

# CATÁLOGO ABIERTO DE PAISAJES SINGULARES Y SOBRESALIENTES DE LA CAPV - ANTEPROYECTO



biodibertsitatea  
eta paisaia  
BIODIVERSIDAD Y  
PAISAJE

Tomo I. Principios generales para la  
elaboración del Catálogo

**2005**

EUSKO JAURLARITZA



GOBIERNO VASCO

INGURUMEN ETA LURRALDE  
ANTOLAMENDU SAILA

DEPARTAMENTO DE MEDIO AMBIENTE  
Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

 **ingurumena.net**

<b>Documento:</b>	CATÁLOGO ABIERTO DE PAISAJES SINGULARES Y SOBRESALIENTES DE LA CAPV - ANTEPROYECTO. Tomo I. Principios generales para la elaboración del Catálogo
<b>Fecha de edición:</b>	9 de diciembre de 2005
<b>Autor:</b>	IKT; PAISAIA
<b>Propietario:</b>	Gobierno Vasco. Departamento de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. Dirección de Biodiversidad y Participación Ambiental

## **ÍNDICE**

EL OBJETO DEL TRABAJO .....	5
INTRODUCCIÓN .....	6
Algunas definiciones importantes .....	6
Las motivaciones y los precedentes en la elaboración del Catálogo .....	7
El debate entre subjetividad y objetividad en relación con el paisaje.....	14
OBJETIVOS Y FUNCIONES DEL CATÁLOGO .....	16
LA ESTRUCTURA DEL CATÁLOGO.....	18
CRITERIOS DE SELECCIÓN, DELIMITACIÓN Y CLASIFICACIÓN.....	19
ALGUNAS APORTACIONES A LAS DIRECTRICES PARA LA GESTIÓN, LA PROTECCIÓN Y LA ORDENACIÓN DE LOS PAISAJES DEL CATÁLOGO .....	21
LA INCLUSIÓN DE NUEVOS ESPACIOS EN EL CATÁLOGO .....	23
SOPORTE PARA CONSULTAR EL CATÁLOGO .....	24
LOS RETOS FUTUROS EN EL CAMINO DE LA DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA VASCA EN MATERIA DE PAISAJE .....	25
ANEXO 1 - POLÍTICAS Y NORMATIVAS DE PAISAJE DE INTERÉS EN EL CONTEXTO DEL CATÁLOGO .....	29
Introducción .....	29
Política y normativa vasca de paisaje.....	30
El paisaje en la normativa internacional .....	34
Ejemplos ilustrativos de algunos países y regiones europeos.....	38



## EL OBJETO DEL TRABAJO

La **Estrategia Ambiental Vasca de Desarrollo Sostenible (2002-2020)** incluye entre los objetivos correspondientes a la **Meta 3**, la elaboración de un **Catálogo de Paisajes Singulares y Sobresalientes de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV)**, Catálogo en adelante, y la posterior redacción de los planes de conservación y restauración para cada uno de los paisajes catalogados.

Antes de comenzar a seleccionar los espacios que pasarán a formar parte de este Catálogo, se establece una Fase Previa para la definición de los **principios generales**, con el **objeto** de llevar a cabo los siguientes trabajos:

- Definir los objetivos del Catálogo.
- Proponer los criterios de selección y delimitación de los espacios que vayan a formar parte del Catálogo.
- Proponer los criterios de clasificación de los espacios que formarán parte del Catálogo.
- Aportar ideas para el posterior debate sobre los criterios de gestión y conservación de los espacios que sean catalogados.
- Establecer el procedimiento de inclusión de nuevos espacios en el Catálogo.
- Seleccionar el soporte sobre el que se realizarán las consultas del Catálogo.

## INTRODUCCIÓN

En esta sección se analizan las motivaciones para la elaboración del Catálogo, las iniciativas precursoras del mismo, junto con otra serie de temas de interés para la formulación de una metodología de análisis y evaluación de los espacios que vayan a formar parte del Catálogo.

### Algunas definiciones importantes

Los trabajos relacionados con la confección de este Catálogo adoptan no sólo la definición de paisaje contenida en el Convenio Europeo del Paisaje, sino que hacen suyas el resto de definiciones que contiene este documento, que recordamos aquí:

- **Paisaje:** cualquier parte del territorio tal como la percibe la población, cuyo carácter sea el resultado de la acción y la interacción de factores naturales y/o humanos
- **Política en materia de paisajes:** la formulación, por parte de las autoridades públicas competentes, de los principios generales, estrategias y directrices que permitan la adopción de medidas específicas con vistas a la protección, gestión y ordenación del paisaje
- **Objetivo de calidad paisajística:** para un paisaje específico, la formulación, por parte de las autoridades públicas competentes, de las aspiraciones de las poblaciones en lo que concierne a las características paisajísticas de su entorno
- **Protección de los paisajes:** las acciones encaminadas a conservar y mantener los aspectos significativos o característicos de un paisaje, justificados por su valor patrimonial derivado de su configuración natural y/o la acción del hombre
- **Gestión de los paisajes:** las acciones encaminadas, desde una perspectiva de desarrollo sostenible, a garantizar el mantenimiento regular de un paisaje, con el fin de guiar y armonizar las transformaciones inducidas por los procesos sociales, económicos y medioambientales

- **Ordenación paisajística:** las acciones que presenten un carácter prospectivo particularmente acentuado con vistas a mejorar, restaurar o crear paisajes

## **Las motivaciones y los precedentes en la elaboración del Catálogo**

En los últimos años, se ha pasado de concebir el paisaje como mero fondo escénico en el que se desarrolla la actividad humana, a la concepción actual, donde el paisaje se define como un recurso y un patrimonio ambiental, cultural, social, histórico, y de desarrollo económico, adquiriendo así una consideración creciente en el conjunto de los valores ambientales que demanda la sociedad. Esta nueva dimensión del paisaje como aspecto esencial de la calidad de vida, y como recurso, implica su protección, su gestión dentro del marco del desarrollo sostenible, y su restauración y mejora, allá donde se puedan haber dado procesos de degradación y pérdida de calidad.

Por otra parte, la noción actual de paisaje otorga un papel principal a las poblaciones locales, y a sus aspiraciones, pues se considera que el paisaje es una porción del territorio, pero tal como es percibida por sus habitantes. Además, se determina que los objetivos de calidad paisajística que se establezcan para los paisajes de un determinado lugar, deben reflejar las aspiraciones de la ciudadanía respecto al entorno en el que desarrolla su vida.

El Anexo 1 contiene un resumen de la normativa en materia de paisaje, tanto en la CAPV, como en el marco internacional, ilustrado con varios ejemplos. En esta sección se extraen de ese anexo únicamente los aspectos directamente relacionados con el Catálogo, entre las iniciativas vascas, a los que se añaden otras reflexiones que no están directamente relacionadas con la normativa existente.

### **LA ESTRATEGIA AMBIENTAL VASCA Y EL PROGRAMA MARCO AMBIENTAL**

El enunciado de los dos compromisos del Programa Marco Ambiental (PMA) respecto al Catálogo de Paisajes Singulares y Sobresalientes demuestra que el **objetivo de la catalogación** no reside en

reunir un listado de los paisajes más bellos y pintorescos para elaborar después una serie de medidas que los preserven a modo de foto fija.

## LOS PAISAJES MÁS VISIBLES

La **identificación de los paisajes más visibles de la CAPV** es un objetivo recogido en las Directrices de Ordenación Territorial (DOT), al que todavía no se ha dado respuesta. Se trataría de identificar aquellos paisajes que, por ser muy accesibles visualmente para la mayor parte de los habitantes de la CAPV en su vida cotidiana, conforman su percepción global del paisaje en el que viven. Estos paisajes visibles estarían constituidos principalmente por las cuencas visuales que contengan las poblaciones y las vías de comunicación más importantes. Su identificación resultaría útil, sobre todo, para establecer las prioridades de actuación que correspondan tras la elaboración del Catálogo.

## EL CONVENIO EUROPEO DEL PAISAJE

Puesto que otro de los compromisos del PMA consiste en integrar los principios del Convenio Europeo del Paisaje en los documentos de ordenación, el Catálogo no puede ser ajeno a estos principios. La lectura del texto del Convenio pone de manifiesto una serie de cuestiones a tener en cuenta en la elaboración del Catálogo, y en la posterior elaboración de los planes de conservación y restauración de estos paisajes catalogados:

- El interés de realizar un esfuerzo por **evaluar el valor** de los paisajes.
- La previsión del establecimiento de **objetivos de calidad** para los paisajes catalogados.
- El objetivo de **identificación** de las características, las dinámicas y las presiones de los paisajes catalogados.
- La voluntad para que, en un futuro próximo, se otorgue periódicamente un Premio Europeo del Paisaje, y se elabore una **Lista de los Paisajes de Interés Europeo**.

## LA CARTOGRAFÍA DE PAISAJE DE LA CAPV

La **Cartografía de Paisaje de la CAPV** (escala 1:25.000) es un trabajo realizado en 1990 conjuntamente entre el Departamento Interuniversitario de Ecología de Madrid y el Departamento de Proyectos y Planificación Rural de la Universidad Politécnica de Madrid, por encargo del Departamento de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente del Gobierno Vasco.

