

Introducción

Cuatro años de la Ley de protección, gestión y ordenación del paisaje de Cataluña: un balance positivo

Joan Ganayet

El primer tratado internacional que vela específicamente por la protección del paisaje es el Convenio Europeo del Paisaje, promovido por el Consejo de Europa y aprobado el 20 de octubre del año 2000. Este convenio nació como respuesta al proceso de pérdida de diversidad que han experimentado los paisajes europeos en las últimas décadas, y se inscribe en las iniciativas del Consejo de Europa vinculadas a la defensa del patrimonio natural y cultural y a la concepción del paisaje como parte de este patrimonio común. El convenio representó un giro importante en la concepción social del paisaje por el hecho de considerarlo en su globalidad (y no sólo aquellos lugares de valor extraordinario), por poner en evidencia su relación con el bienestar individual y colectivo y por concebirlo como patrimonio colectivo y, por lo tanto, por ser responsabilidad de todos.

El Parlamento de Cataluña fue la primera cámara europea que se adhirió al Convenio Europeo del Paisaje, en diciembre del año 2000. Posteriormente, y tomando como referente el texto europeo, la cámara legislativa catalana aprobó la Ley 8/2005 de protección, gestión y ordenación del paisaje, en la que se define el marco legal que debe proteger jurídicamente los paisajes catalanes, a la vez que se establecen los instrumentos adecuados para gestionarlos. Un año más tarde, en 2006, se aprobó el Reglamento de protección, gestión y ordenación del paisaje, que desarrolla la citada ley. Así pues, la Ley 8/2005 se basa en el Convenio Europeo del Paisaje y éste inspira, a su vez, las políticas públicas de Cataluña en la materia.

La Ley del paisaje adopta la definición de paisaje del Convenio Europeo del Paisaje: “Cualquier parte del territorio, tal y como la colectividad la percibe, cuyo carácter resulta de la acción de factores naturales o humanos y de sus interrelaciones”, y parte de un concepto global e integrador del mismo. Ello significa que no excluye ningún tipo de paisaje y que sus disposiciones son aplicables al conjunto del territorio catalán, desde los entornos urbanos a los naturales, desde las áreas singulares a las cotidianas o degradadas.

Así pues, los objetivos de la ley son la protección, la gestión y la ordenación de todos los paisajes, lo que representa un gran reto. De acuerdo con su finalidad y su carácter pragmático, la Ley del paisaje no pretende regular todos y cada uno de los elementos

que influyen en la producción y la transformación del paisaje, sino que se inscribe en un modelo mucho más general que incluye la ordenación del territorio y el planeamiento de las actividades sectoriales. Para alcanzar estos objetivos, la ley detalla los instrumentos de que se dota el Gobierno a fin de reconocer jurídicamente los valores del paisaje y promover actuaciones para conservarlo y mejorarlo. Estos instrumentos son: los catálogos del paisaje; las directrices del paisaje; el Observatorio del Paisaje; los estudios de impacto e integración paisajística; las medidas de sensibilización, educación y apoyo; las cartas del paisaje y el fondo económico.

Cuatro años después de la aprobación de la ley, el balance es bastante positivo: se ha llevado a cabo el despliegue normativo previsto; se han aplicado todos los instrumentos y se han materializado actuaciones concretas a partir de cada uno de ellos. En cuanto a las actuaciones relacionadas con el planeamiento territorial, destaca la aprobación de dos catálogos del paisaje, mientras que los cinco restantes se hallan en diferentes fases de desarrollo. En lo relativo a los estudios de impacto e integración paisajística, el Servicio de Paisaje de la Dirección General de Arquitectura y Paisaje ha desarrollado una metodología práctica y ha informado más de 3.000 estudios.

En lo referente a la concertación y la sensibilización, las actuaciones incluyen la redacción de varias cartas del paisaje; el desarrollo del proyecto educativo para la Educación Secundaria Obligatoria Ciutat, territori, paisatge (“Ciudad, territorio, paisaje”); las actuaciones de formación y apoyo a especialistas y organizaciones, y la publicación por parte del Departamento de Política Territorial y Obras Públicas de las guías prácticas de integración paisajística.

Desde su creación, el Observatorio del Paisaje se ha encargado de la coordinación de la elaboración de los catálogos del paisaje y se ha consolidado como una entidad de referencia internacional en materia paisajística. Destacan sus actuaciones de comunicación: la web en cuatro idiomas, los tres boletines digitales (*Paisaj-e*, *Agenda del Paisaje* y *Dietari del Paisatge*), las dos colecciones de libros “Plecs de paisatge” y “Documents” y los seminarios y jornadas de temáticas diversas que organiza anualmente.

El instrumento de financiación de la Generalitat de Cataluña previsto para las actuaciones de mejora paisajística es el Fondo para la protección, gestión y ordenación del paisaje. Hasta el momento se han concedido subvenciones por medio de este mecanismo para tres líneas específicas: creación o rehabilitación de avenidas, ramblas y paseos arbolados; colonias industriales y caminos de ronda.

A pesar del trabajo hecho hasta ahora, el éxito de las políticas de paisaje, como todos aquellos temas que tienen un componente social inherente, debe ir asociado a un cambio de mentalidad, a una evolución cultural. Así pues, éste es un largo camino que requiere perseverancia para que los frutos del trabajo ya realizado vayan penetrando en las prácticas

de la Administración pública y en las actitudes del conjunto de la ciudadanía.

I. Instrumentos de protección, gestión y ordenación del paisaje

Los catálogos del paisaje de Cataluña

Pere Sala

Cataluña posee una gran riqueza y diversidad de paisajes, de las más elevadas del continente europeo. Ahora bien, en las últimas décadas los paisajes de Cataluña se han modificado como nunca hasta el momento, y esta transformación no ha comportado, en general, una mejora de su calidad, sino más bien lo contrario. La Ley 8/2005, de 8 de junio, de protección, gestión y ordenación del paisaje de Cataluña nace con el objetivo de corregir tales dinámicas y, en este sentido, crea el catálogo del paisaje como una nueva herramienta para introducir objetivos paisajísticos en el planeamiento territorial, así como en las políticas sectoriales. Se adoptan, así, los principios y las estrategias de acción que establece el Convenio Europeo del Paisaje promovido por el Consejo de Europa.

Los catálogos del paisaje, elaborados por el Observatorio del Paisaje de Cataluña, son un nuevo instrumento para proteger, gestionar y ordenar el paisaje en Cataluña desde la perspectiva del planeamiento territorial. No son un mero inventario de elementos, espacios o valores, como podría suscitar su nombre, sino que son los instrumentos que permiten conocer cómo es nuestro paisaje y cuáles son sus valores, qué factores explican que tengamos un determinado tipo de paisaje y no otro, cómo evoluciona nuestro paisaje en función de las actuales dinámicas económicas, sociales y ambientales, y, por último, qué tipo de paisaje queremos y cómo podemos conseguirlo.

Los catálogos, por lo tanto, aportan información de gran interés sobre todos los paisajes catalanes y sus valores (los existentes y los que se quiere potenciar), y contribuyen de este modo a definir y aplicar una nueva política de paisaje en Cataluña, que debe contar con el apoyo y la participación activa de los agentes sociales que intervienen en el territorio. Los catálogos son aprobados por la Generalitat de Cataluña, lo que los convierte en una herramienta de uso público para la sociedad y de referencia obligada para cualquier iniciativa pública que tenga incidencia sobre el paisaje.

El principal objetivo de los catálogos es contribuir a la incorporación del paisaje, a través de las directrices del paisaje, en los planes territoriales parciales, en los planes directores territoriales, en los planes urbanísticos y en los planes sectoriales que impulsa la Generalitat. En este sentido, la incorporación de la variable paisajística en los planes territoriales parciales es fundamental, sobre todo por el hecho de que están situados, jerárquicamente, por encima del planeamiento urbanístico municipal. Los catálogos también son de gran utilidad para la definición de estrategias regionales o locales, como las cartas del paisaje, y sirven de base para las evaluaciones ambientales de planes y programas, estudios de impacto e integración paisajística, y los estudios de impacto ambiental. Finalmente, también deben ser útiles para desarrollar otras políticas y estrategias de carácter sectorial vinculadas al paisaje (conservación de la naturaleza, agricultura, industria, infraestructuras de transporte, cultura y turismo), así como para sensibilizar a la sociedad sobre el paisaje y los valores ambientales, culturales y estéticos. Los catálogos de paisaje deben permitir avanzar con decisión hacia una nueva cultura del territorio que exigirá, sin duda, una elevada sensibilidad paisajística por parte de todos los agentes implicados.

