UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA
Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades
División de Estudios Históricos y Humanos
Departamento de Geografía y Ordenación Territorial

UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA Desarrollo territorial y paisaje Año 7, Núm. 14

GEOCALLI

Cuadernos de Geografía

Desarrollo territorial y paisaje

Año 7, Núm 14

UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA
Centro Universitario de
Ciencias Sociales y Humanidades
División de Estudios Históricos y Humanos
Departamento de Geografía
y Ordenación Territorial

GEOCALLI
CUADERNOS DE GEOGRAFIA

UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA
CENTRO UNIVERSITARIO
DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
DIVISIÓN DE ESTUDIOS HISTÓRICOS Y HUMANOS
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFÍA
Y ORDENACIÓN TERRITORIAL

DESARROLLO TERRITORIAL Y PAISAJE

Septiembre de 2006
Año 7, Núm. 14

D.R. © UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA

CENTRO UNIVERSITARIO DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA Y ORDENACION TERRITORIAL

Av. de los Maestros y Mariano Bárcena.
Zona Centro C.P. 44260
Guadalajara, Jalisco, México

Impreso y hecho en México.
Printed and made in Mexico

ISSN 1665-0875

Geocalli Cuadernos de Geografía está indexada en el Directorio de LATINDEX, Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal. Consultar: http://www.latindex.unam.mx

GEOCALLI

DIRECTORIO

UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA

RECTOR GENERAL
Lic. Trinidad Padilla López

VICE RECTOR
Dr. Raúl Vargas López

SECRETARIO GENERAL
Mtro. Carlos Briseño Torres

CENTRO UNIVERSITARIO DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
RECTOR DEL CENTRO
Dr. Juan Manuel Durán Juárez
SECRETARIO ACADEMICO
Dra. Lilia V. Oliver Sánchez
SECRETARIO ADMINISTRATIVO
C.P. Xóchitl Ferrer Sandoval
DIRECTOR DE LA DIVISION DE ESTUDIOS HISTORICOS Y HUMANOS
Mtra. María de la O Castellanos Pinzón
JEFE DEL DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA Y ORDENACION TERRITORIAL
Mtro. Hirineo Martínez Barragán

GEOCALLI

DIRECTOR

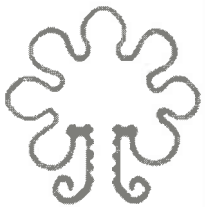
Dr. Luis Felipe Cabrales Barajas

EDITORES

Mtra. Mercedes Arabela Chong Muñoz
Mtra. Lucía González Torreros

CONSEJO EDITORIAL

Dr. Julio Muñoz Jiménez
Universidad Complutense de Madrid, España
Dr. Miguel Angel Troitiño Vinuesa
Universidad Complutense de Madrid, España
Dr. Luis Delgado Argote
CICESE, Ensenada, México
Dr. Luis Chías Becerril
Instituto de Geografía, UNAM, México
Dr. Omar Moncada Maya
Instituto de Geografía, UNAM, México
Dra. Ana García de Fuentes
CINVESTAV Mérida, Yucatán, México
Dr. David Robinson
Syracuse University, USA
Dr. Omar Rosier Barrera Rodríguez
Departamento de Geografía y Ordenación Territorial, U de G, México
Dr. Andrzej Zeromski K.
Departamento de Geografía y Ordenación Territorial, U de G, México.



ÍNDICE

PRESENTACIÓN 9

ACERCA DE LOS AUTORES 13

ORDENACIÓN DEL TERRITORIO
Y DESARROLLO TERRITORIAL:
LA CONSTRUCCIÓN DE LAS
GEOGRAFÍAS DEL FUTURO
Miguel Angel Troitiño Vinuesa
Universidad Complutense de Madrid 17

EL PAISAJE Y SU UTILIDAD
PARA LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO
Florencio Zoido Naranjo
Universidad de Sevilla 69

INFORMACIÓN PARA COLABORADORES 127

PRESENTACIÓN

Los discursos teóricos sobre ordenamiento territorial, además de escasos suelen reproducir mecánicamente argumentos que rayan en la debilidad conceptual y a veces en la obsolescencia.

Los problemas territoriales reflejan tal complejidad que es necesario innovar muchos de los planteamientos a fin de dotar el discurso y las propias prácticas planificadoras de una mínima coherencia, si es que se quiere avanzar en la aceptación social de las políticas del ordenamiento territorial.

Los textos que dan cuerpo a este número de *Geocalli, Cuadernos de Geografía* pueden contribuir en la evolución del debate. Miguel Angel Troitiño Vinuesa y Florencio Zoido Naranjo son geógrafos que han incursionado en el mundo de la planificación territorial, experiencia de la que se desprenden múltiples razonamientos que permiten tender un puente entre la academia y la práctica profesional.