Este trabajo fue complementado en 1993 mediante un **Estudio para la Realización de la Valoración de la Cartografía de Paisaje (Bizkaia y Gipuzkoa)**, realizado por el Grupo de Ecología Humana y Paisaje del Departamento de Ecología de la Universidad Autónoma de Madrid, por encargo del mismo Departamento, y un estudio análogo relativo al Territorio Histórico de Álava, titulado **"Cartografía de áreas para la conservación por su valor ecológico y paisajístico del Territorio Histórico de Álava"**, llevado a cabo por la E.T.S.I de Ingenieros de Montes de Madrid, Natur S.C., e IKT, realizado por encargo de la Diputación Foral de Álava en 1992.

Esta Cartografía de Paisaje se basa en dos tipos de **clasificación**:

- Cuencas visuales
- Unidades Intrínsecas de Paisaje.

La clasificación por **cuencas visuales** se basa en la delimitación de áreas visuales cerradas o autocontenidas, mientras que las **unidades de paisaje** son unidades de textura visual homogénea obtenidas mediante la combinación de mapas temáticos. Tal como explican los autores del trabajo en su memoria, "la cuenca visual puede ser considerada como unidad sintética de funcionamiento visual, en cuanto que el paisaje intrínseco o textura es la unidad analítica". En el trabajo se identifican también una serie de **paisajes singulares**, agrupados por Territorios Históricos.

Este trabajo de cartografía da como resultado 101 tipos de unidades intrínsecas de paisaje, junto con un total de 619 cuencas visuales en el conjunto de la CAPV.

Las características utilizadas para definir las **Unidades Intrínsecas de Paisaje**, las **Cuencas Visuales** y los **Paisajes Singulares** se resumen a continuación.

### **Características Utilizadas para Definir Unidades Intrínsecas de Paisaje**

Dominio Geomorfológico:

- Kárstico
- Fluvial
- Antropogénico
- Estuarino
- Litoral

Posición Fisiográfica:

- Fondo plano
- Fondo ondulado y pie de vertiente
- Terraza y glacis
- Cuesta
- Planicie
- Ladera e interfluvio alomado
- Meseta plana
- Meseta ondulada
- Cañón
- Cumbre abrupta
- Costa

Vegetación/Usos del Suelo: agrícola con dominio de pastos y cultivos; agrícola de secano; viñedo; pasto montano; matorral; mosaico agrícola-plantación; mosaico agrícola-forestal, mosaico agrícola de secano-viñedo; mosaico forestal; mosaico forestal-matorral; mosaico forestal-pastos; conífera natural; frondosa caducifolia; frondosa marcescente; frondosa perennifolia; bosque de galería; roquedo; cañón; urbano; industrial; minero; mosaico periurbano; mosaico mixto; acantilado; playa; isla; roquedo; ría

Atributos adicionales (información sobre el relieve del contexto):

- Plano

- Ondulado
- Accidentado
- Montañoso

### **Características Utilizadas para Definir Cuencas Visuales**

- Altura máxima
- Altura mínima
- Número de unidades intrínsecas de paisaje de la cuenca visual
- Población (número de núcleos de más de 25 habitantes)
- Latitud
- Longitud
- Superficie de la cuenca visual
- Superficie de mosaicos
- Superficie de plantaciones forestales
- Superficie de bosques naturales
- Superficie de terrenos agrarios
- Superficie de terrenos urbanizados
- Superficie de pastos montanos
- Superficie de matorrales
- Superficie de otros tipos de vegetación y usos del suelo
- Longitud de ríos
- Superficie de láminas de agua
- Longitud de autopistas
- Longitud de carreteras
- Longitud de vías férreas
- Superficie de paisajes marinos

### **Características utilizadas para delimitar Paisajes Singulares:**

- Características estructurales/funcionales: valor ecológico y originalidad
- Características fisionómicas: diversidad de texturas, formas y colores; contraste, geometría, ritmo, mosaicidad, etc.
- Muestreo en libros y otros documentos para seleccionar los lugares más citados y fotografiados

De esta manera, se obtienen unidades intrínsecas de paisaje con nombres tales como "Agrario con dominio de pastos y cultivos atlánticos sobre laderas e interfluvios alomados. Dominio fluvial". Cada una de estas 101 unidades intrínsecas de paisaje cuenta con una descripción de sus características generales en la memoria general de la Cartografía, y en cada pliego de mapa. En realidad, estas unidades de paisaje intrínseco corresponden a los **tipos de paisaje** presentes en la CAPV.

Cada uno de estos tipos de paisaje se repite en diferentes lugares del territorio, y tiene en común con otras manchas de la misma unidad, aquellas características generales que son descritas en el trabajo. Sin embargo, en esta cartografía no están recogidas las **características locales** de las diferentes porciones del territorio donde se da un mismo tipo de paisaje, y que hacen que una mancha sea diferente a otra, aun cuando pertenezcan a un mismo tipo de paisaje. Las cuencas visuales reciben nombres relacionados con su localización geográfica

La Cartografía de Paisaje de la CAPV puede aportar información muy valiosa a la hora de confeccionar el Catálogo, y de analizar los espacios que lo conformen. En particular, se estima que las aportaciones más importantes serán:

- Delimitación general de las unidades de paisaje y descripción de sus características generales.
- Delimitación de las cuencas visuales.
- Listado de los paisajes singulares.

La relativa antigüedad de los trabajos que dieron lugar a la Cartografía de Paisaje constituye su punto más débil, pues así como puede darse por buena la delimitación de las cuencas visuales y la

clasificación de los tipos de unidades de paisaje presentes, la localización de estas unidades de paisaje en el territorio necesariamente habrá variado en este tiempo. El listado de los paisajes singulares tiene una validez relativa, pues gran parte de ellos forman en la actualidad parte de la Red de Espacios Naturales Protegidos, incluyendo los espacios de la Red Natura 2000, y deberá ser revisado para evitar duplicidades.

## LA PERCEPCIÓN Y LA PARTICIPACIÓN

Es un hecho incontestable que la gran mayoría de los documentos de naturaleza similar al que nos ocupa son elaborados por profesionales, y para otros profesionales. Sin embargo, **el paisaje es patrimonio de todos los ciudadanos.**

Por otra parte, no podemos olvidar que el paisaje es **dinámico**, y por ello, las medidas encaminadas a su ordenación y gestión tratarán de guiar, dirigir o influir en su evolución y los cambios que en él acontecen, y no de reconstruir o recrear el paisaje de tiempos pasados, o de congelar su imagen actual. Eso supone que las medidas para proteger y restaurar esos paisajes deberán ir más allá de la limitación de los usos no deseables, para perseguir el fomento de ciertas actuaciones que se consideren positivas, si se quieren lograr los objetivos paisajísticos que se determinen.

Cuando el objetivo de una medida de conservación o de gestión consiste en promover o incentivar ciertos usos o actitudes, resulta imprescindible articular los mecanismos de **participación** de los propietarios de terrenos, los ciudadanos, las asociaciones, las entidades locales, y otros agentes implicados en la conservación y el uso sostenible de esos paisajes. En cualquier caso, la participación debería ser vista como una inversión, que resultará en una evaluación más informada, y en un mayor consenso e interiorización de los resultados y las aplicaciones derivados del proceso.

**En el caso del paisaje, estas partes interesadas, cuya participación es deseable, serán individuos y grupos que tengan interés en el paisaje debido a su implicación directa en la gestión del territorio, a su conocimiento o interés sobre un aspecto concreto del mismo, o a que tengan un vínculo especial con ese lugar.**

No podemos olvidar que el paisaje resulta muy cercano a los ciudadanos, es algo sobre lo que todos sienten que pueden opinar. Prueba de ello son las numerosas cartas que se recogen sobre el paisaje urbano en las secciones locales de la prensa (los parques, los jardines, las nuevas propuestas e iniciativas de desarrollo urbanístico, etc.).

Por ello, el Catálogo de Paisajes Singulares y Sobresalientes no podrá elaborarse de la misma manera en que se realizan inventarios de patrimonio arqueológico, por poner un ejemplo, donde prevalece el criterio de un grupo de expertos. El paisaje es, como recoge el texto del Convenio Europeo del Paisaje, una parte del territorio, tal como es percibida por sus habitantes. Por ello,

**El Catálogo incluirá "paisajes" sólo en la medida en que consiga incluir este aspecto perceptivo en su elaboración.**

### **El debate entre subjetividad y objetividad en relación con el paisaje**

El papel de la objetividad y la subjetividad en el análisis de los paisajes es motivo de discusión y debate desde hace décadas. Incluso se ha intentado desarrollar metodologías supuestamente objetivas, buscando la eliminación del elemento de juicio personal

del proceso. **El paisaje está ligado a la subjetividad comenzando por su definición, pues es precisamente la percepción de las personas el ingrediente que convierte al territorio en paisaje.** Sin embargo, es posible analizar y describir sus componentes de forma eminentemente objetiva.

La metodología que proponemos en este trabajo tiene implícito cierto grado de subjetividad, que consideramos equivalente al de cualquier otro proceso que incluya la valoración o ponderación de diversos factores o atributos. Por tanto, creemos que el análisis y la valoración del paisaje no deberían ser cuestionados en mayor medida que los apartados equivalentes de cualquier documento de carácter estratégico en el marco de la ordenación territorial.

