de los elementos que por sus valores naturales o culturales, o por su relación con el dominio público, deban ser conservados o recuperados, con las medidas de protección que procedan”.

Finalmente, sobre los planes especiales de protección, dispone que su objeto es “**preservar el medio ambiente, el patrimonio cultural, el paisaje u otros valores socialmente reconocidos**”. Esta expresión tiene especial significado para comprender el papel asignado al paisaje por el legislador y engarza con la Ley de Costas y con la Ley de Vías Pecuarias, por

cuanto aunque el paisaje guarda una estrecha vinculación con los valores naturales y culturales y muy a menudo debe considerárselo así incluido, **se realiza el valor del paisaje colocándolo al mismo nivel que el medio ambiente y el patrimonio cultural**, que tienen legislación específica que en buena parte los enmarcan (a pesar también de que son conceptos muy amplios que superan la legislación existente).

En este sentido, la Convención Europea del Paisaje (Consejo de Europa, Conferencia ministerial de Florencia, 2000) ha partido de la premisa de estimar que el *paisaje* “*participa de manera importante en el interés general, en el aspecto cultural, ecológico, medioambiental y social*”, representa “*un componente fundamental del patrimonio cultural y natural de Europa*”, es “*un elemento importante de la calidad de vida de las poblaciones*” y constituye “*un recurso favorable para la actividad económica*”. La Convención, en fin, intenta instituir un instrumento dedicado a la protección, la gestión y la ordenación del paisaje (aunque no deja de ser más que un buen arranque, puesto que la imprecisión y la ambigüedad son patentes) y aconseja tomar medidas generales como: el reconocimiento jurídico del paisaje en tanto componente medioambiental, expresión patrimonial y fundamento de la identidad de las poblaciones, la definición de políticas del paisaje de cara a su protección, ordenación y gestión, o la integración del paisaje en las políticas urbanística, territorial, cultural, ambiental, agraria, social, económica y otras.

3 EL PAISAJE COMO ARGUMENTO Y CRITERIO EN LA PLANIFICACIÓN ESPACIAL

Ahora bien, ¿cómo abordar la perspectiva del paisaje en la planificación física? Nuestra experiencia en la elaboración de las Directrices de Ordenación de ámbito subregional de Valladolid, Segovia, Zamora y Palencia nos ha enseñado que el paisaje es un argumento central en la búsqueda de lógicas orientadas al fomento de mayor calidad de vida, porque ofrece un marco de referencia objetivo a las posibilidades de condicionamiento de las eventuales transformaciones, aunque sea difícil su manejo.

La búsqueda de la calidad del modelo urbano, en un marco teórico de desarrollo sostenible, ha sido ensayada incorporando la perspectiva paisajística: el paisaje como fuente de criterios normativos y de ordenación para orientar la planificación en diferentes momentos.

A escala territorial cabe pensar en interrelacionar los sistemas humanizadores elementales –los que demandan suelo y conducen a la transformación–, con el paisaje como fundamento o matriz de su geometría posible. Un sistema de actividades sobre el paisaje, donde la estructura paisajística debe estar articulada con la estructura de acceso y servicio: el sistema de movilidad y transporte, desde los espacios de residencia y de trabajo; el sistema de servicios básicos; el sistema de ocio, y otras redes inmersas en el sistema paisajístico. Algo desarrollado a la par de la identificación de los valores paisajísticos y de la delimitación de los espacios donde dichos valores están presentes de manera excepcional. La forma futura del territorio no puede sino estar arraigada profundamente en su forma actual. Podríamos decir, con otros, que en la identidad del territorio está su alternativa. Pero no estamos sólo ante el discurso de lo que ya es, sino de lo que puede ser todavía mejor. Así, entre el heterogéneo aglomerado de objetos que se levanta en torno a la red de carreteras, sobre un campo urbanizado y entre espacios más o menos humanizados, de valor y función diferentes, podemos reconocer secuencias de espacios que dejan de ser ciudad sin dejar de estar relacionados con lo urbano. Es en ellos donde está la fuente. La clave abandonada está en la propia estructura natural e histórica del territorio y en la potencial revitalización de los diferentes escalones paisajísticos en función de las lógicas de transformación. Se trata de reconocer los paisajes concretos, las formas del territorio que los componen. Un sistema de lugares desde donde el paisaje cumple la función de estabilizador, al lado de la interacción que los flujos de personas, de mercancías y de información imponen al territorio. Aquí la forma del espacio libre, del paisaje vacante, debe adquirir un protagonismo definitivo en función de sus diferentes tipologías: espacios continuos y extensos, pequeños espacios intermedios... liberándose de las imágenes estandarizadas exclusivas de la ciudad continua: el parque, el huerto, el jardín. Pero sobre todo liberándose de su condición de vacío de espacios disponibles para cualquier uso. Los procesos naturales e históricos son los que ajustarán sus significados concretos.