En su texto *Ordenación del territorio y desarrollo territorial: la construcción de las geografías del futuro*, Troitiño reclama la generación de conocimientos orientados hacia la acción. Plantea las dificultades y, hasta cierto punto los fracasos, de los intentos por ordenar el territorio subrayando que "no se trata sólo de controlar el territorio

por las infraestructuras, ni de un mero reparto de actividades y población, sino de algo más complicado, como es lograr la integración funcional y territorial de las actividades, asociando lo más posible a los actores locales".

Por su parte Zoido aporta el trabajo titulado *El paisaje y su utilidad en la ordenación del territorio*, en el que profundiza en el análisis de las relaciones entre ambas categorías. Este debate resulta de gran potencial para Latinoamérica, ámbito en el que los avances son muy lentos, al tiempo que se observa una alarmante degradación de paisajes.

La declaratoria en 2006 del *Paisaje Agavero y antiguas instalaciones industriales de Tequila* como *Paisaje Cultural de la Humanidad,* da cuenta de una experiencia en la que se produce la revalorización de un territorio singular. La legislación jalisciense no contempla la categoría "paisaje", no obstante, recibe un reconocimiento internacional por parte de la UNESCO, lo cual denota una falta de sincronía y adecuación de los marcos legales.

En la Unión Europea se ha avanzado en la implementación de un marco legal a través de la *Convention Européenne du Paysage* aprobada por el Consejo de Europa en el año 2000 de lo cual se han acumulado algunas experiencias provechosas.

Esperamos que con esta entrega se estimule el debate sobre el ordenamiento territorial como prioridad

dentro de la política pública y también sobre la conveniencia de incorporar el "paisaje" como un moderno instrumento para la planificación territorial.

El Director

Septiembre de 2006

ACERCA DE LOS AUTORES

Miguel Ángel Troitiño Vinuesa (El Arenal, Avila, España, 1947).

Geógrafo, doctor en Geografía por la Universidad Complutense de Madrid (1979), profesor de dicha universidad desde 1973 y catedrático de Geografía Humana desde 1991. Es un profesional ampliamente reconocido por su capacidad innovadora para abordar temas de geografía urbana, turismo y ordenación del territorio. Ha participado en experiencias de planificación de diversas escalas (ciudades de Avila, Cuenca, Guadalajara, León, Madrid, Plasencia Salamanca, Teruel, Granada, Cuenca, territorios de Picos de Europa, Sierra de Gredos, Guadarrama, Valle del Tietar, Serranía de Cuenca, Provincias de Avila y Segovia). Ha prestado especial atención al estudio de las relaciones e interdependencias entre patrimonio cultural, turismo y territorio.

Director del Grupo de Investigación «Turismo, Patrimonio y Desarrollo" de la Universidad Complutense de Madrid. Profesor invitado de diversas universidades españolas y extranjeras -incluida la Universidad de Guadalajara-, investigador principal de varios proyectos y director de tesis doctorales. Premio de investigación ciudad de Cuenca (1980), Premio Nacional de Urbanismo (1981) y Premio Europeo de Urbanismo (2002).

Desde 2002 es Director del Departamento de Geografía Humana de la Universidad Complutense de Madrid. Cuenta con una prolífica producción editorial.

Correo electrónico matroiti@ghis.ucm.es

Florencio Zoido Naranjo (Monesterio, Badajoz, España, 1947).

Licenciado en filosofía y letras y doctor con especialidad en geografía por la Universidad de Sevilla. A partir de 1976 es profesor en la misma universidad, donde se convierte en catedrático de Geografía y Análisis Geográfico Regional en 1993.

Ha realizado diversas investigaciones sobre el espacio rural y las ciudades de Andalucía, la ordenación del territorio y el paisaje. En 1993 creó el Grupo de Investigación "Estructuras y sistemas territoriales", adscrito al Plan Andaluz de Investigación.

Entre sus publicaciones más recientes destaca el *Diccionario de geografía urbana, urbanismo y ordenación del territorio* (Editorial Ariel, Barcelona, 2001), *Informe de Desarrollo Territorial de Andalucía* (Universidad de Sevilla, 2001) y *Andalucía: Segundo Informe de Desarrollo Territorial* (2005).

Entre 1990 y 1993 fue Director General de Ordenación del Territorio (Junta de Andalucía), Presidente

de la Asociación de Geógrafos Españoles de 1997 a 2001, Presidente del Comité Español en la Unión Geográfica Internacional de 1997 a 2000, Presidente de la Comisión Gestora del Colegio Profesional de Geógrafos de 1997 a 2001. En 1999 obtuvo el premio "Andalucía de Economía y Hacienda" por la investigación *Informe de Desarrollo Territorial de Andalucía.*

Correo electrónico: fzoido@us.es

ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y DESARROLLO TERRITORIAL: LA CONSTRUCCIÓN DE LAS GEOGRAFÍAS DEL FUTURO

Miguel Angel Troitiño Vinuesa

RESUMEN

En el texto se argumenta sobre la necesidad de creación de una "cultura de la ordenación del territorio" orientada a la toma de decisiones que contribuyan a incrementar la calidad de vida de la población. El autor hace un repaso sobre los conceptos de "organización" y "ordenación" del territorio y los intentos históricos para darles contenido. Propone un entendimiento de ordenación del territorio que transite de la planificación física al desarrollo territorial.