La metodología que se propone aquí diferencia claramente **dos fases** en el estudio, en función del grado de subjetividad implícito en el proceso:

- **Fase de caracterización**, relacionada con los apartados de caracterización de los paisajes, y de elaboración de la base cartográfica en el proceso de confección del Catálogo, que puede considerarse libre de subjetividad. Consiste en identificar los tipos y las unidades de paisaje, que están conformados por las distintas combinaciones de los factores principales, así como los elementos singulares o hitos.
- **Fase de valoración**, relacionada con la aplicación de los valores que se decida adscribir a cada tipo o unidad de paisaje resultante de la fase anterior. Evidentemente, esta fase lleva implícito un cierto grado de subjetividad. En este caso, la subjetividad proviene de la decisión de tomar como referencia para establecer el valor de cada tipo de paisaje, la opinión de los ciudadanos vascos sobre los mismos.

## OBJETIVOS Y FUNCIONES DEL CATÁLOGO

Un catálogo sirve para registrar de forma ordenada una serie de objetos, o de descripciones de objetos, que tienen relación entre sí. Por tanto, antes de elaborar el listado de objetos que compongan un catálogo, deben definirse tres aspectos básicos:

- Las **cualidades** que compartan los objetos entre sí, es decir, el nexo de unión entre ellos.
- Los **atributos** correspondientes a los objetos que formarán parte del catálogo, y que serán recogidos en su descripción.
- La forma en que se vaya a **ordenar** el listado de objetos.

Los catálogos suelen habitualmente estar al servicio de una serie de funciones, que para poder cumplirse necesitan precisamente que la información se encuentre recogida de forma ordenada, que sea actualizada o completada de forma periódica y siguiendo unas pautas concretas, y que sea fácilmente accesible para todos sus potenciales usuarios. A menudo, un catálogo forma parte de un sistema de información más amplio, y está relacionado con otros sistemas de información.

Como punto de partida, se puede decir que la elaboración del Catálogo Abierto de Paisajes Singulares y Sobresalientes de la CAPV forma parte de la política en materia de paisaje de la institución que la promueve, y que el principal objetivo de este Catálogo consiste, por una parte, en reconocer la singularidad de una serie de paisajes, y por otra parte, en ayudar a que estas cualidades singulares y sobresalientes sean conservadas.

El Inventario y el Catálogo Abierto de Paisajes Singulares y Sobresalientes de la CAPV, contribuirán a que puedan cumplirse los siguientes objetivos y funciones de carácter general:

- La **difusión** de la información sobre el patrimonio paisajístico de la CAPV.
- La **sensibilización** sobre el valor de los paisajes, y su importancia sociocultural, ecológica, estructural y económica.
- La **evaluación** de la calidad de los paisajes.
- El **seguimiento** de los cambios y la evolución de los paisajes.
- La **conservación** y la protección de los paisajes.

El Catálogo estará especialmente relacionado con la última de las funciones, la de conservación. El Catálogo servirá para identificar y describir aquellos elementos o aspectos que confieran singularidad o una cualidad sobresaliente a los paisajes que lo compongan, cuya alteración pueda causar la pérdida de valor paisajístico, para que más adelante se puedan proponer los objetivos de calidad paisajística y las medidas que aseguren su conservación.

## LA ESTRUCTURA DEL CATÁLOGO

Se propone una estructura análoga a la utilizada para el Catálogo de Zonas Húmedas Protegidas de la CAPV, siguiendo un sistema bastante extendido en la elaboración de catálogos relacionados con la conservación del patrimonio natural y cultural.

Se elaborará un Inventario de Paisajes Singulares y Sobresalientes de la CAPV, de carácter abierto. Los paisajes de este Inventario que cuenten con mayor valor, pasarán a formar parte del Catálogo.

## CRITERIOS DE SELECCIÓN, DELIMITACIÓN Y CLASIFICACIÓN

Partimos de la definición del término paisaje que se recoge en la Convención Europea del Paisaje, que dice que éste corresponde a una **porción del territorio, tal como es percibida por sus habitantes, y que es el resultante de la acción e interacción de factores tanto humanos como naturales**, a lo largo del tiempo.

En principio, consideraríamos que son paisajes singulares o sobresalientes aquellos que, atendiendo tanto a criterios objetivos, como a la percepción de sus habitantes:

- Contengan uno o más **hitos o singularidades paisajísticas**, tanto naturales, como de origen antrópico  
o bien
- Constituyan **ejemplos representativos** de uno o varios tipos de los paisajes de mayor calidad y/o valor  
o bien
- Contribuyan de forma decisiva a conformar la **identidad** del lugar que se encuentre bajo su ámbito de influencia  
o bien
- Presenten cualidades sobresalientes en los **aspectos perceptivos y estéticos**, fruto de su especial interacción entre los componentes naturales y/o antrópicos.

Estos aspectos que se acaban de mencionar componen **la base de los criterios de selección** para los paisajes que vayan a formar parte del Inventario y del Catálogo.

La **delimitación** de los paisajes singulares o sobresalientes se realizará teniendo en cuenta tanto las unidades de paisaje o texturas paisajísticas, como las cuencas visuales.

Respecto a la **clasificación**, no se considera oportuno que los paisajes del Catálogo queden clasificados y recogidos en el mismo siguiendo los criterios que suelen utilizarse para establecer las

tipologías de paisaje. Sin embargo, se propone que el listado de los paisajes que compongan el Catálogo incluya una referencia a los valores que predominen en cada uno, de forma análoga a la aplicada en el Listado Abierto de Áreas de Interés Naturalístico, que se incluye en el Anexo 3 de las Directrices de Ordenación Territorial de la CAPV.

Sería interesante que la relación de paisajes que componga la propuesta de partida para el Catálogo tenga una **composición equilibrada de:**

- Paisajes de **dominancia** tanto abiótica, como biótica y antrópica; es decir, tanto paisajes en los que la componente geológica y geomorfológica sea la dominante, como paisajes en los que el principal componente esté relacionada con la vegetación natural, y paisajes en los que domine la creación del hombre.
- Paisajes **representativos** tanto de los tres Territorios Históricos, como de las regiones biogeográficas eurosiberiana y mediterránea; es decir, paisajes tanto de influencia atlántica como mediterránea.
- Paisajes representativos de la totalidad del **registro temporal**, es decir, tanto paisajes antiguos como contemporáneos.
- Paisajes en los que predominen diferentes **funciones** (paisajes industriales, rurales, urbanos, naturales, etc.)

## ALGUNAS APORTACIONES A LAS DIRECTRICES PARA LA GESTIÓN, LA PROTECCIÓN Y LA ORDENACIÓN DE LOS PAISAJES DEL CATÁLOGO

Resulta muy prematuro aventurar nada respecto a los criterios y las medidas para garantizar la conservación de los paisajes catalogados, pero nos atrevemos a proponer algunas directrices en este sentido, sin mayor pretensión que aportar ideas para un futuro debate.

**El desarrollo de medidas para la gestión y la conservación de los paisajes de Catálogo debería estar precedida y guiada por el establecimiento de una serie de objetivos de calidad paisajística para cada espacio catalogado.**

Los objetivos de calidad paisajística, y las medidas de gestión, conservación y/o restauración deberían ser establecidos en los correspondientes **planes**, a redactar tras la incorporación de cada paisaje al Catálogo. Estos planes deberían identificar las posibles **presiones o amenazas** que pueda sufrir cada paisaje, y evaluar su **fragilidad** frente a los usos existentes o previstos.

En general, se puede decir que la gestión de los paisajes del Catálogo debería atender a uno o varios de los siguientes **objetivos**:

- Conservación y mantenimiento de la naturaleza del paisaje en la actualidad.
- Mejora, mediante la introducción de nuevos elementos o la gestión diferente de los elementos existentes.
- Restauración.

- Creación de una identidad nueva, o aceleración de los procesos de cambio que lleven a una nueva identidad del paisaje, en el caso de paisajes banalizados.

Sólo en el caso de los hitos paisajísticos estarían justificadas unas medidas de gestión de tipo **preservacionista**, que busquen la conservación del elemento principal de un paisaje según su configuración actual.

**En la mayoría de los casos, el cometido de las medidas de gestión y de conservación de los espacios del Catálogo consistiría en dirigir o guiar la evolución de los mismos, en función de los objetivos de calidad paisajística que se establezcan, y basándose en la identificación previa de las principales amenazas y presiones que sufran.**

Puesto que no resulta posible determinar la **fragilidad** de un paisaje frente a cualquier tipo de cambio que se pretenda introducir en el mismo, cada nuevo proyecto o propuesta de cambio en un paisaje catalogado precisará de una evaluación de la fragilidad del mismo respecto al cambio propuesto. Por tanto, ante una propuesta de cambio en los usos y actividades en cualquier paisaje del Catálogo, los planes de gestión, conservación y restauración que hayan sido redactados deberán ser complementados con una evaluación de la fragilidad respecto a esa propuesta concreta.

## LA INCLUSIÓN DE NUEVOS ESPACIOS EN EL CATÁLOGO

Se propone que cualquier persona o entidad pueda realizar propuestas para la inclusión de nuevos espacios en el Catálogo. Para facilitar este proceso de **participación**, se difundirá la metodología a utilizar para el análisis de los espacios del Catálogo. De esta forma, los solicitantes podrán recopilar la información pertinente de modo sistemático.

Se determinará un órgano de decisión sobre las nuevas propuestas de inclusión o de modificación en la clasificación que se puedan recibir.