Por su vinculación con la planificación territorial, el alcance territorial de los catálogos del paisaje se corresponde con cada uno de los siete ámbitos de aplicación de los planes territoriales parciales que elabora el Departamento de Política Territorial y Obras Públicas de la Generalitat de Cataluña: Alt Pirineu i Aran, Comarques Centrals, Camp de Tarragona, Terres de Lleida, Regió Metropolitana de Barcelona, Comarques Gironines y Terres de l'Ebre. En el momento de cerrar esta publicación, el Observatorio del Paisaje había elaborado los catálogos de Terres de Lleida, Camp de Tarragona y Terres de l'Ebre.

El paisaje en los catálogos se concibe como un producto social; es decir, la proyección cultural de una sociedad en un espacio determinado desde una dimensión material, espiritual y simbólica. Por otro lado, siguiendo los principios del Convenio Europeo del Paisaje, los catálogos del paisaje van más allá de la estricta protección de los paisajes, y centran sus propuestas en su gestión y ordenación, que es el principal reto al que se enfrentan actualmente muchos de

los paisajes de Cataluña, sobre todo los más degradados. Ello significa que no se persigue la inmutabilidad de los paisajes, sino más bien la defensa de unos valores que no deben desaparecer con la evolución de cada territorio. Otra de las características de los catálogos del paisaje es que los resultados se aplican al conjunto del territorio catalán, y no sólo a espacios singulares o excepcionales. Así pues, su alcance es global, y va desde los espacios naturales hasta los urbanos, pasando por los rurales y periurbanos.

Cabe destacar también que los catálogos del paisaje integran la consulta y la participación pública como vías para obtener la implicación y la corresponsabilidad de la sociedad en la gestión y la planificación del paisaje, y lo hacen en diferentes ámbitos y por medio de diversos instrumentos. La importancia de los procesos participativos reside en que a través de ellos se pueden detectar factores perceptivos, identitarios e intangibles del paisaje, como el sentido de un lugar, por ejemplo, factores que difícilmente se identificarían sólo a partir del trabajo de técnicos especializados.

El carácter innovador del instrumento y su trascendencia en la planificación territorial impulsaron al Observatorio del Paisaje a preparar el *Prototipo de catálogo del paisaje*, que establece un marco común de trabajo para elaborar los siete catálogos del paisaje de un modo coherente y coordinado. Este documento, confeccionado al modo de las *guidelines* de origen anglosajón, se sometió a la consideración de más de 70 instituciones, grupos de investigación y expertos en paisaje a fin de obtener el máximo consenso posible sobre sus contenidos. Por otro lado, la metodología de los catálogos se ajusta y actualiza permanentemente para irlos mejorando.

Las políticas y los instrumentos de protección, gestión y ordenación del paisaje en España

Valerià Paül i Arnau Queralt

Desde principios de la década de 1990, y sobre todo desde la aprobación en el año 2000 del Convenio Europeo del Paisaje, el conjunto de regiones que componen España han llevado a cabo una considerable producción legislativa, normativa y planificadora en el ámbito paisajístico. En efecto, la distribución de competencias entre la Administración general del Estado y las comunidades autónomas dota a estas últimas, al menos sobre el papel, de un gran margen de autonomía a la hora de ordenar, gestionar y proteger sus paisajes.

Si bien el ámbito autonómico es competente en materia de paisaje, la autonomía también conlleva que cada territorio escoge si desarrolla o no sus pre-

rogativas. Así, actualmente el panorama de políticas e instrumentos del paisaje es heterogéneo. En primer lugar, tres comunidades cuentan con leyes específicas para el paisaje: la Comunidad Valenciana (aprobada en 2004), Cataluña (aprobada en 2005) y Galicia (aprobada en 2008). Las dos últimas, muy similares, plantean un modelo algo diferente al de la ley valenciana. El estado de aplicación de las leyes varía en cada territorio: mientras que en Cataluña ya se ha desarrollado la ley en varias direcciones, la Comunidad Valenciana parece tener instrumentos de desarrollo elaborados pero no aprobados y Galicia todavía no ha avanzado en la aplicación de la ley.

Otro grupo de comunidades autónomas, situadas en el polo opuesto en cuanto a planteamientos y acciones concretas, sólo ha abordado el paisaje de forma esporádica, sobre todo mediante la incorporación de consideraciones puntuales de tipo paisajístico en documentos urbanísticos o de planificación territorial, o en la ordenación de espacios protegidos. Extremadura y la Comunidad de Madrid son dos ejemplos paradigmáticos de este modelo.

Entre los dos modelos anteriores se encuentran otras comunidades que están intentando, con grados variables de intensidad, desarrollar políticas de paisaje sin legislación propia en este ámbito, especialmente en el marco de los planes de ordenación territorial, a escala autonómica o subregional. Es el caso de Andalucía y Canarias, que muestran que, efectivamente, es posible definir políticas y concretar determinaciones en esta dirección sin necesidad de tener una ley propia.

El abanico de situaciones y casos intermedios es tan amplio que se hace difícil sistematizarlos. De entrada, hay comunidades que han anunciado leyes de paisaje, como por ejemplo Cantabria, La Rioja o Castilla-La Mancha, pero que hasta el presente se han limitado a incorporar consideraciones paisajísticas a determinados instrumentos urbanísticos, de ordenación o de espacios naturales protegidos. Otras comunidades han aprobado hace poco (o están en ello) documentos generales de ordenación del conjunto de su ámbito territorial que incorporan la dimensión paisajística, aunque a menudo no quede claro cómo se trasladará en el futuro el paisaje a la planificación territorial concreta, generalmente a escala subregional o urbanística. Es el caso de Navarra (con un documento de ordenación del conjunto del territorio aprobado en 2004), Andalucía (en este caso, en 2006), o Castilla y León (con unas directrices territoriales generales de 2008), y previsiblemente será también el caso del País Vasco, La Rioja, Aragón o Castilla-La Mancha, entre otras. En general, domina una integración del paisaje dentro de los instrumentos de ordenación territorial, y en algunos casos puntuales en los de tipo ambiental. Ambas posibilidades representan una reducción evidente de lo que establece el Convenio Europeo del Paisaje, que invita a asumir de forma amplia la noción de paisaje por parte de todas las políticas públicas.

El análisis caso por caso de las autonomías no permite concluir que haya modelos claramente mejores que otros. Más allá de la existencia de una determinada normativa o instrumento, los elementos que parecen determinar la efectividad de las políticas y actuaciones en el ámbito del paisaje son la presencia de una decidida voluntad política, la integración efectiva del paisaje en la ordenación territorial y en la planificación urbanística y sectorial y la coherencia en cuanto a la normativa y los instrumentos.

Finalmente, cabe destacar que la Administración general del Estado, que ratificó hace poco el Convenio Europeo del Paisaje (en 2007), todavía no ha definido qué papel pretende desempeñar en relación con el paisaje. A pesar de que determinados autores argumentan que el poder central puede tener un papel activo en esta materia, de momento el Gobierno de España no ha desarrollado ningún instrumento ni normativa para mejorar la ordenación, gestión y protección del paisaje en el conjunto del territorio estatal. No obstante, existen iniciativas concretas que apuntan a una cierta voluntad de posicionarse en este ámbito, como el impulso al *Atlas de los paisajes de España*, o bien determinadas leyes recientes. En definitiva, el complejo y no siempre bien resuelto funcionamiento del estado de las autonomías se manifiesta también en el ámbito de las políticas de paisaje.

Identificación y cualificación de los paisajes: la experiencia francesa de los atlas de paisaje

Jean-François Seguin

Al elaborar los atlas de paisaje de Francia se decidió utilizar como marco de referencia los 100 departamentos en que se divide el país. El objetivo era doble: por un lado, unificar la escala de restitución, y, por el otro, establecer una unidad de referencia que permitiese conseguir una concertación entre las distintas administraciones. En este sentido, se preveía que la elaboración del atlas contaría con el apoyo de un comité de dirección formado por autoridades públicas, miembros de la sociedad civil, agentes económicos y organizaciones no gubernamentales (ONG) de cada departamento vinculadas al paisaje. Este comité debía encargarse de velar por la concertación, tanto vertical como horizontal, entre administraciones, y posibilitar que los atlas se convirtiesen en un documento de referencia compartido y conocido por el máximo número de personas posible.

Cuando se aprobó la Ley de paisajes del año 1993 ya existían nociones teóricas e instrumentos metodológicos para identificar y cualificar los paisajes del conjunto del territorio francés, pero todavía no se habían agrupado bajo un método único.

En 1994, el ministerio entonces responsable del paisaje decidió confiar a un equipo de científicos liderado por Yves Luginbühl la elaboración de una metodología para identificar y cualificar los paisajes. Ésta establece que el territorio deberá analizarse a escala 1:25.000 y propone identificar las estructuras paisajísticas (que equivalen a sistemas formados por objetos, elementos materiales del territorio en cuestión), y las interrelaciones, tangibles e intangibles, que las conectan, especialmente la percepción que tienen de ellas sus habitantes. En un segundo estadio, la identificación y la caracterización de las estructuras paisajísticas deben permitir identificar las unidades de paisaje.