Insiste en la consideración del territorio como un recurso para el desarrollo y propone 13 principios orientados a alimentar estrategias de desarrollo territorial sostenible, entre ellos la voluntad de una acción en común como guía para la definición de los modelos territoriales y el diálogo permanente entre la administración y los administrados.

Palabras clave:
Ordenación del Territorio, Desarrollo Territorial, Geografía.

ABSTRACT

The text argues over the necessity to create a "culture of territorial planning" oriented to decision - making that contributes to increase the quality of life of the population.

The author reviews the concepts of "organization" and "planning" of the territory and the historical intents to give them content. He proposes an understanding of territorial organization that shifts from physical planning to territorial development.

He insists in the consideration of territory as a resource for development and proposes 13 principles designed to aid strategies of sustainable territorial development, among those the willingness for common action as a guide for the definition of the territorial models and a permanent dialogue between the administration and the administered.

Key words:
Territorial planning, territorial development, geography

INTRODUCCIÓN

El saber geográfico es un saber necesario y útil, tanto para dotar de cultura territorial -cultura de relaciones- a nuestra sociedad, como para contribuir a crear nuevos espacios de desarrollo; necesario para describir y explicar lo que ocurre en la superficie del planeta, para hablar del territorio y de sus problemas y también, cada día con más fuerza, para ordenar y gestionar el territorio al servicio de la sociedad (Troitiño, 2001).

La ordenación del territorio es una disciplina joven, tanto en su dimensión científica como de técnica administrativa y de práctica política. Esta situación, junto con la discontinuidad de las políticas territoriales, explica algunos problemas de ambigüedad, dispersión conceptual y debilidad metodológica (Zoido, 1996).

El carácter comprehensivo e integrador de la ordenación del territorio, así como su naturaleza prospectiva, convierten en una tarea nada fácil, el hecho de sistematizar sus contenidos o intentar perfilar, con claridad, metodologías articuladoras de conocimientos orientados hacia la acción. Sin embargo, existen razones, como la necesaria coordinación de las políticas sectoriales, los desequilibrios territoriales, la paulatina consolidación de entes comarcales y regionales o los problemas medioambientales, que reclaman su reforzamiento teórico y práctico.

La necesidad de la ordenación del territorio deriva de la existencia de externalidades, que manifiestan las limitaciones e insuficiencias de los mecanismos de mercado para alcanzar los objetivos de un desarrollo territorialmente equilibrado y socialmente justo. Resulta urgente crear **«cultura de la ordenación del territorio»**, que impregne a la sociedad y normalice la planificación territorial como un proceso de mejora de la toma de decisiones y de la calidad de vida de la población.

En una economía globalizada se hace cada día más necesaria una política, también global, de ordenación y gestión del territorio. Esta tarea necesita una visión integrada de las múltiples relaciones que se registran entre los diversos ámbitos geográficos. **Esta comprensión territorial de los problemas de nuestro planeta es uno de los rasgos diferenciadores de la disciplina que nos ocupa.**

La ordenación del territorio es, por tanto, un importante cometido público de nuestro tiempo y para ganar en eficacia necesita asentarse, tanto a nivel técnico como político. Aunque abierta a contenidos diversos, ha ido decantándose como una política de planificación referida a hechos a los que se les asigna una función estructurante en territorios de diversas escalas. Sin embargo, es tal vez en los niveles administrativos intermedios (región y comarca) donde esté demostrando una mayor operatividad.

También es en estos niveles de la gestión administrativa donde resulta más fácil tender puentes de comunicación con las políticas de desarrollo y conectar ordenación del territorio y desarrollo territorial.

Un territorio frágil ambientalmente, intensamente humanizado, de organización diversa y acusados desequilibrios, junto con una administración compleja, justifican la necesidad de reforzar la ordenación del territorio. La gestión del territorio, cometido primordial de la política territorial, es fundamentalmente una práctica administrativa que, mediante instrumentos generalmente formulados cartográficamente, posibilita la intervención en el territorio para transformarlo, regular su funcionamiento o amortiguar los conflictos y tensiones derivadas de relaciones o funcionamientos desequilibrados.

Las relaciones científicas y temáticas de las ciencias territoriales -como es el caso de la geografía-, con la ordenación del territorio son indiscutibles (Rodríguez, 2004). Difícilmente se puede ordenar o regular una realidad territorial si previamente no se conocen sus características, su dinámica y su problemática. El reforzamiento del análisis territorial relacional, así como el afianzamiento de una nueva cultura territorial, deberían estar orientados a lograr un planeta más habitable donde el problema de las interdependencias entre factores naturales y antrópicos se situan en primer plano.

territorio y su historia, siendo necesario conocer cuáles han sido las respuestas que cada sociedad ha dado ante los desafíos de la naturaleza. El problema medioambiental es una cuestión de relaciones y por tanto, debería abordarse desde la ordenación del territorio y no sólo desde la planificación medioambiental o del ordenamiento ecológico sectorial.