## SOPORTE PARA CONSULTAR EL CATÁLOGO

El Catálogo Abierto de Paisajes Singulares y Sobresalientes de la CAPV debería estar disponible para su **consulta on-line**. Por una parte, se pondría a disposición de la ciudadanía la información cartográfica sobre la localización de los espacios catalogados, y por otra, la información relativa a la descripción y el análisis de los mismos, que podría incluir textos e imágenes. El modo de consulta del Catálogo debería estar en consonancia con la forma prevista para la consulta de la Base de Datos de Biodiversidad, en cualquier caso.

## LOS RETOS FUTUROS EN EL CAMINO DE LA DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA VASCA EN MATERIA DE PAISAJE

Desde la década de los noventa, la Dirección de Biodiversidad y Participación Ambiental del Departamento de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio del Gobierno Vasco viene realizando diversos trabajos en materia de paisaje, articulados en las siguientes líneas de trabajo:

- **El conocimiento de los paisajes vascos:** en esta línea de trabajo se enmarcan estudios como la Cartografía de Paisaje de la CAPV (escala 1:25.000), elaborada en 1990 conjuntamente entre el Departamento Interuniversitario de Ecología de Madrid y el Departamento de Proyectos y Planificación Rural de la Universidad Politécnica de Madrid, por encargo del Departamento de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente del Gobierno Vasco; o el Estudio para la Realización de la Valoración de la Cartografía de Paisaje (Bizkaia y Gipuzkoa), realizado en 1993 por el Grupo de Ecología Humana y Paisaje del Departamento de Ecología de la Universidad Autónoma de Madrid, por encargo del mismo Departamento. Incluso una parte importante de los trabajos que han dado lugar al Anteproyecto del Catálogo de Paisajes Singulares y Sobresalientes de la CAPV, están relacionados con el conocimiento y la evaluación de los valores y la calidad en la totalidad de los paisajes vascos.
- **El seguimiento de los paisajes vascos:** si bien los avances en esta materia son todavía tímidos, los Indicadores Ambientales de la CAPV relativos a la Biodiversidad y el Paisaje, definidos por las empresas IKT y Paisaia, introducen la variable paisajística entre los 22 Indicadores Ambientales diseñados para elaborar un informe anual que muestre la evolución global del medio ambiente vasco.
- **La protección de los paisajes vascos:** independientemente de que la variable paisajística tenga un peso importante en la selección de los espacios que forman parte de la Red Natura 2000 y los Espacios Naturales Protegidos, se están dando los primeros pasos en la protección de espacios debido a

sus valores exclusivamente paisajísticos. En la escala de la CAPV, la protección de los paisajes con valores sobresalientes se basará en el Catálogo Abierto de Paisajes Singulares y Sobresalientes, sin perjuicio de que se desarrollen criterios e instrumentos para la protección, la gestión sostenible y la ordenación de los paisajes vascos en general. La reflexión del Departamento de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio sobre las herramientas para la protección de los paisajes comenzó ya en la década de los noventa, mediante trabajos como el Análisis de Normativa y Legislación Europea de Paisaje, realizado en 1998 por la empresa Paisaia.

- **La divulgación, la sensibilización y la formación en materia de paisaje:** teniendo en cuenta el papel de la ciudadanía en la concepción actual del paisaje, resulta imprescindible desarrollar esta línea de acción. Las actividades en este sentido abarcan desde la elaboración de una propuesta didáctica sobre el paisaje para la educación obligatoria, hasta las subvenciones para la organización de cursos de formación no reglada, pasando por la edición de diversas publicaciones.

Mirando al futuro, los primeros retos a los que se enfrenta la sociedad vasca en cuanto al paisaje, se relacionan con los compromisos de la Estrategia Ambiental Vasca de Desarrollo Sostenible 2002-2020, relativos a la protección de los paisajes catalogados, y a la integración de los principios del Convenio Europeo del Paisaje en la ordenación.

En cuanto al primero de los compromisos, una vez confeccionado el Catálogo de Paisajes Singulares y Sobresalientes, quedará pendiente estudiar el rango que se le vaya a otorgar, y definir los instrumentos que se vayan a desarrollar para el establecimiento de los objetivos de calidad paisajística, y la protección de los espacios catalogados.

Por otra parte, este no deja de ser un aspecto específico de una cuestión más amplia, relacionada con el segundo de los compromisos a los que hacíamos alusión: la definición de la política de paisaje de las administraciones públicas vascas, y su integración en las políticas sectoriales y de ordenación territorial.

En este sentido, debemos recordar que el Convenio Europeo del Paisaje hace especial hincapié en la protección, la gestión y la

ordenación de todos los paisajes, y no sólo los más singulares. Por tanto, deberán articularse los mecanismos para que todos los paisajes de la CAPV, incluso los paisajes degradados, y los paisajes más cotidianos, cuenten con unos objetivos de calidad paisajística que reflejen las aspiraciones de sus habitantes, y estén en consonancia con sus potencialidades y valores.

En lo que se refiere al conocimiento de los paisajes, el mayor reto reside en la profundización sobre los valores que la población vasca otorga a sus paisajes, pues si bien tenemos datos sobre las preferencias entre paisajes con una componente natural importante, conocemos menos la valoración sobre los paisajes urbanos, periurbanos, e industriales. La correcta representación de los paisajes de carácter urbano-industrial al Catálogo Abierto de Paisajes Singulares y Sobresalientes será una aportación valiosa en este sentido.

El seguimiento de la evolución de los paisajes vascos cobrará especial importancia una vez que se establezcan los objetivos de calidad paisajística, pues resultará vital evaluar si los cambios que acontezcan nos acercan a estos objetivos, o nos alejan de ellos.

Se hará necesario el avance en las técnicas de restauración y recuperación de los paisajes, para lograr los objetivos de mejorar y dotar de un nuevo sentido a los paisajes que hayan sufrido procesos de degradación.

Puesto que el paisaje es un recurso y un patrimonio ambiental, cultural, y económico, su correcto tratamiento dentro del marco del desarrollo sostenible, implicará necesariamente reforzar los lazos de comunicación, colaboración y coordinación entre distintos departamentos del Gobierno Vasco, las Diputaciones Forales, las Administraciones Locales, y otros organismos y agentes de carácter público y privado.

Esto hará aun más importante, si cabe, el papel de la sensibilización, la información y la formación en materia de paisaje, pues difícil será que todos los agentes implicados en la evolución de los paisajes remen unidos, si no comparten las mismas inquietudes y objetivos.

Por último, a medida que avance el conocimiento y el tratamiento del paisaje en el ámbito europeo, será necesario, sin duda, armonizar la política, los instrumentos y las herramientas que se

desarrollen en Euskadi, para asegurar su coherencia y engarce en ese contexto más amplio.

## ANEXO 1 - POLÍTICAS Y NORMATIVAS DE PAISAJE DE INTERÉS EN EL CONTEXTO DEL CATÁLOGO

### Introducción

Este Anexo I resume aquellos antecedentes en materia normativa que puedan resultar de interés en el contexto geográfico de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV), y dentro del ámbito del presente trabajo. Los contenidos de esta sección están basados en el trabajo realizado por Miren Askasibar Bereziartua en 1997 para la Dirección de Recursos Ambientales del Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente del Gobierno Vasco, titulado "Análisis Comparativo de Normativa Europea en Materia de Paisaje". Un resumen de este trabajo inédito fue publicado posteriormente en la revista Lurralde (Askasibar 1998). Para la redacción de esta sección, se han revisado y actualizado los contenidos del trabajo en el que se basan, pues han pasado 8 años ya desde su realización.

### DEFINICIÓN DEL PAISAJE EN LOS TEXTOS LEGALES

Existen diversas definiciones del término paisaje en textos legales. Se considera que la definición propuesta en el Convenio Europeo del Paisaje es la más adecuada, y por tanto, la que debiera adoptarse en el contexto del Catálogo. La **definición** de paisaje es la siguiente:

**"Una porción del territorio, que puede incluir aguas costeras y/o continentales, tal como es percibida por las poblaciones, y cuyo aspecto resulta de la acción e interacción de factores naturales y humanos".**

## Política y normativa vasca de paisaje

La política y la normativa de paisaje en la CAPV son todavía incipientes, si las comparamos con los ejemplos internacionales. A continuación, se enumeran y analizan los documentos que establecen los criterios básicos para el tratamiento del paisaje, así como los objetivos que la CAPV persigue en esta materia:

- Ley General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco (1998)
- Ley de Conservación de la Naturaleza del País Vasco (1994)
- Ley de Desarrollo Rural (1998)
- Directrices de Ordenación Territorial de la CAPV (1997)
- Plan Forestal Vasco 1994-2030
- Plan de Desarrollo Rural Sostenible de la CAPV 2000-2006
- Estrategia Ambiental Vasca de Desarrollo Sostenible 2002-2020

### **LEY 3/1998, DE 27 DE FEBRERO, GENERAL DE PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE DEL PAÍS VASCO**

Esta ley incluye la **conservación** del paisaje entre los objetivos del capítulo de biodiversidad (Cáp. 1 del título III). Por tanto, podría interpretarse que se considera la conservación del paisaje como objetivo en tanto en cuanto esté relacionada con la conservación de la biodiversidad.

### **LEY 16/1994, DE 30 DE JUNIO, DE CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA DEL PAÍS VASCO**

Esta ley incluye entre sus **objetivos principales** la conservación del paisaje (Art. 1), concretamente la preservación de la variedad y singularidad de los ecosistemas naturales y del paisaje.