Una vez delimitadas las unidades de paisaje, se pueden analizar las representaciones sociales y culturales vinculadas a cada una de ellas, es decir, el modo en que las percibe la población. Para llevar a cabo este análisis, es necesario fijarse en cuatro tipos de percepciones: los paisajes reconocidos, que son aquellos paisajes protegidos por una legislación nacional o internacional; los paisajes representados, que son aquellos paisajes valorizados por obras artísticas; los paisajes destacados en guías e informaciones turísticas, y, por último, los paisajes percibidos, es decir, los paisajes tal y como los perciben las personas que viven en ellos.

El último aspecto que se debe tener en cuenta a la hora de elaborar un atlas de paisaje es su transformación. Los datos disponibles demuestran que los paisajes están en evolución constante; por ello, el estudio de las dinámicas es fundamental, ya que permite trazar una serie de líneas de futuro necesarias para adoptar decisiones políticas. En este sentido, además de identificar las dinámicas, algunas de las cuales son generalmente comunes (extensión urbana, desarrollo de infraestructuras, mecanización de la agricultura), el objetivo es llegar a territorializarlas.

Una vez analizados estos tres aspectos inherentes a los paisajes, no sólo se podrá dibujar un plano de situación con precisión, sino que también se podrán ilustrar los retos paisajísticos que deben afrontar los atlas, definidos por medio de unos objetivos de calidad paisajística.

A día de hoy, se han publicado 69 atlas (19 de los cuales están pendientes de actualización), y 16 más están en proceso de elaboración. De hecho, deberían revisarse con cierta urgencia algunos de los más antiguos, ya que su utilidad en según qué casos se ha mostrado bastante limitada. Finalmente, cabe destacar que la publicación en el año 2000 del Convenio Europeo del Paisaje y la experiencia adquirida por medio de los atlas publicados han hecho plantearse la necesidad de publicar una nueva versión del método de elaboración de los atlas y de contrastar la metodología francesa con la aplicada en países vecinos.

Paisaje y desarrollo sostenible: proyecciones de futuro. Resultados del proyecto suizo Paysage 2020

Matthias StremLOW

Los paisajes suizos suscitan, por su calidad y diversidad, un interés muy notable y son un gran reclamo turístico importante. Con el objetivo de contribuir a la concienciación de la sociedad en cuanto al valor del paisaje y a su posible evolución, el Gobierno suizo encargó una proyección del paisaje del país con el horizonte en el año 2020: el proyecto Paysage 2020. Durante su elaboración, se contó con la colaboración de los representantes de los organismos especializados del Estado y los cantones, así como con la de investigadores y técnicos en la materia. El documento *Paysage 2020 – Principes directeurs* constituye la base del proyecto y presenta un escenario ideal de la naturaleza y del paisaje de cara al año 2020 mediante objetivos de calidad paisajística y un paquete de medidas que se deberán adoptar para alcanzarlos.

El proyecto Paysage 2020 se propuso la meta de conciliar el principio constitucional federal de desarrollo sostenible y la evolución del paisaje. En línea con los postulados de la *Conception Paysage Suisse* y del *Convenio Europeo del Paisaje*, el planteamiento partía de una perspectiva transversal que tenía en cuenta todos los tipos de paisajes, desde los más naturales a los más urbanizados. Además, consideraba el paisaje desde una doble dimensión: por un lado, como un objeto modelado físicamente, y, por otro, como un objeto cultural, valorado en función de las representaciones y las preferencias de la población. Partiendo de esta perspectiva se pretendía describir los cambios deseables en el paisaje con el objetivo de conseguir una concienciación positiva sobre la evolución futura del paisaje rural.

Con la idea de definir claramente las nociones de desarrollo sostenible y de paisaje, el proyecto Paysage 2020 diferencia dos enfoques distintos. En primer lugar, desde la perspectiva territorial, se centra en la preservación del equilibrio paisajístico pensando en las generaciones futuras, y tiene en cuenta la utilización de los recursos naturales y las transformaciones paisajísticas que se pueden realizar en el medio. Desde este punto de vista, el objetivo general consiste en velar para que todos los usos y las actividades se lleven a cabo respetando la multifuncionalidad de los recursos a largo plazo, sin excluir de forma definitiva otros posibles usos. En segundo lugar, desde una perspectiva sociocultural, contempla los aspectos sociales y emocionales que se desprenden de la relación de la sociedad con el paisaje, es decir, el paisaje se presenta como un conjunto de elementos naturales y físicos que transmiten significados y emociones. A partir de estos principios básicos, del análisis bibliográfico y

de las reuniones con expertos, se fue definiendo una evolución del paisaje basada en objetivos vinculados al desarrollo sostenible. El resultado fue el diseño de un conjunto de 9 criterios y 37 indicadores que permitieron caracterizar la evolución del paisaje desde el prisma del desarrollo sostenible.

Una vez terminada la fase analítica, el objetivo fundamental fue definir el programa de actuación. Se establecieron unos principios rectores basados en 32 objetivos de calidad y distribuidos en 8 campos de acción: paisaje y utilización del suelo; paisaje y política territorial; paisaje y cursos de agua; especies y medio natural; ser humano y paisaje (percepción y experiencias); participación; instrumentos económicos y uso de los recursos, e investigación y posibilidades de futuro. Cada uno de los campos de acción expuestos va asociado a una serie de medidas prioritarias, que van desde la creación de nuevos parques a la valorización ecológica de las aglomeraciones urbanas, pasando por la compensación ecológica, el seguimiento de la evolución del paisaje y la elaboración de previsiones de futuro, algunas con una visión a largo plazo. En definitiva, los principios rectores del proyecto Paysage 2020 sirven como punto de partida técnico para que el servicio federal responsable de la protección de la naturaleza y el paisaje pueda tomar decisiones en esta materia.

La evaluación del carácter del paisaje en el Reino Unido

Carys Swanwick

En el transcurso de los últimos cinco años el concepto de carácter del paisaje y su proceso de evaluación han pasado a ocupar un lugar primordial en el amplio abanico de actividades vinculadas a la planificación y la gestión del paisaje y el medio ambiente en el Reino Unido. La consolidación de esta perspectiva, que ha tenido un papel fundamental en el desarrollo y la ratificación del *Convenio Europeo del Paisaje* en el Reino Unido, es la consecuencia de un dilatado proceso histórico de evolución teórica y aplicada. Actualmente, el carácter del paisaje se define como el conjunto de elementos distintivos y claramente reconocibles en un determinado tipo de paisaje, resultado de una combinación específica de accidentes geográficos, rasgos geológicos, tipología del suelo, vegetación, usos del suelo, patrones agrícolas y asentamientos humanos. El carácter es aquello que hace que los paisajes sean diferentes entre sí y crea un sentido de lugar en una zona determinada, de modo que cada lugar tiene su propio carácter y, por lo tanto, todos los paisajes son diferentes.

Las aproximaciones actuales a la evaluación del carácter del paisaje proponen servirse de un marco común de referencia y emplear un conjunto de métodos y técnicas que pueden usarse de forma dife-

rente en función de las circunstancias de cada caso. En este sentido, la metodología de evaluación del carácter del paisaje incluye una clara separación entre el proceso de caracterización, con un tono poco valorativo, que comprende la identificación de zonas con carácter propio, así como su clasificación y cartografía, y una segunda fase de valoraciones basada en los resultados de la caracterización y orientada a facilitar la toma de decisiones en algunas aplicaciones específicas de la evaluación.

La caracterización tiene como objetivo la identificación de una de estas dos realidades, o ambas: tipologías de carácter del paisaje (*landscape character types*) y áreas con carácter paisajístico (*landscape character areas*). Las primeras son tipos distintivos de paisajes dotados de un carácter relativamente homogéneo. Son genéricas, ya que se encuentran en diferentes regiones del país, pero siempre comparten unas combinaciones similares de geología, topografía, redes fluviales, vegetación y usos del suelo tradicionales, y patrones de asentamiento. Por otro lado, las áreas con carácter paisajístico son áreas geográficas diferenciadas que tienen un tipo de paisaje específico y son únicas. Cada área tiene un carácter y una identidad local propios, aunque pueda compartir características genéricas con otras áreas donde se dé el mismo tipo de paisaje.