La organización del espacio implica el acondicionamiento de un marco geográfico para responder a las necesidades de la comunidad local. A cada sociedad y a cada etapa de la evolución humana, le corresponden formas de organización del espacio diferentes (Dolfus, 1975). La organización de un espacio depende de factores múltiples vinculados con el medio natural, las necesidades y las aspiraciones o deseos de las colectividades que lo ocupan, aspectos que deberían tenerse más presentes en el momento de poner en marcha proyectos conscientes de ordenación territorial.

Desde época inmemorial, han existido criterios ordenadores que se aplicaron en consonancia con las imágenes del mundo, las creencias mítico-religiosas, las formas sociales y las técnicas imperantes (Naredo, J.M. 1983). El análisis del territorio y los descubrimientos geográficos han ido siempre unidos a modelos, más o menos explícitos, de orden territorial. En este sentido, resulta que los españoles al llegar a América, intentan

implantar un orden territorial, al que dan soporte jurídico con las Leyes de Indias.

Por su parte, **la ordenación del territorio es una expresión más moderna, y también más técnica, reservada a políticas emprendidas desde el estado o desde la región.** Estos pueden ser los casos del *Tennessee Valley Authority*, proyecto que en los años treinta reestructura, mediante una regulación hidráulica, un territorio de más de 100,000 km^2; el *Plan Badajoz* en España o el *Plan Delta* en Holanda. Para Jean Labasse (1973), una fecha simbólica en la aparición de la ordenación del territorio fue 1931, cuando la gran depresión de las zonas mineras británicas impulsó al *Board of Trade* a poner en marcha las primeras encuestas sobre la estructura territorial de las zonas gravemente dañadas por el paro; también por estas fechas se pone en marcha el *Registro de la Utilización de la Tierra* en Gran Bretaña.

Los desajustes entre la organización del espacio y la planificación económica, son los que empezarán a hacer evidente, la necesidad de pasar de la planificación sectorial a la planificación territorial.

En Francia, el detonante para la aparición de la ordenación del territorio como preocupación política, es la publicación en 1947 del libro de Gravier *París y el desierto francés*; en 1950 aparece en la administración central una dirección ministerial; en 1954 se lanzan los principios de acción, y en 1963 se crea la DATAR (Delegation de

l'Amenagement et de l'Action Regional). En España, esta preocupación, aunque ya presente en la Ley del Suelo de 1956 y en los Planes de Desarrollo Económico y Social del franquismo, no tomará carta de naturaleza hasta la década de 1980 con el Estado de las Autonomías. Las trayectorias, e incluso la terminología utilizada, varía según los diferentes países latinoamericanos (Massiris, 2002).

Así, a partir de los años cincuenta del siglo XX, se perfilan los contornos de una ordenación del territorio considerada como una política global, asumida e impulsada desde los poderes públicos. Las razones por las cuales, a mediados del siglo XX, ciertos estados optan por políticas orientadas a organizar mejor su territorio son fundamentalmente dos:

1ª La existencia de evoluciones territoriales desequilibradas, consideradas insatisfactorias en lo referente a la distribución geográfica de las actividades industriales y de la población.

2ª La pérdida de confianza en la capacidad del sistema económico para garantizar el equilibrio en la distribución territorial de las actividades.

La ordenación del territorio, ciertamente no ha servido, todavía, para proporcionar el necesario control de

la actividad económica en su dimensión territorial. De ahí que resulte difícil conseguir -algo así- un nuevo, y quizás utópico, **«orden territorial»**. El problema es complejo, ya que no se trata sólo de controlar el territorio por las infraestructuras, ni de un mero reparto de las actividades y la población, sino de algo más complicado, como es lograr la integración funcional y territorial de las actividades, asociando lo más posible a los actores locales. La población afectada tiene que participar y estar debidamente informada de los objetivos que se persiguen y de los medios que se van a emplear para conseguirlos.

Cualquier teoría de la ordenación del territorio se construye sobre la base de un modelo de orden cuya elección comporta, obligadamente, juicios de valor que condicionan la toma de decisiones. En función de ello, no es extraño que durante las últimas décadas se aprecie un cambio gradual de las políticas de ordenación del territorio hacia planteamientos más liberales, y que en la Unión Europea no exista acuerdo sobre la oportunidad de considerar una estrategia global de ordenación del territorio.