También encontramos al paisaje mencionado entre las **condiciones** que debe cumplir una zona concreta para su declaración como ENP, entre las cuales están:

- Ser representativa de los diferentes paisajes de la CAPV.
- Conformer un paisaje rural armonioso de singular belleza o valor cultural, o comprenda elementos singularizados y característicos dentro del paisaje general.

### **LEY 10/1998, DE 8 DE ABRIL, DE DESARROLLO RURAL**

Esta ley contiene objetivos relacionados con el paisaje en sus **objetivos generales** (Art. 2), como son:

- Preservar las señas de identidad fundamentales del medio rural.
- Recuperar, conservar, desarrollar y divulgar el patrimonio natural, histórico, cultural y lingüístico de las zonas rurales.

### **LAS DIRECTRICES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL DE LA CAPV, DOT (DECRETO 28/1997, DE 11 DE FEBRERO)**

El tratamiento del paisaje merece un **apartado propio** en el capítulo dedicado a la ordenación del medio físico, de forma que es este el documento que más objetivos aporta en materia de paisaje en el panorama de la CAPV, si exceptuamos al propio Programa Marco Ambiental. En las DOT se recogen los siguientes **objetivos**:

- Todo paisaje debe poseer el grado más alto posible de **calidad**.
- Debe darse **prioridad** en el esfuerzo de mejora del paisaje a aquellas zonas que resulten más visibles y que vayan a incidir en una percepción más armoniosa del paisaje por parte de la mayoría de la población.
- Para la consecución del objetivo anterior, es preciso **catalogar** aquellas zonas visuales que deban tener un tratamiento paisajístico especial, y en las que haya que evitar la presencia de actuaciones visualmente negativas. Esta catalogación se centrará en los entornos de las vías de comunicación, los núcleos urbanos, y los elementos culturales y naturales singulares.
- En estas zonas de actuación prioritaria, se determinarán los **mecanismos** de conservación o de restauración paisajística más adecuados.

- Los hitos y singularidades paisajísticas, tanto naturales (peñas, crestas, árboles centenarios, etc.), como contruidos (torres vigía, ermitas, molinos, antiguas fábricas de electricidad, etc.), deben quedar, en el planeamiento, inscritos en perímetros de protección que tengan en cuenta su **cuenca visual**.
- Las obras o actuaciones que rompan el actual modelado del paisaje deberán acometer el estudio paisajístico correspondiente, para minimizar los **impactos** negativos que pueda crear, y ejecutar las actuaciones de restauración paisajística correspondientes.
- Toda obra nueva de infraestructura de **transporte** deberá incorporar en su proyecto unidades de obra, debidamente presupuestadas, para su adecuación paisajística.
- La localización de instalaciones que puedan generar **impacto** visual importante (vertederos, cementerios de vehículos, chatarra, líneas de alta tensión, repetidores de RTV, etc.), deberán tener en cuenta su impacto paisajístico.
- La Administración debe realizar un **seguimiento** continuo de aquellas actuaciones que resulten más impactantes para el paisaje.

### PLAN FORESTAL DE LA CAPV 1994-2030

Los contenidos sobre paisaje de este Plan fueron en parte fuente de inspiración para los contenidos de paisaje de las DOT, expuestos más arriba. De hecho, las DOT recogen todos los aspectos mencionados en el Plan Forestal, y los completan. Por ello, puede considerarse que ya se han recogido estos objetivos.

### PLAN DE DESARROLLO RURAL SOSTENIBLE DE LA CAPV 2000-2006

Los objetivos de paisaje del PDRS se reflejan principalmente en las medidas agroambientales, y en la medida referida a la protección del medio ambiente en conexión con la conservación del paisaje y la economía agraria y forestal. Así mismo, entre las ayudas para garantizar la función ecológica y protectora de los montes, se contempla la posibilidad de aludir razones paisajísticas para su aplicación.

En cuanto a las **medidas agroambientales**, existe una ligada a la conservación del paisaje rural de la vertiente atlántica (medida de conservación del entorno del caserío), y otra referida al paisaje rural mediterráneo (medida de conservación del paisaje agrario). Sus objetivos se centran en la conservación de la estructura y los elementos del paisaje que confieren identidad a las zonas rurales.

Por último, el objetivo de la medida de protección del **medio ambiente** en conexión con la conservación del **paisaje** y la **economía agraria y forestal**, tiene como objetivo conservar los paisajes rurales poco alterados, y preservar los bosquetes y otros elementos característicos del paisaje de campiña que ofrezcan una singularidad paisajística.

### **ESTRATEGIA AMBIENTAL VASCA DE DESARROLLO SOSTENIBLE 2002-2020**

La Estrategia Ambiental Vasca de Desarrollo Sostenible (2002-2020), y el Programa Marco Ambiental (2002-2006) en la que se concretan los compromisos para el primer cuatrienio, establecen dentro de la Meta 3, cuatro **compromisos** relacionados directamente con el paisaje, con profundas implicaciones:

- Integrar, para el año 2006, los principios del **Convenio Europeo del Paisaje** en los documentos de ordenación.
- Elaborar para el año 2003 el **Catálogo de Paisajes Singulares y Sobresalientes** de la CAPV.
- Establecer para el año 2006 **planes** específicos de protección y restauración de los espacios catalogados en el Catálogo de Paisajes Singulares y Sobresalientes de la CAPV, instrumentando su apropiada inclusión en la ordenación territorial.
- Mantener una actividad anual de **recuperación** de paisajes degradados de alta incidencia ambiental.

## El paisaje en la normativa internacional

En la actualidad, existen dos instrumentos cuyo ámbito de aplicación es internacional: el Convenio Europeo del Paisaje, y la Estrategia Pan-Europea de Diversidad Biológica y del Paisaje. El primero es una iniciativa del Consejo de Europa, que ha entrado en vigor hace unos meses, y los contenidos de paisaje de la segunda surgen como respuesta de la UE al compromiso de adoptar los principios del Convenio Europeo del Paisaje.

### EL CONVENIO EUROPEO DEL PAISAJE, PRESENTADO PARA SU FIRMA EL 20 DE OCTUBRE DE 2000

El Convenio Europeo del Paisaje es un tratado internacional abierto a la firma por parte de los países miembro del Consejo de Europa con fecha 20 de octubre de 2000. Su entrada en vigor estaba prevista una vez que se cumplieran las primeras 10 ratificaciones.

A la fecha de edición del presente documento, lo han **firmado** los siguientes países: Armenia, Azerbaiyán, Bélgica, Bulgaria, Croacia, Chipre, República Checa, Dinamarca, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Moldavia, Países Bajos, Noruega, Polonia, Portugal, Rumania, San Marino, Eslovaquia, Eslovenia, España, Suecia, Suiza, la antigua República Yugoslava de Macedonia, Turquía, y Ucrania.

Los 19 países que, además de firmarlo, lo han **ratificado** son: Armenia, Bélgica, Bulgaria, Croacia, República Checa, Dinamarca, Irlanda, Lituania, Moldavia, Países Bajos, Noruega, Polonia, Portugal, Rumania, San Marino, Eslovaquia, Eslovenia, la antigua República Yugoslava de Macedonia y Turquía. **El Convenio Europeo del Paisaje entró en vigor el 1 de marzo de 2004**, al cumplirse las primeras diez ratificaciones, aunque sólo está en vigor en aquellos países que lo hayan firmado y ratificado, por supuesto.

La mayoría de los países que lo han firmado están desarrollando políticas de paisaje en consonancia con los objetivos que plantea este documento. Su incorporación a las iniciativas de la UE viene asegurada además, por la Estrategia Pan-Europea de Diversidad Biológica y del Paisaje. El estado español, sin embargo, ha optado

por elaborar su Estrategia Española para la Conservación y el Uso Sostenible de la Diversidad Biológica sin incluir el paisaje en ella. En cuanto a la CAPV, uno de los compromisos del Programa Marco Ambiental es precisamente integrar los principios del Convenio Europeo del Paisaje en los documentos de ordenación para 2006.

El Convenio Europeo del Paisaje comienza por definir diversos **términos**, que son utilizados en los objetivos, por lo que resulta necesario recogerlos aquí:

- **Paisaje:** un área, tal como es percibida por las personas, cuyo aspecto es el resultado de la acción e interacción entre factores naturales y/o humanos.
- **Política de paisaje:** expresión, por parte de las administraciones públicas, de principios, estrategias y directrices que permitan tomar medidas específicas para la protección, la gestión y la ordenación de los paisajes.
- **Objetivo de calidad del paisaje:** la formulación, por las administraciones públicas competentes, de las aspiraciones públicas con relación a los componentes del paisaje de su entorno.
- **Protección del paisaje:** actuaciones para conservar y mantener los elementos característicos o significativos de un paisaje, justificadas por su valor patrimonial derivado de su configuración natural y/o de la actividad humana.
- **Gestión del paisaje:** actuación, desde la perspectiva del desarrollo sostenible, para asegurar las labores regulares de mantenimiento de un paisaje, para guiar y armonizar los cambios que sean introducidos por los procesos sociales, económicos y ambientales.
- **Ordenación del paisaje:** actuación con una potente visión de futuro, para ensalzar, restaurar o crear paisajes.

El **objeto** del Convenio Europeo del Paisaje consiste en promover la protección, gestión y ordenación del paisaje, y organizar la cooperación europea en materia de paisaje.