A principios de la década de los noventa, la Countryside Commission impulsó el Countryside Character Programme, un programa de caracterización del entorno rural que partía directamente de los progresos en la evaluación del paisaje y tenía un doble objetivo: por un lado, identificar, describir y analizar el carácter del paisaje inglés, y, por el otro, dar con las oportunidades específicas para conservar o mejorar tal carácter. El resultado fue el mapa de los caracteres de Inglaterra (también conocido como *joint map*), realizado por la Countryside Agency y el English Nature con el apoyo del English Heritage. El mapa delimita 159 áreas con carácter e incluye la descripción de los factores que determinan esos caracteres y de las dinámicas existentes que pueden comportar su transformación. El mapa y las descripciones constituyen el nivel superior de la jerarquía de escalas con que se evalúa el carácter del paisaje en Inglaterra. A partir de esta base de referencia, se ha desarrollado una tipología de paisaje nacional, establecida desde la Countryside Agency en colaboración con el English Nature y el English Heritage, y con el apoyo del Departamento de Medio Ambiente, Transporte y Regiones. El mapa de caracteres es un marco de referencia lo suficientemente amplio para acoger evaluaciones más detalladas, realizadas a escalas inferiores. Por esta razón, numerosos condados ingleses, autoridades unitarias y consejos del distrito han llevado a cabo evaluaciones donde abordan más a fondo los cambios del carácter paisajístico de sus zonas. Así pues, actualmente ya es visible el uso de la evaluación del carácter del paisaje en una gran variedad de aplicaciones en el Reino Unido y es

muy posible que en el futuro su presencia esté aún más extendida.

Las políticas del paisaje en los Países Bajos

Dirk M. Wascher y Rob Schröder

Los instrumentos principales de las políticas del paisaje en los Países Bajos tienen cerca de 30 años de historia. De hecho, las bases de la política holandesa actual en materia de paisaje se encuentran en el Memorandum del paisaje (*Nota Landscape*) del año 1992. Siguiendo la tendencia europea, el documento define el paisaje como la parte visible de la superficie terrestre que es el resultado de la interacción entre la naturaleza y el ser humano. Además, el memorándum plantea como objetivos principales el fomento de la conservación, la recuperación y el desarrollo de un paisaje de calidad, es decir, de un paisaje que tenga como rasgos distintivos la identidad y la sostenibilidad. De esta manera, la calidad del paisaje, entendida en términos estéticos, ecológicos y económicos, queda definida como el aspecto más relevante de la política del paisaje. El Memorandum del paisaje se basa en el principio de la segregación funcional, característica asociada internacionalmente a la política ambiental y paisajística de los Países Bajos. Este enfoque propone una separación clara entre las funciones poco dinámicas, vinculadas a la estabilidad del uso del suelo a largo plazo, como la silvicultura, la protección de la naturaleza y la retención de aguas, y aquellas funciones más dinámicas, expuestas a las tendencias del mercado y los avances tecnológicos. Con la aplicación del Memorandum del paisaje, la definición y la delimitación de las tipologías paisajísticas y las evaluaciones del paisaje pasaron a ser instrumentos decisivos, si bien en los Países Bajos la evaluación del paisaje ya formaba parte del planeamiento territorial y regional desde tiempo atrás.

Tras el Memorandum del paisaje aparecieron otras iniciativas relacionadas con la política paisajística. La primera fue el Memorandum Belvedere, del año 1999, una iniciativa colectiva de cuatro ministerios holandeses cuyo eje central era el paisaje cultural. El documento pretendía salvaguardar y desarrollar la identidad histórica y cultural como un factor determinante en la ordenación territorial de los Países Bajos, para lo cual el Gobierno debía crear las condiciones adecuadas. La segunda iniciativa destacable, el Manifiesto del Paisaje, se enmarca en el actual contexto de desregulación y descentralización administrativa de los Países Bajos, en el que se observa una tendencia creciente a transferir responsabilidades a las provincias y los municipios. El manifiesto, publicado en noviembre de 2005, fue

impulsado a raíz de la aprobación del Convenio Europeo del Paisaje por una treintena de organizaciones no gubernamentales y varias entidades, si bien desde su creación ha conseguido la adhesión de más actores, concretamente varios ministerios, administraciones regionales y entidades. El Manifiesto del Paisaje, que actualmente cuenta con más de 40 firmantes, trabaja para la creación de una fundación financiera de amplio alcance, de carácter mixto público y privado, destinada a continuar recuperando y desarrollando el paisaje.

En los Países Bajos, las políticas de paisaje se complementan con políticas sectoriales y, en especial, con la planificación territorial. Partiendo de una definición operativa del paisaje, son tres los ámbitos de acción política organizados por sus respectivos ministerios: en primer lugar, la planificación territorial, que incluye la planificación del conjunto del territorio, así como la arquitectura del paisaje; en segundo lugar, las políticas ambientales, vinculadas especialmente a la conservación de paisajes naturales y a la creación de nuevos espacios verdes o naturales y, por último, las políticas culturales, sobre todo la conservación de monumentos históricos y panorámicas de interés cotidiano y de especial belleza.

A pesar del avance jurídico en materia paisajística, los resultados tangibles de las políticas del paisaje tienen poco peso si se comparan con la influencia de los sectores económicos o urbanísticos en la configuración del paisaje, que cuentan con muchos más instrumentos. Sin embargo, después de una etapa de desregulación y descentralización, gracias al impulso del Manifiesto del Paisaje firmado en 2005, parece que se está a las puertas de una revitalización de la coordinación y el control basada en amplios consensos.

Cabe tener en cuenta, además, que el concepto de calidad vinculado al paisaje no es nada fácil de delimitar, lo que ha dado pie a proyectos y estrategias completamente dispares a lo largo de la historia. En este sentido, es muy importante la dialéctica entre preservación y desarrollo, en la medida en que los Países Bajos han apostado por un desarrollo dinámico e innovador desde el punto de vista tecnológico.

Los instrumentos de protección y valorización del paisaje en Italia: el caso de la Toscana

Cinzia Gandolfi

En Italia, la legislación paisajística está regida por el Código de los bienes culturales y del paisaje (*Codice dei beni culturali e del paesaggio*), aprobado en 2004 pero con modificaciones posteriores. El código desatiende en gran medida el Convenio Europeo del

Paisaje, ya que considera sólo objeto de protección algunas zonas de excelencia y separa las políticas de paisaje de las del territorio. Así, en Italia son las regiones las que han llevado a cabo las experimentaciones más avanzadas en materia de paisaje, siempre dentro de las limitaciones de su autonomía. El código establece que las regiones son las encargadas de elaborar los planes paisajísticos, excepto en los apartados relacionados con los bienes paisajísticos, es decir, aquellos elementos del paisaje a los que se reconoce un valor estético especial, ocasión en la que los planes son resultado de la colaboración entre Estado y regiones.

La región de la Toscana ha llevado a cabo tradicionalmente una política que ha incluido la protección y la valorización del paisaje en el ámbito de la planificación territorial. Esta postura es muy diferente de la de muchas otras regiones italianas, que han gestionado la protección del paisaje mediante instrumentos específicos e independientes de los de la planificación del territorio. La Ley regional de gestión del territorio del año 2005, de conformidad con las modificaciones incorporadas a la Constitución italiana, insiste en la línea de sensibilizar a todas las entidades territoriales y locales para que gestionen el territorio a través de su protección. En este contexto, el Plan paisajístico de la región de la Toscana se inserta en la parte normativa del Plan territorial regional y regula dos situaciones diferentes: una relacionada con la protección de los bienes paisajísticos, que atañe exclusivamente al Estado, y otra referida a la gestión de las transformaciones de los paisajes según las define el Convenio Europeo del Paisaje, sujeta por la ley regional a la competencia conjunta de la región, las provincias y los municipios.

El Plan paisajístico se basa en tres principios básicos: la integración de la preservación del paisaje en la planificación territorial; la participación de todas las entidades institucionales, desde el Estado a los municipios, pasando por la región y las provincias, en el proceso de coplanificación paisajística, y, finalmente, el reconocimiento del valor universal del paisaje toscano en función del desarrollo cultural y económico. Asimismo, el Plan paisajístico se compone de dos partes: la relativa a la gestión y la protección de los bienes paisajísticos y la orientada a la evaluación del paisaje.

La lectura y la representación de los elementos configuradores de los diferentes paisajes locales se ha organizado mediante una serie de fichas recopiladas en el *Atlante ricognitivo dei caratteri strutturali dei paesaggi della Toscana*. Los elementos configuradores y las dinámicas evolutivas del paisaje, que se tratan en la descripción incluida en la segunda y tercera parte de las fichas, tienen como objetivo contribuir a definir las identidades paisajísticas locales. Concretamente, los elementos configuradores se subdividen en dos tipos: por un lado, los identitarios, que comprenden los elementos del paisaje que más contribuyen a reconocer las características especiales

de los territorios, y, por otro lado, los comunes, que generalmente incluyen las configuraciones paisajísticas más extendidas en el territorio regional, como por ejemplo aspectos de la vegetación o estructuras agrarias recurrentes.