Podemos considerar al paisaje criterio inicial de chequeo. Su calidad habla de la calidad potencial, su estado habla de la calidad, funcional y cultural, disponible. Pero en planificación debe ser dispuesto como elemento regulador de la transformación, **elemento de control** de la forma urbana y territorial.

En primer lugar, mediante el peso asignado, en nuestro caso, en la sustancia misma del **modelo territorial**, no sólo como algo a proteger, sino con función de regulación del

crecimiento urbano disperso, control de impactos, y criterio de condiciones de tamaño, densidad, etc a las áreas de nueva urbanización.

En segundo lugar, por su consideración evidente en la definición de los **espacios de protección** frente a la transformación urbanística (áreas de singular valor ecológico, formas singulares de relieve, paisajes valiosos...).

Y en tercer lugar, porque el entendimiento del territorio como agregado de paisajes que tienen y exigen condiciones particulares ha conducido a normar mínimamente la transformabilidad de los espacios: son las Unidades de Gestión Paisajística, un instrumento de muy dificultosa concreción que tiende a establecer limitaciones o **condicionantes a los procesos** espaciales y los cambios de usos.

Es este tercer aspecto el realmente novedoso y el que nos resulta al mismo tiempo el más interesante como reto técnico-académico, aun sabiendo que deben plasmarse, por su propia condición, como normas con una vinculación básica u orientativa. Se habla de gestión paisajística pero, salvo en contextos sectoriales –montes, playas, carreteras...- no se han desarrollado con eficacia sistemas capaces de orientar el cambio, más allá de buenos propósitos. Se trata de **aportar criterios** para que la administración del instrumento de ordenación condicione una mayor calidad de las transformaciones en el territorio. El proceso en el que nos hallamos inmersos consiste en :

- establecer el marco teórico que permite delimitar las unidades de gestión paisajística, verificando qué gestión deseamos y qué información es útil para nuestro propósito.

- establecer los elementos y factores que constituyen los valores del paisaje que deben ser protegidos de la transformación, con una inteligencia precisa de su relación con los procesos transformadores, de la fragilidad de cada elemento y de su potencial incorporación a situaciones de uso diferentes.

- definir los riesgos y los límites concretos a la transformación.

- orientar la gestión mediante criterios de comprensión de la dinámica de los procesos naturales y de los valores culturales de cada unidad.

El sentido correcto del progreso está en el incremento de nuestra capacidad de comprender, de ser conscientes del alcance de lo que hacemos. Los procesos de mecanización y racionalización tienden a imponerse a la consideración de los lugares con su identidad particular. Se trata de conocer las reglas, descubrir los límites. Sólo así, la máquina es

eficiente, sólo así el bienestar es alcanzado por una mayoría suficiente. La definición de contextos territoriales homogéneos puede conducir a instrumentos de planificación y a decisiones no limitadas exclusivamente por cuestiones administrativas, sobre escalas ajustadas a las condiciones de partida, a las características específicas de los paisajes concebidos como lugares. Equilibrar y orientar la transformación es el principal objetivo de la planificación, con el coraje de establecer principios de no transformabilidad. Tenemos en otros contextos muestras de que es posible avanzar mucho en el tema que nos interesa.