Las **medidas y objetivos** que plantea este documento pueden resumirse de la siguiente forma:

- **Reconocer** a los paisajes en la legislación, como componentes del entorno de las personas, una expresión de la diversidad de su patrimonio cultural y natural, y la base de su identidad.
- Establecer y poner en marcha **políticas** de paisaje para la protección, gestión y ordenación del paisaje, a través de las medidas específicas que se mencionan más adelante.
- Establecer procedimientos para la **participación** pública, de las instituciones públicas, y de otros agentes en la definición y puesta en marcha de los mecanismos mencionados arriba.
- **Integrar** el paisaje en la ordenación territorial y el urbanismo, así como en las políticas y actuaciones sectoriales que puedan causar impactos directos o indirectos en el paisaje.

Las **medidas específicas** a las que se hace alusión, y otros objetivos mencionados de interés para la CAPV son:

- Aumentar la **sensibilización** sobre el valor, el papel y los cambios del paisaje.
- Fomentar la **formación** de especialistas en materia de paisaje, los programas multidisciplinares dirigidos a profesionales del ámbito tanto público como privado, y los cursos de nivel tanto universitario como no-universitario.
- **Identificar** los paisajes, analizar sus características, las fuerzas y presiones que los transforman, y realizar un seguimiento de sus cambios.
- **Evaluar** los paisajes, teniendo en cuenta los valores que les atribuyen los grupos de interés y la ciudadanía.
- Definir **objetivos** de calidad de los paisajes identificados y evaluados.
- Desarrollar las **herramientas** necesarias para la protección, la gestión y la ordenación del paisaje.
- Promover la **cooperación transfronteriza** en la escala local y regional, cuando resulte necesaria; preparar y poner en marcha programas conjuntos de paisaje.

Además de lo expuesto, el Convenio establece un Premio del Paisaje del Consejo de Europa, para las instituciones públicas u ONGs que hayan llevado a cabo actuaciones que puedan servir de ejemplo a otras regiones paneuropeas.

### **LA ESTRATEGIA PAN-EUROPEA DE DIVERSIDAD BIOLÓGICA Y DEL PAISAJE, PEBLDS (1995)**

La PEBLDS define la diversidad del paisaje como la expresión formal de las numerosas relaciones existentes en un periodo dado entre una persona o una sociedad y un territorio definido topográficamente, cuyo aspecto es resultado de la acción, a lo largo del tiempo, de factores naturales y humanos, y la combinación de ambos.

El **objetivo general** de la Estrategia consiste en asegurar el uso sostenible de la diversidad biológica y del paisaje en el continente europeo en un plazo de 20 años.

Los **objetivos** relacionados con el paisaje pueden resumirse así:

- Aumentar la capacidad de recuperación o resiliencia de la diversidad del paisaje.
- Aumentar la disponibilidad de información, la participación y la concienciación pública en materia de diversidad de paisaje.
- Integrar los objetivos de uso sostenible y conservación de la diversidad del paisaje en las políticas sectoriales que los afecten.
- Mejorar el conocimiento sobre el estado de la diversidad del paisaje.

Los paisajes de prioridad paneuropea que identifica la Estrategia son la tundra, la taiga, las tierras altas (uplands), los bocages, los sistemas de campos abiertos (openfields), las estepas y paisajes áridos, y los paisajes parte del patrimonio cultural.

El primero de los **Planes de Actuación** (1996-2000) establecía los siguientes objetivos relacionados con el paisaje:

- Evitar el deterioro de los paisajes y su patrimonio cultural y geológico asociado en Europa, y preservar su belleza e identidad.

- Corregir la falta de una percepción integrada de los paisajes como un mosaico de elementos culturales, naturales y geológicos.
- Establecer una concienciación mayor del público y aquellos que toman decisiones sobre esta materia.

### **Ejemplos ilustrativos de algunos países y regiones europeos**

En la actualidad, son varios los países europeos en los que existen sendas **leyes de paisaje** en vigor: Suiza, Alemania, la República Checa, Francia, Luxemburgo, Croacia, y la República Eslovaca. Las leyes suiza y alemana son las más antiguas, datando de 1966 y 1976 respectivamente, habiendo las de los restantes países sido aprobadas durante las décadas de los ochenta y noventa. De hecho, la ley alemana de 1976 ha sido recientemente revisada y existe un nuevo texto, que data de 2002.

La consideración del paisaje en la **normativa sectorial** está mucho más extendida, y se da prácticamente en todos los países europeos, incluyendo aquellos que tienen una ley de paisaje. Entre la normativa sectorial que trata el paisaje se incluye la referente a la ordenación territorial; la normativa de protección de la naturaleza; la relativa al patrimonio histórico, arquitectónico y cultural; la normativa de protección de aguas y litoral; la normativa de suelo, urbanismo y arquitectura; y la normativa agraria y forestal.

En el plano regional y local, el paisaje es un elemento más a tomar en cuenta en la ordenación del territorio y el urbanismo. Las administraciones locales tienen competencias en esta materia no sólo en los estados federales, sino en algunos estados unitarios como Irlanda, Gran Bretaña, Francia y Dinamarca.

En definitiva, las competencias en materia de paisaje pueden ser tanto adjudicadas a una única administración, como compartidas por varias, en cuyo caso es indispensable desarrollar mecanismos eficaces de coordinación y cooperación para poder establecer unos objetivos conjuntos y diseñar las herramientas necesarias para llevarlos a cabo.

## EL EJEMPLO ALEMÁN

Como se ha mencionado antes, en Alemania existe una ley de paisaje desde 1976, que ha sido recientemente revisada y puesta al día, en gran parte como consecuencia de la entrada de Los Verdes en el gobierno federal. La nueva Ley de Protección de la Naturaleza entró en vigor el 4 de abril de 2002. Comenzaremos por analizar los contenidos de la ley de 1976, para ver más tarde las últimas aportaciones de la nueva ley.

El objetivo principal de la **Ley Federal de Protección de la Naturaleza y Gestión del Paisaje**, aprobada en 1976, era salvaguardar la capacidad del ecosistema. Esto significa que deben mantenerse todas las complejas relaciones entre recursos naturales como el suelo, las aguas, el clima, las especies animales y vegetales, así como sus procesos físicos, químicos y biológicos. Además debe evitarse todo impacto sobre este equilibrio ambiental complejo, y si no es posible evitar el impacto, deben establecerse medidas compensatorias. Por tanto, esta ley concentraba los esfuerzos en la conservación de los aspectos objetivos y fáciles de objetivar del paisaje, aunque hiciera mención del "carácter y belleza del paisaje". Por ello, algunos autores defienden que la ordenación del paisaje, tal como se define en esta ley, es realmente una ordenación territorial que se ocupa del paisaje como un sistema de hábitats, y casi podría decirse que la protección y conservación del paisaje son un subproducto de la protección y mejora de los ecosistemas.

Alemania contaba con esta Ley marco federal, y con una ley análoga en cada uno de los dieciséis länder, que adoptaban los objetivos de la ley federal, los profundizaban y materializaban en función de las necesidades y condicionantes de cada land. Por tanto, la ordenación del paisaje se llevaba a cabo dentro de un sistema descentralizado de tres niveles: estado, land y municipio. El papel del paisaje es el mismo en cualquiera de los tres niveles, simplemente cambia la escala de aplicación.

La Ley establecía que la ordenación del paisaje debe llevarse a cabo preferentemente en los tres niveles (estatal, regional y municipal), y en cualquier caso, como mínimo en dos de ellos. Los requisitos y

medidas para la protección de la naturaleza y la gestión del paisaje eran establecidos en el ámbito estatal por el Programa Paisajístico (Landschaftsprogramm), en el ámbito regional por el Plan Paisajístico Regional (Landschaftsrahmenplan), en el ámbito local por el Plan Paisajístico (Landschaftsplan), y finalmente el Plan Local de Espacios Abiertos aportaba mayor detalle para porciones del municipio.

En general, la ley establecía que deben existir Planes Paisajísticos Regionales para todos los land, y Planes Paisajísticos Locales para todos los municipios, aunque su elaboración variaba dependiendo de la normativa de cada estado. Para que resulte eficaz, se consideraba que el Plan Paisajístico Regional debe cubrir toda la superficie del land, debe reflejar fielmente la situación en el momento de su elaboración, y debe aportar datos actualizados. En algunos land no era necesario desarrollar el Programa Paisajístico, pero allí donde estuviera disponible, servía de base para la elaboración del Plan Paisajístico Regional, que a su vez es la base del Plan Paisajístico Local. Por tanto, las medidas y requerimientos ambientales y paisajísticos iban especificándose y detallándose desde la escala regional a la local.

Desarrollar un sistema de ordenación tan jerarquizado lleva tiempo, y el informe del Ministerio Federal de Medio Ambiente, Protección de la Naturaleza y Seguridad Nuclear alemán, reconocía que a finales de 1994, tras dieciséis años de la entrada en vigor de la Ley Federal de Protección de la Naturaleza y Gestión del Paisaje, no toda la Alemania occidental disponía de Planes Paisajísticos Regionales, y existían grandes lagunas en la elaboración de Planes Paisajísticos en el ámbito municipal.

Según esta evaluación, el nivel administrativo crítico es el municipal, al ser el nivel en el que se implementa la ordenación del paisaje; ya que los municipios tienen el poder tanto para regular la construcción de viviendas, crear centros industriales, diseñar carreteras, como para la protección del paisaje. El Plan de Usos de Suelo establece los objetivos municipales para un periodo de 10-15 años, y debe estar acompañado por el correspondiente Plan Paisajístico.