Así, el *Atlante ricognitivo dei caratteri strutturali dei paesaggi della Toscana* se puede considerar un marco cognitivo e interpretativo a partir del cual se han elaborado las fichas que contienen la orientación para la valorización de los paisajes. En base a este marco se han definido los contenidos reguladores del plan, también organizados en fichas según dos niveles separados. En primer lugar se encuentran las fichas correspondientes a los 38 ámbitos en los que se ha subdividido todo el territorio regional, que definen la calidad paisajística de los territorios mediante una descripción orientada de los elementos configuradores del paisaje: la identificación de los valores ecológicos, históricos, culturales, estéticos y perceptivos presentes. A partir de estos contenidos se definen los objetivos de calidad paisajística, cuya finalidad es garantizar el mantenimiento y la aplicación de los niveles de calidad paisajística existentes, así como orientar de forma concreta en la protección y la transformación positiva de los paisajes y en la recalificación de las situaciones actuales de degradación. En segundo lugar se encuentran las fichas de las áreas sometidas al régimen especial de protección paisajística (*vincolo*), en las que se definen las orientaciones para la protección de todas las zonas que han recibido el reconocimiento de interés público destacado por su valor paisajístico de acuerdo con la ley nacional y que representan las áreas de excelencia de los paisajes toscanos.

El Plan paisajístico se someterá próximamente a examen por parte de la Junta Regional y está previsto que durante el año 2009 se estipulen los acuerdos con el Ministerio de los Bienes Culturales y se pueda obtener la conformidad definitiva del Consejo Regional.

II. Instrumentos de integración paisajística

Los estudios de impacto e integración paisajística en Cataluña

Jaume Busquets

Uno de los fenómenos que en las últimas décadas ha tenido una mayor incidencia en el territorio y en los paisajes de Cataluña es la proliferación y la dispersión de una gran diversidad de actividades periurbanas en suelo no urbanizable: extracción de recursos naturales, actividades comerciales, actividades de ocio y deportivas, infraestructuras viarias, depuradoras, depósitos de residuos, actividades de suministros, actividades de turismo y hostelería y grandes equipamientos de interés público. Como consecuencia de este proceso, muchos paisajes seculares se han visto alterados y se han generado unos paisajes híbridos, complejos, desprovistos de carácter y a menudo de baja calidad.

En este contexto de proliferación y dispersión de las actividades periurbanas, la actual política de paisaje en Cataluña dirige una parte importante de sus esfuerzos a prever la integración paisajística de las actuaciones en suelo no urbanizable. Los estudios de impacto e integración paisajística son instrumentos concebidos para contribuir a minimizar los impactos de las actividades en el paisaje y a estimular la incorporación de criterios paisajísticos en los proyectos. La obligatoriedad y el contenido de este instrumento queda establecido en el Decreto 343/2006, de 19 de septiembre, que desarrolla la Ley 8/2005, de 8 de junio, de protección, gestión y ordenación del paisaje de Cataluña. Según este decreto, los estudios de impacto e integración paisajística tienen como finalidad considerar las consecuencias que puede tener sobre el paisaje la ejecución de determinados proyectos, actuaciones o actividades, y exponer los criterios adoptados para la integración paisajística de los mismos.

El Decreto 343/2006 también establece los requisitos de los informes de impacto e integración paisajística y determina que su objetivo es evaluar la idoneidad y suficiencia de las medidas o los criterios adoptados en los estudios de impacto e integración

paisajística a fin de integrar en el paisaje las actuaciones, los usos, las obras o las actividades que se desea realizar. El Servicio de Paisaje de la Dirección General de Arquitectura y Paisaje es el órgano del Departamento de Política Territorial y Obras Públicas encargado de informar estos estudios, que se incorporan a los expedientes de actuaciones o planes especiales en suelo no urbanizable. Los informes son consultivos y su función es ayudar a las comisiones territoriales de urbanismo a llegar a acuerdos para otorgar la autorización o la aprobación definitiva.

Los supuestos en que es obligatoria la realización de un estudio de impacto e integración paisajística corresponden a las actuaciones en suelo no urbanizable previstas en el artículo 48 del Decreto legislativo 1/2005, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de urbanismo; en los casos en que así lo requiera el planeamiento territorial o urbanístico y cuando lo establezca una determinada ley o disposición de carácter general.

Después de cuatro años de obligatoriedad de los estudios de impacto e integración paisajística, todavía es prematuro evaluar sus resultados de forma completa, pero sí se puede afirmar que los cerca de 3.000 proyectos de actuaciones informados por el Servicio de Paisaje han servido para aumentar la exigencia en cuanto a medidas de integración paisajística, por medio de las condiciones o recomendaciones incluidas en los informes o bien mediante la reformulación de los proyectos. Simultáneamente, se ha experimentado una mejora incipiente de la calidad de los proyectos, lo que pone de manifiesto una atención creciente hacia las variables paisajísticas.

No obstante, no cabe duda de que un cambio de actitud en los promotores y los autores de los proyectos en suelo no urbanizable, basado en lógicas proyectuales respetuosas con los valores del lugar y los paisajes, no se puede conseguir en pocos años. Además, es evidente que el éxito de los estudios de impacto e integración paisajística dependerá en buena medida de la continuidad de la aplicación de este instrumento y de la profundización de su conocimiento y objetivos últimos. En este sentido, en los últimos años, a fin de formar a los profesionales en el ámbito de la integración paisajística, varias entidades (colegios profesionales, universidades, administraciones locales) han promovido la organización de jornadas, cursos y seminarios orientados a difundir los métodos de trabajo, intercambiar experiencias y profundizar en las estrategias de integración paisajística en general y, en concreto, en las actuaciones en suelo no urbanizable. En esta misma línea, la Dirección General de Arquitectura y Paisaje ha elaborado el documento *Guia pràctica per a la realització dels estudis d'impacte i integració paisajística*, que orienta el trabajo de los redactores de los proyectos y de los estudios de integración.

La evaluación de los impactos paisajísticos y visuales en el Reino Unido

Carys Jones

En el Reino Unido, la evaluación de los impactos visuales y paisajísticos aporta una información de gran valor en el proceso de toma de decisiones de la inmensa mayoría de los proyectos de intervención. En muchos casos, dichos impactos se calibran a través de los procesos de evaluación de impacto ambiental. La referencia más importante y utilizada para evaluar los impactos visuales y paisajísticos en el Reino Unido es la publicación conjunta del Landscape Institute y el Institute of Environmental Management and Assessment titulada *Guidelines for landscape and visual impact assessment*.

El estudio preliminar necesario para la evaluación de los impactos paisajísticos requerirá tanto trabajo de despacho como visitas de campo, con el objeto de clasificar y analizar el paisaje afectado. Mediante dicho estudio se documentan las características y los rasgos del paisaje, sus usos y el valor o la importancia particular que se le asocian. Seguidamente, se analiza cómo se combinan dichos valores a la hora de estructurar el carácter paisajístico particular de la zona. El valor que la sociedad atribuye a un paisaje constituye forzosamente una valoración subjetiva, que debe fundamentarse en diferentes opiniones de las personas vinculadas al paisaje en cuestión.

La evaluación de los efectos paisajísticos de un proyecto describe la naturaleza y la magnitud de los cambios previstos con relación a los elementos y las características del paisaje y, por tanto, los cambios que podría experimentar su carácter. La trascendencia de dichos efectos implica por lo general una valoración basada en las características de los cambios en el paisaje y en la capacidad del paisaje para integrarlos. Resulta importante definir claramente cómo se ha forjado la valoración, así como especificar el peso de los diferentes elementos o rasgos del paisaje desaparecidos, la importancia que se les atribuye y cualquier posible reconocimiento legal específico.

La evaluación de los impactos visuales requiere en primer lugar un análisis perimetral para definir una zona preliminar de influencia visual, los principales puntos de percepción y los receptores visuales (que abarcan un amplio conjunto de usuarios, desde residentes a visitantes) más importantes. La visita de campo puede servir para identificar los puntos de referencia valiosos y comprobar los efectos sobre la visibilidad de elementos más concretos. El material obtenido servirá para definir el alcance y la naturaleza de la panorámica desde el lugar en cuestión, así como la calidad visual de los receptores, a través del uso de técnicas cartográficas de visibilidad y fotografías.

Análisis posteriores deberán permitir evaluar los cambios en la panorámica provocados por la propuesta de intervención y los cambios en la calidad visual de los receptores. La sensibilidad de estos últimos dependerá de diferentes factores relacionados con los mismos, como la distancia respecto al proyecto, la hora del día, el grado de exposición o la interacción con el paisaje. La magnitud del cambio de los efectos visuales comprende los cambios en la panorámica, la aparición de nuevos rasgos en el paisaje y su relación con las características previas, la duración y la naturaleza de los efectos, la percepción de la nueva panorámica por parte de los receptores (ángulo, distancia, etc.) y la zona en la que los cambios resultan visibles. Dichos elementos pueden describirse en posteriores informes, aunque tal vez resulte más útil visualizarlos en mapas o fotomontajes con anotaciones complementarias. La importancia de los efectos visuales debe evaluarse teniendo en cuenta las características tanto del efecto como de los receptores.