2. PERFIL Y CONCEPCIONES DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

La dimensión política es algo inherente a la ordenación, de ahí que se le asigne, entre otras, la función de establecer una cierta justicia económica y social entre las diversas

piezas que constituyen el cuerpo geográfico de un territorio. Así, resulta natural que algunos autores, en el momento de definir esta disciplina, persigan unir las dimensiones política y de justicia social: **«La ordenación de los territorios debe convertirse en una política tendente a hacer más equilibrada la distribución de las poblaciones en los espacios habitados, de los recursos y de los niveles de vida»** (Gottman, 1966).

La ordenación unifica dimensiones diversas, artísticas, políticas y técnicas. El arte de ordenar el territorio requiere, además de la virtuosidad de los **«planificadores»**, una cierta comprensión y cooperación por parte de los **«ordenados»**, lo cual implica un diálogo permanente entre administración y administrados. Esta práctica es tanto política como técnica, de ahí que un experto en **saberes territoriales** pueda ser un excelente consejero para un político, ya que el lenguaje político y el de la ordenación territorial, por su naturaleza estratégica, tienen muchos elementos de confluencia.

La preocupación por la ordenación se refuerza, y a comienzos de los años setenta del siglo pasado se señalaba: **«Nunca hasta ahora, la preocupación por la ordenación territorial ha alcanzado tal amplitud ni revestido un aspecto tan sistemático, hasta el punto de aparecer hoy en día como uno de los deberes primordiales asignados a los gobernantes»** (Labasse,

1973). Esta necesidad sigue plenamente vigente, y a escala planetaria, estamos ante una situación que bien puede definirse como de **«caos territorial».**

Pierre Merlin, geógrafo y urbanista, se preguntaba sobre cual debería ser el estatus de la ordenación: ¿ una ciencia?, ¿ una técnica? o ¿ un arte?. Según este autor, no podía pretender ser una ciencia, entendida como un conjunto organizado de conocimientos relativos a cierta categoría de hechos, al no disponer de conceptos ni teorías propios; la ordenación utiliza conceptos de ciencias vecinas y sólo dispone de teorías parciales. No sería tampoco una técnica, entendida como conjunto de procedimientos de un arte o una fabricación, ya que sólo hay ciertos métodos de ordenación y algunos planes. Tampoco podría ser considerada como un arte o una manera de hacer las cosas según las reglas o la expresión de un ideal de belleza, ya que las reglas son cambiantes y derivan del derecho. Tras la reflexión, concluye que la ordenación, como el urbanismo, es fundamentalmente una **«práxis»**, es decir, una acción (Merlin, 1988).

2.1. Algunas definiciones de ordenación del territorio

El Diccionario del Urbanismo y la Ordenación (Merlin y Choay, 1998) define la ordenación como: **«el conjunto de acciones concertadas orientadas a disponer con orden los habitantes, las actividades, las construcciones, los**

l'Amenagement et de l'Action Regional). En España, esta preocupación, aunque ya presente en la Ley del Suelo de 1956 y en los Planes de Desarrollo Económico y Social del franquismo, no tomará carta de naturaleza hasta la década de 1980 con el Estado de las Autonomías. Las trayectorias, e incluso la terminología utilizada, varía según los diferentes países latinoamericanos (Massiris, 2002).

Así, a partir de los años cincuenta del siglo XX, se perfilan los contornos de una ordenación del territorio considerada como una política global, asumida e impulsada desde los poderes públicos. Las razones por las cuales, a mediados del siglo XX, ciertos estados optan por políticas orientadas a organizar mejor su territorio son fundamentalmente dos:

1ª La existencia de evoluciones territoriales desequilibradas, consideradas insatisfactorias en lo referente a la distribución geográfica de las actividades industriales y de la población.

2ª La pérdida de confianza en la capacidad del sistema económico para garantizar el equilibrio en la distribución territorial de las actividades.

La ordenación del territorio, ciertamente no ha servido, todavía, para proporcionar el necesario control de

la actividad económica en su dimensión territorial. De ahí que resulte difícil conseguir -algo así- un nuevo, y quizás utópico, **«orden territorial»**. El problema es complejo, ya que no se trata sólo de controlar el territorio por las infraestructuras, ni de un mero reparto de las actividades y la población, sino de algo más complicado, como es lograr la integración funcional y territorial de las actividades, asociando lo más posible a los actores locales. La población afectada tiene que participar y estar debidamente informada de los objetivos que se persiguen y de los medios que se van a emplear para conseguirlos.

Cualquier teoría de la ordenación del territorio se construye sobre la base de un modelo de orden cuya elección comporta, obligadamente, juicios de valor que condicionan la toma de decisiones. En función de ello, no es extraño que durante las últimas décadas se aprecie un cambio gradual de las políticas de ordenación del territorio hacia planteamientos más liberales, y que en la Unión Europea no exista acuerdo sobre la oportunidad de considerar una estrategia global de ordenación del territorio.