El Plan Paisajístico ofrece a los municipios una revisión a fondo del desarrollo histórico y de las condiciones ambientales y paisajísticas presentes. También identifica elementos del sistema natural, y los

requerimientos para la protección de la naturaleza y la gestión del paisaje que deben ser tomados en cuenta en el proceso de ordenación de usos del suelo en el ámbito local. Los objetivos y condicionantes del Plan Paisajístico se convierten en vinculantes al ser incluidos en los diversos planes municipales. La elaboración de los planes requiere estudiar y cartografiar los hábitats, un proceso que aporta información sobre el estado de la naturaleza y el paisaje, así como los usos del suelo presentes en el área de estudio. Estos mapas de hábitats, que están incompletos, se elaboran a escala 1:50.000 a 1:25.000 a nivel de land, a escala 1:10.000 o 1:5.000 para el Plan Paisajístico Regional, y a escala 1:5.000 para el Plan Paisajístico.

La nueva **Ley de Protección de la Naturaleza**, de cuyo título ha desaparecido el paisaje, introduce novedades en los contenidos sobre la naturaleza y el medio ambiente. De ahora en adelante, los länder deberán contribuir con al menos el 10% de su superficie a una red de biotopos federal; se ha regulado la participación pública para permitir que las asociaciones ecologistas puedan tomar medidas legales contra el gobierno federal en el caso de que existan medidas perjudiciales para el medio ambiente; los requisitos ambientales que debe cumplir la agricultura se han endurecido; y se establecen medidas de fomento de la energía eólica, para poder así cumplir los objetivos de protección del clima. Tras la aprobación de la nueva ley, los länder deberán haberla introducido en sus respectivas legislaciones para la primavera de 2005.

## EL EJEMPLO SUIZO

Suiza cuenta desde 1966 con una **Ley Federal sobre la Protección de la Naturaleza y el Paisaje**, y diversas Ordenanzas y Leyes que tratan en mayor o menor medida sobre el paisaje. Sin embargo, Suiza no ha revisado su ley de paisaje, como ha hecho Alemania. En general, puede decirse que la normativa Suiza en materia de paisaje cuenta con una **componente estética** mucho más prominente que la alemana, en la que domina la componente ecológica, y que su visión es muy poco dinámica, algo por otra parte patente en el paisaje suizo, al que se le podría incluso achacar una voluntad de quedarse anclado en el

tiempo, tal como le ocurre al paisaje británico, del que hablaremos más tarde.

La introducción de criterios ambientales y paisajísticos en la normativa suiza se ha dado en dos direcciones: por una parte, algunos cantones y distritos han introducido regulaciones que luego han sido adoptadas y expandidas por el gobierno federal; y por otra la administración federal ha desarrollado normativas que luego han ido filtrándose en el sistema en el ámbito regional y local.

El **objetivo** principal de esta Ley Federal de 1 de Julio de 1966 para la Protección de la Naturaleza y el Paisaje es proteger el paisaje a la vez que la flora y fauna autóctonas. La Ley establece la elaboración de los Inventarios Federales de Objetos de Importancia Nacional, con el objeto de que sean preservados intactos. También existen Inventarios Cantonales de Objetos de Importancia Regional o Local, que son elaborados por los cantones.

Esta actitud preservacionista puede llevar a la fosilización del paisaje, impidiendo su evolución y conllevando la pérdida de la naturaleza dinámica de los paisajes, que constituye una de sus características esenciales. En contraposición, la normativa alemana, analizada en el apartado anterior, es más favorable a la evolución del paisaje, en el sentido de que protege la funcionalidad del ecosistema y prevé mediante sus disposiciones dedicadas a las medidas compensatorias y sustitutivas que este objetivo es alcanzable aun cuando algunos elementos del paisaje cambien, si bien es cierto que también establece la posibilidad de preservar ciertos elementos notables del paisaje.

**Al igual que en el caso de la ley de paisaje alemana, existen disposiciones sobre la posibilidad de comprar o expropiar tierras para la creación de reservas, lugares que evoquen el pasado, o monumentos culturales de importancia nacional, y disposiciones sobre medidas cautelares temporales a tomar por el Ministerio de Interior en el caso de peligro inminente para un paisaje digno de ser protegido.**

Los contenidos más ecológicos de la Ley se centran en la protección de hábitats entendidos como biotopos. También se especifican las medidas de compensación ecológica a tomar en caso de intervención inevitable.

## EL EJEMPLO BRITÁNICO

El sistema de planificación británico tradicionalmente ha evitado la precisión en el análisis de las variables físicas del medio, alegando que en un territorio tan densamente poblado e intensamente utilizado, presentar las estrategias de ordenación con gran detalle puede dar pie a la especulación y la manipulación comercial, provocando que el sistema de planificación no sea operativo. En opinión de algunos autores, esta es la razón por la que la ordenación del paisaje en el Reino Unido se haya concentrado en los aspectos visuales y recreativos.

El tratamiento del paisaje en Gran Bretaña ha pecado de una **visión museística y estática** del paisaje. Esto se ha traducido en la creación de un sinfín de figuras de protección del paisaje que han acabado por crear un entramado mosaico en el territorio británico, donde virtualmente cada porción del terreno cae bajo el dominio de alguna figura de protección, pero debido a su gran número y diversa procedencia legal y administrativa resultan harto difíciles de gestionar y planificar.

Sin embargo, destaca positivamente la **cantidad, calidad y accesibilidad de la información** que las administraciones públicas y otras instituciones generan sobre el paisaje y otros temas ligados a él. Esto es debido a que la normativa británica se apoya siempre en consensos amplios y campañas de información y sensibilización dirigidas a todos los sectores de la sociedad, que por otra parte está altamente organizada en una extensa red de organizaciones sin ánimo de lucro, que constituyen un grupo de presión importante, y a veces incluso conflictivo.

La agencia gubernamental responsable de la planificación y elaboración de las directrices para la gestión y conservación de la mayor parte del paisaje británico es la Countryside Agency (Agencia del Medio Rural), encargada de salvaguardar todo el paisaje excepto el forestal, del que se ocupa la Forestry Commission, y el paisaje puramente urbano. La **Agencia del Medio Rural** fue

establecida en 1968, no posee tierras, ni gestiona parques periurbanos, ni tampoco bosques. El Ministerio de Medio Ambiente constituye su fuente de financiación, siendo ésta empleada prácticamente en su totalidad en el medio rural en forma de concesión de subvenciones y ejecución de proyectos.

Esta Agencia tiene sus propios programas de subvenciones, como el programa agroambiental Plan de Tutoría Rural, que ofrece ayuda económica a los agricultores a cambio de que éstos conserven y restauren paisajes o algunos de sus elementos más importantes, facilitando a la vez el acceso a los mismos; o el Plan de Incentivos para Setos Vivos, que tiene como objetivo la restauración de setos vivos. Al contrario de la postura alemana y suiza que hemos analizado en los apartados anteriores, y la francesa que veremos más adelante, la política británica en materia de paisaje **no considera la adquisición de suelo por parte de la administración pública como una medida eficaz o necesaria para la protección del paisaje**. En cambio, instituciones como la Agencia del Medio Rural apoyan tanto financieramente como por otros medios la labor de adquisición de terrenos por parte de las innumerables organizaciones sin ánimo de lucro existentes en el país, entre las que destaca el National Trust.

Por otra parte, la Agencia Inglesa del Patrimonio mantiene un **Registro de los Parques y Jardines Históricos** mediante la competencia que le fue asignada en la Ley del Patrimonio de 1983. El Registro, que contiene más de 1.000 inscripciones, fue finalizado en 1988 y está actualmente siendo puesto al día. Aunque carece de reconocimiento legislativo, es un elemento que se toma habitualmente en cuenta en la planificación y control del desarrollo urbano, y ha originado la elaboración de normas de conservación de estos parques y jardines por parte de un buen número de administraciones locales.

Otra figura de protección directamente ligada al paisaje es el **Área de belleza Natural Sobresaliente**, originada por la Ley de Parques Nacionales y Acceso al Medio Rural de 1949. Estas Áreas son declaradas en función de la calidad visual de sus paisajes, por la Agencia del Medio Rural, pero al contrario de los Parques Nacionales, su gestión y administración son responsabilidad exclusiva de las administraciones locales. Estas Áreas ocupan actualmente más del 15% del territorio de Inglaterra y Gales,

distribuido en un total de 41 áreas, localizándose preferentemente en las tierras bajas y el sur de Inglaterra, y complementando así la distribución de los Parques Nacionales.

También existen figuras de protección creadas por la planificación regional y local, y se cree que este tipo de declaración irá en aumento. Por ejemplo, Surrey tiene las Áreas de Gran Valor Paisajístico; Somerset y otros condados han declarado Áreas de Paisaje Especial; y Leicester ha declarado una serie de Áreas de Paisajes Especialmente Atractivos. La complejidad y, podría incluso decirse que confusión, provocada por la generalización del desarrollo de figuras de protección locales, debiera hacernos reflexionar acerca de la necesidad de establecer unos criterios generales para la evaluación y valoración de los paisajes en el ámbito local, de forma que estas iniciativas locales puedan ser asimiladas por la ordenación territorial, ya que de lo contrario resulta difícil establecer si un Área de gran Valor Paisajístico de Surrey tiene en el contexto regional valor equivalente, mayor o menor que un Área de Paisaje Especial de Somerset, por ejemplo.