La integración de los impactos visuales y paisajísticos de una propuesta de transformación siempre tiene más garantía de éxito si se plantea en una fase inicial del proceso de evaluación, aunque en la práctica no acostumbra a aparecer hasta fases posteriores y se centra más bien en medidas concretas. Las medidas de integración deben diseñarse teniendo en cuenta el paisaje y el carácter concreto de cada zona, así como su horizonte temporal de desarrollo. Otro elemento importante es la posibilidad de que las medidas de integración se traduzcan en una aportación innovadora al paisaje.

La implantación de la Directiva 2001/42/CE, relativa a la evaluación ambiental estratégica, ha puesto sobre la mesa la importancia de la evaluación de los impactos visuales y paisajísticos en el proceso de desarrollo de planes y programas. Esta directiva, asimismo, obliga a aportar información sobre los efectos significativos en el entorno, lo que incluye el paisaje. Por otro lado, el Gobierno británico ha publicado una guía práctica para la aplicación de dicha directiva dotada de un enfoque mucho más global del paisaje, que supera las restricciones en materia de paisajes protegidos presentes en la directiva mencionada y se sitúa más en la línea del Convenio Europeo del Paisaje.

La evaluación de los impactos visuales y paisajísticos en el Reino Unido está totalmente integrada en el proceso de evaluación de impacto ambiental, mientras que la implementación de los criterios de evaluación ambiental estratégica ha permitido abordarlos desde un punto de vista estratégico. En el Reino Unido se ha observado una tendencia clara hacia el desarrollo de una caracterización de todos los paisajes, sin centrarse exclusivamente en aquellos que puedan considerarse con una calidad suficiente como para ser reconocidos legalmente. Precisamente en esta línea se inscribe también el Convenio Europeo del Paisaje, cuyo planteamiento debería

servir para abrir la puerta a paisajes más cotidianos y para mejorar las condiciones de los paisajes más degradados, especialmente en zonas urbanas. Resulta imprescindible reconocer y potenciar el valor que el paisaje y sus usos tienen para la sociedad si, de cara al futuro, pretendemos garantizarles una protección continuada y unas transformaciones respetuosas.

La evaluación del impacto paisajístico de las infraestructuras viarias en Suiza

Marguerite Trocmé

Las vías de comunicación preindustriales se adaptaban a la topografía y escogían siempre los puntos de paso más fáciles siguiendo las formas naturales del paisaje. Con la evolución de las técnicas de ingeniería, los trazados de las vías de comunicación empezaron a liberarse de las limitaciones de la topografía y se definieron recorridos más rectos a fin de acortar las distancias. En este contexto, las carreteras pasaron de ser simples enlaces entre pueblos o regiones a convertirse en auténticos instrumentos de ordenación del territorio, tanto por propiciar futuras áreas de crecimiento como por su papel en la modificación e interrupción del paisaje.

La legislación, las pautas y los instrumentos destinados a la integración paisajística de las infraestructuras del transporte en el contexto suizo están regidos por la Ley federal de protección del entorno de 1983 y la Ordenanza de estudio de impacto ambiental de 1988. A su vez, la Conception Paysage Suisse, aprobada por el Consejo Federal en el año 1997, es un principio director vinculante de protección de la naturaleza y el paisaje, y parte de un enfoque interdisciplinar que integra las necesidades de protección de la naturaleza y el paisaje en varias políticas sectoriales. En relación con el sector de los transportes, la Conception Paysage Suisse establece tres necesidades: evaluar el impacto sobre el paisaje de los nuevos proyectos, minimizar las interrupciones de la continuidad biológica provocadas por las obras y aprovechar la oportunidad que ofrecen las transformaciones o las ampliaciones de una vía para resolver las situaciones poco satisfactorias desde el punto de vista natural y paisajístico.

La Sociedad Suiza de Ingenieros y Arquitectos elaboró en 2001 una guía que sintetizaba estos enfoques, titulada *Planifier et construire en respectant le paysage*. Desde esta perspectiva, es necesario diseñar todos los trazados viarios buscando su integración en el contexto paisajístico, teniendo presente la conservación, la reparación y la ordenación de entornos ecológicamente funcionales y la introducción de construcciones con sentido estético. En una

segunda guía, titulada *Esthétique du paysage - guide pour la planification et la conception de projets*, se insiste en la importancia de inspirarse en la realidad de cada contexto y de respetar los valores paisajísticos existentes para evitar echar a perder las singularidades locales.

La planificación y la construcción de la autopista A-1 entre Yverdon-les-Bains y Avenches es un ejemplo de buena práctica de integración de una infraestructura en el paisaje, así como un caso ajustado a la evolución de la legislación y a los principios de planificación que han marcado la realidad de Suiza en los últimos 30 años. El trazado inicial general, propuesto durante la década de los sesenta, recorría la orilla sur del lago de Neuchâtel, la mayor región húmeda de Suiza y un lugar donde se concentra una gran biodiversidad. Con la primera consulta pública del proyecto, durante la década de los setenta, los habitantes de la región y las asociaciones de protección de la naturaleza se movilizaron para intentar detenerlo. Finalmente, después de la desestimación del trazado que seguía la orilla del lago, en 1988 se seleccionó uno nuevo que pasaba por las colinas situadas más atrás. Ese mismo año entró en vigor la Ordenanza de estudio de impacto ambiental, y el tramo propuesto fue una de las primeras autopistas que quedó sometida a un estudio de impacto ambiental y que incorporaba medidas ambientales en el proyecto.

El estudio de impacto se realizó paralelamente a la elaboración del proyecto, por lo que la elección del trazado definitivo tuvo que respetar dos criterios fundamentales: la protección de las orillas del lago Neuchâtel y la de los terrenos agrícolas. A pesar de la cuidadosa planificación del trazado de la A-1, su construcción tenía que suponer, indefectiblemente, un impacto considerable, de manera que se aplicaron medidas de protección, integración, reparación y sustitución para intentar minimizarlo. De entrada, la medida de protección más importante fue la selección de un trazado alejado de las zonas más frágiles. En cuanto a las medidas de integración y reparación, se construyeron puentes con estructuras ligeras y pasos para garantizar la movilidad de la fauna y se reconstruyeron algunos ambientes afectados (torrentes, estanques) de manera natural. Por último, en lo que se refiere a las medidas de sustitución y/o compensación, destaca la reconversión de una antigua gravera en un sistema de embalses de diferentes profundidades de 8,5 ha. Actualmente, este espacio tiene la consideración de lugar de interés nacional por los anfibios que acoge.

La evaluación del impacto paisajístico en Italia

Anna di Bene

Las transformaciones paisajísticas entendidas como fenómenos que no dependen únicamente de factores naturales son la huella que el desarrollo socioeconómico de la población ha dejado sobre el paisaje. Es más que evidente que los cambios que se han producido durante el siglo xx han dejado una marca mucho más profunda en el paisaje que los de los 30 siglos anteriores. El análisis de los efectos derivados del progreso sobre el territorio obliga a pensar que hoy es más necesario que nunca encontrar formas de desarrollo que sean efectivamente compatibles con los recursos naturales y, también, con nuestro patrimonio cultural, constituido por bienes culturales y paisajísticos. No obstante, se ha visto que ni el trabajo de los legisladores ni las vanguardias culturales han podido evitar la destrucción del paisaje de grandes zonas habitadas del planeta.

El análisis de las intervenciones en el paisaje requiere una metodología interdisciplinaria que sea capaz de indagar en la multiplicidad de elementos, significados e interrelaciones que se someten a transformación, a fin de poder evaluar cómo quedaría modificada la estructura relacional que caracteriza a aquel determinado sistema paisaje. Es necesario tener en cuenta que cada intervención en el territorio produce transformaciones en el sistema paisaje, y que la complejidad de la evaluación aumenta a medida que aumentan también la importancia y la intensidad del cambio de la estructura relacional que caracteriza aquel sistema paisaje.