2. PERFIL Y CONCEPCIONES DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

La dimensión política es algo inherente a la ordenación, de ahí que se le asigne, entre otras, la función de establecer una cierta justicia económica y social entre las diversas

piezas que constituyen el cuerpo geográfico de un territorio. Así, resulta natural que algunos autores, en el momento de definir esta disciplina, persigan unir las dimensiones política y de justicia social: **«La ordenación de los territorios debe convertirse en una política tendente a hacer más equilibrada la distribución de las poblaciones en los espacios habitados, de los recursos y de los niveles de vida»** (Gottman, 1966).

La ordenación unifica dimensiones diversas, artísticas, políticas y técnicas. El arte de ordenar el territorio requiere, además de la virtuosidad de los **«planificadores»**, una cierta comprensión y cooperación por parte de los **«ordenados»**, lo cual implica un diálogo permanente entre administración y administrados. Esta práctica es tanto política como técnica, de ahí que un experto en **saberes territoriales** pueda ser un excelente consejero para un político, ya que el lenguaje político y el de la ordenación territorial, por su naturaleza estratégica, tienen muchos elementos de confluencia.

La preocupación por la ordenación se refuerza, y a comienzos de los años setenta del siglo pasado se señalaba: **«Nunca hasta ahora, la preocupación por la ordenación territorial ha alcanzado tal amplitud ni revestido un aspecto tan sistemático, hasta el punto de aparecer hoy en día como uno de los deberes primordiales asignados a los gobernantes»** (Labasse,

1973). Esta necesidad sigue plenamente vigente, y a escala planetaria, estamos ante una situación que bien puede definirse como de **«caos territorial».**

Pierre Merlin, geógrafo y urbanista, se preguntaba sobre cual debería ser el estatus de la ordenación: ¿ una ciencia?, ¿ una técnica? o ¿ un arte?. Según este autor, no podía pretender ser una ciencia, entendida como un conjunto organizado de conocimientos relativos a cierta categoría de hechos, al no disponer de conceptos ni teorías propios; la ordenación utiliza conceptos de ciencias vecinas y sólo dispone de teorías parciales. No sería tampoco una técnica, entendida como conjunto de procedimientos de un arte o una fabricación, ya que sólo hay ciertos métodos de ordenación y algunos planes. Tampoco podría ser considerada como un arte o una manera de hacer las cosas según las reglas o la expresión de un ideal de belleza, ya que las reglas son cambiantes y derivan del derecho. Tras la reflexión, concluye que la ordenación, como el urbanismo, es fundamentalmente una **«práxis»**, es decir, una acción (Merlin, 1988).

2.1. Algunas definiciones de ordenación del territorio

El Diccionario del Urbanismo y la Ordenación (Merlin y Choay, 1998) define la ordenación como: **«el conjunto de acciones concertadas orientadas a disponer con orden los habitantes, las actividades, las construcciones, los**

equipamientos y los medios de comunicación sobre la superficie del territorio». La ordenación es una acción voluntaria, concertada e impulsada por los poderes públicos, que implica acciones orientadas al logro de un determinado orden territorial.

Al intentar definir la ordenación del territorio nos encontramos con bastante ambigüedad y no es raro que se le identifique con el planeamiento urbanístico, el desarrollo regional, la economía regional o la planificación regional. Al recibir influencias de diversas disciplinas, ciencia regional, geografía, economía espacial, sociología, planificación regional, planeamiento urbanístico, etc, su definición es el resultado de un proceso de decantación y de aproximaciones sucesivas donde, casi siempre, suele estar presente una doble preocupación:

1ª La superación de la mera yuxtaposición de las aproximaciones sectoriales que realizan las diversas disciplinas.

2ª Una voluntad explícita de operatividad coordinadora entre los agentes y administraciones que intervienen en el territorio.

Los problemas de distribución, de utilización del suelo y los desequilibrios regionales aparecen como principales campos de interés (Labasse, 1973). Otros autores

consideran la ordenación del territorio como el resultado de una intervención económica sobre el espacio geográfico y en una garantía para el uso racional de los recursos, sin hipotecar el futuro de las generaciones venideras.

La ***Carta Europea de Ordenación del Territorio***, aprobada en 1983 por la CEMAT en Torremolinos, ya establece sus presupuestos, define conceptos básicos y fija objetivos. En lo referente al concepto señala lo siguiente: **«La ordenación del territorio es la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad»**. Esta definición asigna a la ordenación del territorio un significado que, en sentido estricto, corresponde al término territorio.

Para perfilar su singularidad se añade: **«Es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector»**.

La amplitud conceptual del término, así como la diversidad de cometidos que se le asignan -científicos, técnicos y administrativos-, explica que no resulte nada fácil perfilar con claridad sus instrumentos operativos. Sin embargo, esta triple dimensión es la que permite tender puentes de comunicación entre el análisis territorial, la regulación jurídica y la gestión.