## EL EJEMPLO FRANCÉS

La Ley del Paisaje francesa, además de introducir disposiciones específicas sobre la materia, incluye una serie de modificaciones y observaciones en otras leyes e instrumentos de protección y ordenación de los recursos naturales y culturales, de manera que el paisaje sea incorporado a la normativa en materia de medio ambiente, de ordenación territorial, de costas, y de protección del patrimonio natural, histórico, arquitectónico y cultural.

— — — — —  
| **La Ley de 8 de Enero de 1993 sobre la Protección y** |  
| **Puesta en Valor del Paisaje, tiene por objetivo** |  
| **principal introducir los cambios necesarios en otros** |  
| **instrumentos de la normativa francesa para lograr** |  
| **que el paisaje esté presente en los mismos.** |  
— — — — —

En su primer artículo establece que el estado puede adoptar directrices destinadas a la protección y puesta en valor del paisaje en territorios que destaquen por su interés paisajístico. Al ser esta

una Ley elaborada tras el proceso de descentralización, y al igual que hemos visto que ocurre en otras, **las directrices son elaboradas a iniciativa tanto del estado como de las administraciones locales, departamentales o regionales**. Tanto las directrices como la delimitación de las áreas en las que son aplicadas son fruto de un convenio entre la administración central, las regionales y las locales.

Las directrices de aplicación en las zonas a proteger determinan los principios fundamentales para la protección de las estructuras paisajísticas del territorio, y la Ley dispone que los instrumentos derivados de la normativa de ordenación territorial y urbanismo deben ser compatibles con las directrices de protección y puesta en valor de los paisajes.

La normativa de **ordenación del territorio** tiene también gran incidencia en el paisaje. La urbanización es controlada en Francia mediante un sistema de zonificación, y dentro de la normativa en esta materia destaca el Código de Urbanismo, que establece tres herramientas reguladoras para ejercer el control en el ámbito regional y local.

La primera herramienta es el Esquema Director supramunicipal, consistente en un plan estratégico para la ordenación del territorio en el ámbito comarcal. La segunda herramienta, de aplicación en áreas de interés dentro de los municipios, es la Zona de Protección del Patrimonio Arquitectónico, Urbano y Paisajístico (ZPPAUP). Por último, y siendo la herramienta más utilizada, destaca el Plan de Ocupación de Suelo (POS), que es un plan municipal opcional que confiere mayor control sobre el proceso de urbanización a las administraciones locales.

Las ZPPAUP incluyen los siguientes elementos:

- Las inmediaciones de los monumentos históricos catalogados o registrados que presenten un interés arquitectónico, histórico, patrimonial o paisajístico;
- Los barrios antiguos, aun cuando no contengan monumentos históricos catalogados ni registrados;
- Los emplazamientos urbanos de valor arqueológico;
- Un conjunto de hábitats rurales dignos de interés;

- Una arquitectura balnearia o termal de finales del siglo XIX o principios del siglo XX.

Los espacios agrícolas y naturales no pueden ser objeto de una ZPPAUP, por lo que su interés en la protección del paisaje se ve limitado al suelo edificado. Este hecho, lejos de ser negativo, pone de manifiesto la necesidad de regular el paisaje edificado, el paisaje urbano, al que suele prestarse menor atención que a los paisajes con dominancia de los elementos agrícolas y naturales en la normativa de paisaje.

### EL EJEMPLO ANDALUZ

El Art. 12.3.6 del Estatuto de Autonomía de Andalucía de 1982 establece «la protección y el realce del paisaje y del patrimonio histórico artístico de Andalucía» como uno de los objetivos básicos con los que la Comunidad Autónoma andaluza ejercerá sus poderes. Recientemente se realizaba un balance de las políticas de paisaje en la Comunidad Autónoma de Andalucía entre 1982 y 2000, que resumimos a continuación.

La política en materia de **urbanismo y ordenación del territorio** ha sido entre todas las políticas de la Junta de Andalucía la que con mayor énfasis ha abordado el paisaje, especialmente desde la perspectiva de la planificación territorial, pero también en lo que se refiere a la realización de estudios, publicaciones, exposiciones (Exposición del Paisaje Mediterráneo en 1992) y seminarios específicos o más recientemente, en 1999, las convocatorias de ayudas a la investigación sobre el paisaje o del Premio Mediterráneo del Paisaje. Sin duda alguna, desde la aprobación de la Ley de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía (Ley 1/ 1994) el paisaje está cobrando una mayor relevancia en el marco de la política de urbanismo y ordenación del territorio. En este sentido, los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional (POTS), que actualmente se están elaborando para diez ámbitos supramunicipales o metropolitanos, han de indicar, de acuerdo con el Art. 11c de la Ley 1/1994 las zonas para la protección y mejora del paisaje. Por su parte, las Bases y Estrategias del Plan de Ordenación del Territorio

de Andalucía de 1999, han formulado un conjunto de estrategias relativas a la gestión de los recursos naturales y el paisaje.

Sin embargo, en lo que respecta a la **normativa ambiental**, en la mayoría de los PORN de los Parques Naturales de Andalucía el paisaje no ha sido objeto de diagnóstico de acuerdo con las técnicas avanzadas que existen para el análisis y la valoración de los recursos y conflictos paisajísticos. Además, una de las cuestiones pendientes de la política ambiental andaluza es la declaración de Paisajes Protegidos, una figura de protección prevista por la legislación ambiental estatal y andaluza hace ya más de diez años (Ley 4/1989 y Ley 2/1989).

En la política andaluza en materia de **agricultura y desarrollo rural**, el paisaje se ha tenido en cuenta en los programas agroambientales para las zonas del olivar, las zonas de cultivo de la caña de azúcar en el litoral mediterráneo, la zona de producción de pasas en la Axarquía, y para las zonas de dehesas. También los Decretos sobre el régimen de ayudas para inversiones forestales en explotaciones agrarias, el Plan de Desarrollo Rural de Andalucía, la Guía para el Desarrollo Rural Andaluz y la Guía para la Puesta en Valor del Patrimonio del Medio Rural lo toman en cuenta.

Hasta la fecha la política andaluza en materia de **patrimonio histórico** aún no ha aprovechado sus posibilidades para contribuir a la preservación de valores paisajísticos que en numerosos casos están inseparablemente ligados a determinados bienes inmuebles del patrimonio histórico andaluz. De igual manera, en la política andaluza de **turismo** los paisajes de Andalucía están omnipresentes en las diversas manifestaciones de la promoción turística de la Junta de Andalucía, y sin embargo, la Ley de Turismo, ha evitado utilizar el concepto de paisaje, guardando silencio en cuanto a uno de los principales activos del sector turístico.

## EL EJEMPLO CATALÁN

Cataluña se adhirió al Convenio Europeo del Paisaje a finales de 2000. Tras esta decisión, surgió una iniciativa para aprobar una Ley de Paisaje, mediante una Proposición de Ley promovida por el Grupo Socialista, que no tuvo éxito. Esta propuesta contemplaba la elaboración de una serie de Planes Directores del Paisaje, que se incorporarían a los Planes Territoriales Parciales. Estaba prevista la

creación del Instituto Catalán del Paisaje, responsable de la aprobación de los Planes Directores del Paisaje, entre otras funciones. Todas las actuaciones previstas estarían financiadas por el Fondo para la Conservación del Paisaje, que se dotaría, entre otras fuentes, con un canon sobre las actuaciones de interés público llevadas a cabo en suelo no urbanizable.

Los recientes cambios en el gobierno de Cataluña han propiciado la aprobación de la Ley 8/2005, de 8 de junio, de protección, gestión y ordenación del paisaje (DOGC num. 4407-16.6.2005; BOE num. 162-8.7.2005). La ley se marca como objetivo general, dar respuesta a la adhesión de Cataluña al Convenio Europeo del Paisaje, y crear un marco de referencia para la legislación sectorial.

Los instrumentos que establece la Ley para la protección, gestión y ordenación del paisaje son los catálogos del paisaje, y las directrices del paisaje. Respondiendo a una visión muy pragmática, el ámbito territorial de ambos se corresponde con el de los planes territoriales parciales, es decir, no existe un catálogo de paisaje de Cataluña, sino tantos catálogos como áreas objeto de los planes territoriales parciales. El primero de los instrumentos está relacionado con la caracterización, tipificación, identificación de valores, y establecimiento de objetivos de calidad para los paisajes; mientras que las directrices de paisaje son el medio para integrar los objetivos de calidad en los planes territoriales parciales.

La Ley establece la creación del Observatorio del Paisaje, como entidad de apoyo a la Administración de la Generalitat en materia de paisaje, y con el cometido, entre otros, de elaborar un informe sobre el estado del paisaje en Cataluña cada 4 años.

Como instrumento de concertación de estrategias para la protección, gestión y ordenación del paisaje, entre agentes públicos y privados, se crea la figura de las cartas del paisaje, que deberán tener en cuenta los contenidos del catálogo de paisaje correspondiente.

En cuanto a la financiación, se crea el Fondo para la protección, gestión y ordenación del paisaje, dotado mediante los presupuestos de la Generalitat, y abierto a las aportaciones de otras administraciones, entidades y empresas.