El Decreto del presidente del Consejo de Ministros, de 12 de diciembre de 2005, en base a las disposiciones del Código de bienes culturales y del paisaje, crea el informe paisajístico (*relazione paesaggistica*). Este documento de orientación para las transformaciones territoriales tiene como objetivo identificar, a partir del análisis interdisciplinario del paisaje, estrategias adecuadas para el diseño de proyectos y la evaluación de las intervenciones, ya que la valoración del paisaje se puede considerar como el indicador de sostenibilidad en la construcción del territorio. Pero, además, con el nuevo instrumento normativo se ha querido dotar a la Administración, la ciudadanía, los técnicos y los proyectistas de una serie de parámetros para identificar las características paisajísticas de los lugares, por un lado, y para comprobar la incidencia de las intervenciones sobre el contexto paisajístico (modificaciones) y sus posibles efectos negativos (alteraciones, impactos), por el otro. En concreto, respecto al carácter del paisaje, el informe paisajístico enumera varios parámetros de lectura de las cualidades y los puntos críticos del paisaje (diversidad, integridad, calidad visual, rareza, degradación), así como del riesgo paisajístico, antrópico y ambiental (sensibilidad, vulnera-

bilidad/fragilidad, capacidad de absorción visual, estabilidad, inestabilidad). Además, presenta una lista, acompañada de ejemplos, de aquellas modificaciones que más pueden incidir en el carácter de un paisaje, como, por ejemplo, las modificaciones de la morfología; del perfil o *skyline* natural o antrópico; de la estructura histórica de los asentamientos; de la vegetación; de las panorámicas y de los fondos escénicos; de la funcionalidad ecológica; de los márgenes construidos; de las características de los materiales, los colores y las construcciones de los asentamientos humanos, y del carácter estructurador del territorio agrícola, entre otras. La lista de los principales tipos de alteraciones pone de manifiesto la pérdida de calidad de los sistemas paisajísticos por medio de intervenciones que comportan, entre otras, intrusión, subdivisión, fragmentación, reducción, eliminación progresiva de las relaciones (visuales, histórico-culturales o simbólicas), concentración, interrupción y desestructuración. También se sugiere que se debe tener en cuenta el carácter de las alteraciones: total o parcialmente destructiva, reversible o irreversible.

Complementariamente, el Ministerio de los Bienes y las Actividades Culturales ha iniciado la publicación de guías de buenas prácticas con relación a las principales categorías de proyectos, a fin de mejorar la calidad arquitectónica de las transformaciones y de comprobar su compatibilidad paisajística. Las primeras guías publicadas pretenden ofrecer criterios y orientaciones para dar respuesta a las necesidades de programación, proyectación y evaluación en la instalación de parques eólicos.

El objetivo de estos instrumentos es evitar que una aplicación poco rigurosa de la normativa de protección tenga efectos perjudiciales en el paisaje. En este sentido, es necesario que todos los individuos y entidades que trabajan en la gestión del paisaje y participan en la toma de decisiones sean conscientes de los conceptos de compatibilidad paisajística de las intervenciones y de la mejora de la calidad del paisaje. Estos conceptos se encaminan a la protección y la transformación integrada de los recursos existentes, tanto de los naturales como de los creados por el hombre a diferentes escalas; es decir, de aquellos recursos económicos y productivos que influyen en el territorio urbano y no urbano, o bien de aquellos recursos que realmente determinan la calidad de vida asociada a los territorios correspondientes.

III.

Instrumentos de concertación de estrategias sobre el paisaje

Las cartas del paisaje en Cataluña

Albert Cortina

La carta del paisaje es un instrumento voluntario de participación, concertación y mediación entre los agentes públicos y privados de un territorio, orientado a promover la mejora de los paisajes y la calidad de vida de las personas. Mediante este instrumento se establecen objetivos de calidad, acuerdos sobre las estrategias de intervención y compromisos para ejecutar las actuaciones fijadas en un programa de gestión dinámica del paisaje. Según establece el protocolo elaborado por el Departamento de Política Territorial y Obras Públicas de la Generalitat de Cataluña titulado *La carta del paisatge: un instrument col·lectiu i voluntari de compromís a favor del paisatge*, los propósitos de la carta se concretan en el desarrollo de medidas y acciones territoriales, urbanísticas, agrarias, de potenciación del patrimonio natural y cultural, turísticas, de custodia del territorio y de desarrollo local, para dinamizar los valores del lugar y del paisaje.

Para elaborar una carta del paisaje es necesario operar según un esquema de tres fases. La primera es la elaboración de un diagnóstico de las dinámicas del paisaje, donde se detectan las variables y los agentes asociados y también se determinan los riesgos que comprometen el mantenimiento de la calidad paisajística. La segunda fase incluye la participación, la concertación y la mediación territorial. En este punto, el equipo redactor de la carta expone los resultados del diagnóstico y define los objetivos de calidad paisajística en función de las aportaciones, los intereses y los puntos de vista manifestados por los diferentes agentes. La finalidad es llegar a conseguir el máximo consenso posible en la definición de estos objetivos a fin de establecer posteriormente las estrategias de intervención en el paisaje. La tercera fase consiste en la elaboración de un programa de gestión paisajística, que asigna las responsabilidades para poner en marcha cada uno de los objetivos de calidad

paisajística y las estrategias de intervención, seleccionando los instrumentos de acción y gestión más apropiados, determinando los recursos económicos y estableciendo un calendario para el cumplimiento de los compromisos de todas las partes firmantes. Por último, una vez superadas las tres fases del proceso, se debe formular un documento de consenso que constituye el pacto para la protección, ordenación, gestión y mejora del paisaje, redactado de tal modo que pueda ser firmado por la mayor parte de los agentes públicos y privados implicados directamente en la promoción de la carta del paisaje.

La experiencia catalana en lo relativo a las cartas del paisaje empieza a ser rica y variada. Se cuenta con tres cartas aprobadas (Alt Penedès, 2004; Berguedà, 2007, y Vall de Camprodon, 2009), y cuatro en proceso de elaboración (Priorat, Riera d'Argentera, Vall del Tenes y Alt Empordà). A medida que se van redactando cartas del paisaje, crece la necesidad de una reflexión metodológica sobre esta herramienta de concertación a fin de consolidarla como un instrumento realmente útil para la gestión dinámica de los paisajes. En cuanto al modelo, cabe señalar que las cartas se van configurando como un instrumento de participación ciudadana en las decisiones sobre la protección, la ordenación y la gestión de sus paisajes. En lo relativo al ámbito idóneo para la firma de una carta del paisaje, es evidente que debe ser necesariamente supramunicipal. Respecto a la metodología, las cartas del paisaje deben ser instrumentos que aporten soluciones específicas para un paisaje concreto. Finalmente, en lo que se refiere a la gestión y al seguimiento de las actuaciones, podría ser útil constituir un consejo del paisaje entre los agentes firmantes para controlar el cumplimiento de los compromisos adquiridos. A su vez, la creación de una oficina técnica permitiría dinamizar la gestión y la ejecución de las actuaciones derivadas de los acuerdos adoptados.

Las cartas del paisaje en Francia

Marie Guibert

En el marco de la aplicación del Convenio Europeo del Paisaje, que en Francia entró en vigor en el año 2006, el Ministerio de Ecología, Energía, Desarrollo Sostenible y Ordenación del Territorio ha apostado por el desarrollo de las cartas del paisaje. Las cartas traducen los objetivos de calidad paisajística en acciones concretas a favor de la protección, la gestión y la construcción de nuevos paisajes, de forma compartida por el conjunto de los agentes locales. Para la redacción de una carta del paisaje es necesario que un promotor solicite los servicios estatales, o bien que los servicios propios del Estado encuentren una administración territorial que se constituya como

promotora del proyecto. A continuación, la dirección regional de medio ambiente implicada ofrece apoyo técnico y financiero, y se crea un comité de seguimiento que reúne a los representantes políticos afectados, los servicios del Estado, el consejo de arquitectura, urbanismo y medio ambiente que corresponda y los agentes locales relevantes.

Las fases de elaboración de una carta del paisaje son cuatro: conocimiento y diagnóstico; diseño de orientaciones y acciones; trazado de la estrategia y del programa de acciones, y, por último, dinamización y despliegue. Las tres primeras fases definen lo que se conoce como plan de paisaje. Cuando las orientaciones incluidas en el plan de paisaje han sido firmadas por todas las partes afectadas, la iniciativa adquiere un valor formal y moral, y pasa a tener la consideración de carta del paisaje.

La carta del paisaje es una iniciativa con vocación integral que plantea una reflexión global sobre el territorio que tenga en cuenta los paisajes y que se desarrolle por medio de acciones muy concretas y locales. A diferencia de un documento urbanístico, se trata de un auténtico proyecto para el territorio que contempla las diferentes escalas de trabajo, desde la unidad del paisaje hasta los elementos de paisaje más valiosos. En este sentido, una de las ventajas más importantes es que se basa en un plan de paisaje con un enfoque transversal, en vez de sectorial, lo que permite incluir las diferentes lógicas que transforman el paisaje. De hecho, la carta del paisaje tiene la voluntad de anticiparse a las transformaciones previstas en el paisaje y lo hace con la implicación de los diferentes actores locales, a fin de que se pronuncien sobre el marco vital que desean de cara al futuro.