La componente política es fundamental, de ahí que pueda considerarse la ordenación del territorio como el intento o la voluntad de referenciar una estrategia o política territorial, con base en instrumentos de ordenación o planes y en un determinado ámbito geográfico. La dimensión territorial, en la acción y gestión de gobierno, requiere una visión global del desarrollo y una política articuladora de los diferentes sectores y niveles gubernamentales. En este sentido, la ordenación del territorio trata de optimizar la asignación de recursos y consiste en: **«lograr una adecuada organización de la estructura territorial, es decir el establecimiento de una armoniosa relación entre el sistema ecológico y el de los asentamientos»** (Roccatagliata, 1994).

La ordenación del territorio, cuya base jurídica es aún bastante débil, cubre diversos campos, de ahí la dificultad para fijar sus límites, algo necesario para evitar un exceso de dispersión que puede conducir a la inoperancia. A nivel científico es una disciplina que busca, en un marco geográfico concreto o en una unidad administrativa, una mejor distribución de la población en función de los recursos naturales y de las actividades económicas. El territorio es la sede de las actividades humanas, algo así como el teatro de la vida del hombre, ordenarlo incide, en mayor o menor medida, en las actividades que este desarrolla.

Por otra parte, tiene gran singularidad en cuanto a su método de trabajo, ya que debe apoyarse tanto en el análisis de la realidad como en la prospectiva, enfrentándose al reto de identificar los cambios y tendencias para modificar, en su caso, las previsiones iniciales. En este sentido es considerado como un instrumento al servicio de la transformación a largo término de la sociedad, ya que introduce modificaciones, más o menos profundas, en los comportamientos y en las mentalidades (Madiot, 1979). El control territorial es, sin duda, un importante componente de la acción política.

Desde una perspectiva próxima al planeamiento urbanístico se define la ordenación del territorio como: **«la respuesta a unos problemas de ocupación y utilización del espacio en relación con el uso y la distribución de los recursos disponibles con la intención de corregir aquellos problemas y de optimizar racionalmente ese uso y esa distribución de recursos»** (Terán, 1983).

En la exposición de motivos de la *Ley de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía* (Ley 4-II-1993), tras asignar al territorio un carácter dinámico en cuya conformación tiene un importante papel la acción pública, se señala: **« El territorio se configura mediante procesos complejos en los que intervienen múltiples agentes de origen natural o antrópico, entre ellos, la acción pública, que tiene un papel esencial en dicha**

configuración dada la importancia decisiva de sus intervenciones; cuando estas se dirigen de forma expresa a la creación de un determinado orden físico surge la política de Ordenación del Territorio».

En este caso, la acción pública orientada a lograr un determinado orden físico, entendido como distribución equilibrada de usos y actividades, constituye la esencia de la ordenación del territorio.

En esta ley, la dimensión política es el pilar fundamental de la ordenación y se define de la siguiente manera: **«La Ordenación del Territorio constituye por tanto una función pública destinada a establecer una conformación física del territorio acorde con las necesidades de la sociedad».** Queda evidente tanto su carácter de función pública como una opción en favor de su consideración como planificación física.

2.2. Concepciones de la Ordenación del Territorio: de la planificación física al desarrollo territorial

En función del origen y de la práxis administrativa de los diversos países se han ido configurando, aunque con incidencia desigual, tres concepciones de la ordenación del territorio.

1ª La ordenación del territorio entendida como planificación física a escala regional o

subregional. En esta concepción tiene como cometido principal una finalidad coordinadora, tanto de los aspectos territoriales de las políticas sectoriales como del planeamiento urbanístico municipal.

La preocupación central está en la estructuración territorial, desempeñando un importante papel los componentes infraestructurales y la asignación de usos del suelo. En este enfoque se considera el medio ambiente como un componente fundamental de la calidad de vida de las personas. Se trata del enfoque mayoritario y aplicado en países como Alemania, Austria, Suiza, Holanda, España, Italia y Portugal.

2ª La ordenación del territorio entendida como planificación económica y social. Este planteamiento incorpora las preocupaciones de las políticas de desarrollo regional, y corregir los desequilibrios, constituye uno de sus principales objetivos.

En esta concepción se sitúan el «amenagement du territoire» de Francia y el «regional planning» del Reino Unido.

3ª La ordenación del territorio entendida como desarrollo territorial. Esta concepción, en vías de consolidación, busca, además de una cierta

superación de las dos concepciones anteriores, una mayor aproximación entre el pensamiento territorial y el pensamiento del desarrollo local, incorporando nuevas dimensiones sociales y medioambientales.

El medio ambiente se entiende como recurso para el desarrollo, pensando en su capacidad para mejorar el nivel de vida y no sólo como un bien a conservar para el mantenimiento de la calidad de vida.

Por lo general, en las regiones más desarrolladas las políticas de ordenación del territorio dan un mayor juego a la dimensión física de la planificación (distribución de usos y actividades), mientras que en las regiones más pobres, atienden también a las necesidades del desarrollo económico. La limitada operatividad de la planificación física, entendida meramente como reguladora de usos y actividades, y las dificultades para lograr la coordinación interadministrativa, conducen a la reflexión orientada a acercar los discursos sobre la ordenación y los debates sobre el desarrollo lo que puede dar sentido a la noción de desarrollo territorial. Esto resultará provechoso si somos capaces de diseñar instrumentos operativos en el terreno de la gestión. El camino es ciertamente atractivo y puede servir para llenar de contenido al tan aplaudido y escasamente practicado desarrollo sostenible.