No obstante, la carta del paisaje presenta también una serie de puntos débiles. Para empezar, está sometida a una situación contractual y ello hace que esté expuesta a la fluctuación de los mandatos políticos y que, en su renovación, se dé el peligro de que no se alcance, o se cuestione, el consenso en torno a la carta, o bien que una fracción del territorio no quiera participar en ella, lo que puede plantear una incoherencia en el ámbito de una misma unidad paisajística. Además, para poner en marcha una carta del paisaje se requiere una buena dinamización a la hora de gestionar los proyectos, difundir la carta y sensibilizar a los actores locales. Por ello, si existe una estructura de control activa y legítima en un territorio, como pasa a menudo en el caso de Francia con los parques naturales regionales, la gestión y la dinamización de la carta son más fáciles. En ocasiones, cuando se hace hincapié en la importancia de elaborar una carta de un territorio concreto, se deja de lado el papel del control, indispensable en este tipo de iniciativas. En efecto, es importante aprender a convencer a las entidades locales de la contribución que puede suponer una carta del paisaje, pero sobre todo es imprescindible garantizar que pasarán de la teoría a la práctica una vez que la iniciativa ya esté en

marcha. Además, no se puede olvidar tampoco que es de suma importancia contar con financiación para llevar a cabo las actuaciones y obtener resultados visibles a corto plazo, a fin de evitar que los actores locales pierdan interés por el proceso. El papel del dinamizador es una pieza clave a la hora de encontrar socios financieros y de analizar las subvenciones disponibles.

La custodia del territorio: un nuevo instrumento de concertación basado en la implicación ciudadana para conservar el paisaje

Jordi Pietx y Xavier Basora

La custodia del territorio, traducción del término inglés *land stewardship*, aúna un conjunto de estrategias e instrumentos que pretenden implicar a los propietarios y usuarios del territorio en la conservación y el buen uso de los valores y los recursos naturales, culturales y paisajísticos. Para conseguirlo, las llamadas “entidades de custodia” buscan acuerdos y otros mecanismos de colaboración continua con propietarios, usuarios del territorio y otros agentes públicos y privados.

Los poderes públicos han empezado a confiar en las posibilidades de la custodia del territorio, y, por lo tanto, en la participación de entidades sin ánimo de lucro en la conservación de la naturaleza y el paisaje. Buen ejemplo de ello es la ley catalana del paisaje aprobada en el año 2005, la primera norma del Estado español que concibe la custodia del territorio como un instrumento de concertación para la protección del paisaje. Teniendo en cuenta que concertar comporta las acciones de ponerse de acuerdo y pactar, el término encaja a la perfección con la filosofía de la custodia del territorio. En este contexto, se debe entender la custodia del territorio como una estrategia complementaria (y no sustitutiva) de otros mecanismos legales y administrativos que ya existen para conservar la naturaleza y el paisaje.

El análisis de las iniciativas de custodia del paisaje en Cataluña y en otros lugares del mundo pone de manifiesto que la custodia del territorio plantea oportunidades claras, concretas e interesantes para la protección, el mantenimiento y la gestión del paisaje. Aun así, también es evidente que en Cataluña, hoy por hoy, se da un número limitado de iniciativas de custodia basadas en el paisaje. No obstante, se constata que el paisaje es el trasfondo de muchos acuerdos de custodia aunque no se explicita así en el acuerdo; de hecho, muchos de los ámbitos en los que se llega a acuerdos de custodia tienen valores estéticos y paisajísticos considerables.

De entre los varios instrumentos de ordenación y gestión del paisaje previstos por la legislación catalana, las cartas del paisaje se perfilan como una clara puerta de entrada a las iniciativas de custodia. Así, las cartas del paisaje de Alt Penedès y Berguedà incorporan la custodia del territorio entre sus compromisos, aunque hasta el momento no se hayan desplegado. En este sentido, los acuerdos de custodia pueden convertirse en uno de los instrumentos que utilicen las cartas del paisaje para intervenir en la escala más local del paisaje, es decir, en la concertación finca a finca, lugar a lugar, propiedad a propiedad, y en aquellas zonas con paisajes especialmente significativos.

Cabe destacar que la legislación catalana no se limita a plantear la participación social en las actuaciones sobre el paisaje, sino que la fomenta. Uno de los instrumentos financieros previstos para conseguirlo es el Fondo para la protección, la gestión y la ordenación del paisaje, dirigido a entes públicos, entidades privadas y personas físicas y jurídicas que actúen con estos objetivos. Así, los agentes que intervienen en la custodia del territorio (entidades de custodia, tanto públicas como privadas, y propietarios) pueden recibir financiación de este fondo, si bien hasta el momento todavía no se ha convocado para entidades y propietarios de terrenos.

Así pues, la custodia del territorio se plantea como una estrategia de amplia participación y reconocimiento social para contribuir a la conservación del patrimonio natural, cultural y paisajístico. En otros lugares de Europa y del mundo ha sido así y ahora Cataluña también empieza a avanzar en esta dirección.

La participación y la negociación social en la ordenación y la gestión del paisaje

Yves Luginbühl

Desde la Segunda Guerra Mundial las transformaciones del paisaje han sido radicales y sin precedente histórico alguno desde las grandes roturaciones de la Edad Media. Actualmente, las transformaciones paisajísticas responden a factores que sobrepasan todas las fronteras, y la población las concibe como algo en lo que no puede intervenir ni influir. A pesar de que la construcción del paisaje es el resultado de muchas actuaciones individuales, como construir una casa o talar los árboles del margen entre dos parcelas, no es menos cierto que tales decisiones individuales se enmarcan en políticas más globales. Así, por ejemplo, el agricultor que tala los árboles de un margen entre dos parcelas lo hace movido por las necesidades de sumarse a la tendencia de aumentar la

productividad eliminando obstáculos, a fin de permitir la mecanización de la práctica agrícola.

En los últimos años, en Europa y América del Norte la población ha empezado a reivindicar su participación en las decisiones sobre sus paisajes. Este hecho permite pensar que los paisajes del futuro no tienen por qué estar condenados a unas transformaciones inevitables. Así pues, se ha abierto una nueva vía más allá de la lógica inexorable del mercado y, por ello, es necesario dedicarle atención y analizar los contextos y las modalidades de las diferentes experiencias en esta línea a fin de atisbar la esperanza de encontrar una manera diferente de gestionar el paisaje, más próxima al ciudadano.

En Europa existen iniciativas con varios niveles de participación de la población en la toma de decisiones sobre el paisaje. Según Massimo Morisi y Pierre Rosanvallon, los tipos de actuación política en materia de paisaje se pueden clasificar en función de las características de los agentes que son sus protagonistas. Así, tenemos: políticas públicas elaboradas por los agentes públicos; políticas públicas elaboradas por técnicos o expertos; políticas públicas nacidas a raíz de un referéndum (local o nacional), y políticas públicas nacidas en el marco de procesos de democracia argumentativa, deliberativa o funcional.

La información disponible sobre debates públicos pone de relieve la gran diversidad de formas existentes, que van desde la reunión convocada por un ayuntamiento hasta procesos que combinan varias asambleas, pasando por manifestaciones que adoptan la forma de una exposición o una fiesta, y que sirven para estimular el debate público. La vía que se adopte depende tanto de los problemas plan-

teados como del contexto en el que se produce la participación. El resultado, no obstante, debería ser siempre la generación de conocimientos nuevos, ya que a partir del momento en que los agentes locales inician el debate en torno a la ordenación de los paisajes de la zona, articulan conocimientos que surgen a raíz de la discusión, y que tienen utilidad para el mismo proceso. Además, el simple hecho de debatir implica una reflexión que nace de la interacción entre el proceso de negociación y los mismos conocimientos sobre el paisaje en cuestión, y ello genera conocimientos nuevos. Aun así, las experiencias de participación no se deben interpretar como la solución definitiva a los diversos interrogantes que plantea la ordenación del paisaje, sino que sirven para obtener respuestas que se tendrían que confirmar después por medio de la evaluación.

En definitiva, es importante que los procesos de ordenación del paisaje tengan en cuenta las nuevas formas de reivindicación social y que la población pueda participar de manera activa e interactiva en las decisiones relativas a los paisajes del futuro. Si bien la mayoría de las experiencias son a escala local, es imprescindible experimentar con nuevas formas de interacción entre los diferentes ámbitos de ordenación del territorio, de lo local a lo global, y a la inversa, de lo global a lo local. El cambio de concepción del paisaje, que ha pasado de la excepcionalidad a un concepto más próximo al entorno vital cotidiano de las personas, ha impulsado un avance muy importante, aunque no definitivo: sólo con la experimentación de esta ordenación podrá el paisaje encontrar caminos que conduzcan hacia la mejora del bienestar social e individual.