3. OBJETIVOS DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Los objetivos y finalidades de la ordenación del territorio varían de unos países a otros y están sometidos a los cambios en el desarrollo legislativo y en la práctica administrativa. La existencia de un proceso general de desarrollo de la conciencia ecológica, explica que se preste una atención cada día mayor a los temas medioambientales. En unos planteamientos el medio ambiente es la garantía de calidad de vida, y en otros, un recurso para el desarrollo.

El hombre y su bienestar, así como su interacción con el medio ambiente, constituyen el centro de toda preocupación de ordenación del territorio. La ***Carta Europea de Ordenación del Territorio*** señala, además, que debe ser democrática, global, funcional y prospectiva. Democrática, para asegurar la participación de la población afectada y de sus representantes políticos; global, para tratar de asegurar la coordinación de las políticas sectoriales; funcional, teniendo en cuenta la existencia de conciencias regionales basadas en valores, cultura e intereses comunes; prospectiva, para analizar las tendencias y el desarrollo a largo plazo de los procesos económicos, ecológicos, sociales y culturales.

Los objetivos generales que persigue, según la mencionada Carta Europea de Ordenación del Territorio, son:

1º El desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones. Partiendo de los procesos económicos, de las peculiaridades regionales, del importante papel de los ejes de desarrollo y de las redes de comunicación, se señala la necesidad de controlar el crecimiento de las regiones congestionadas o de evolución muy rápida, y de alentar el desarrollo de las que mantienen un cierto retraso o decadencia.

2º La mejora de la calidad de vida. Favoreciendo las condiciones del marco de vida cotidiano (vivienda, trabajo, cultura y ocio), donde se desarrollan las relaciones en el seno de las comunidades humanas y el crecimiento del bienestar individual.

3º La gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente. Para ello se aconseja, por un lado, promover estrategias orientadas a reducir al máximo los conflictos y las necesidades crecientes de explotación de los recursos naturales y, por otro, reforzar las exigencias de la conservación, prestando atención especial a las bellezas naturales y al patrimonio cultural.

4º La utilización racional del territorio. Trata de controlar la implantación, la organización y el

desarrollo de los grandes complejos urbanos e industriales y de las grandes infraestructuras, así como la protección de las zonas agrícolas y forestales.

La ordenación del territorio busca establecer, sobre la base territorial, la coordinación entre las políticas sectoriales y entre las diversas administraciones públicas para alcanzar un desarrollo equilibrado a nivel social y territorial. El logro de los objetivos de la ordenación es esencialmente una tarea política, al ser numerosos los organismos privados y públicos implicados. Debe garantizar la coordinación entre los diversos sectores de actividad (distribución de la población, actividades económicas, habitat, equipamientos colectivos, fuentes de energía, transportes, etc), propiciar la coordinación y la cooperación entre los diversos niveles de decisión, y facilitar la distribución equitativa de los recursos financieros.

Los cometidos básicos de coordinación que se asignan en las diversas escalas administrativas son los siguientes:

A nivel local: coordinación de los planes de las autoridades locales, teniendo en cuenta los intereses de la ordenación regional y nacional.

A nivel regional: coordinación entre las autoridades regionales, las locales, nacionales y entre regiones de países vecinos.

A nivel nacional: coordinación de las políticas de ordenación del territorio y de ayuda a las regiones, y concertación entre los objetivos regionales y nacionales.

A nivel continental: coordinación de las políticas de ordenación del territorio de los diferentes países, para alcanzar un desarrollo general equilibrado.

4. NECESIDAD Y OPERATIVIDAD DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

La ordenación del territorio es una política de creciente interés en nuestra sociedad. En la década de los noventa ha tomado especial atención la preocupación por el desarrollo sostenible (*Informe Brundtland* y *Conferencia de Río* en 1992), y la sostenibilidad está estrechamente asociada al logro de un desarrollo territorialmente acorde con las capacidades de acogida de los diferentes territorios. Además, la ordenación del territorio debe ofrecer a la sociedad los instrumentos necesarios para llenar de contenido operativo el desarrollo sostenible.

El preámbulo de la Carta Europea de Ordenación del Territorio justifica su necesidad política con cinco argumentos:

1º Constituir un instrumento importante en la evolución de la sociedad europea y en la consolidación de una identidad colectiva.

2º La cooperación debe llevar a la adopción de principios comunes destinados a reducir las diferencias regionales, lograr una mejor concepción general de la utilización y de la organización del espacio, del reparto de las actividades, de la protección del medio ambiente y de la mejora de la calidad de vida.

3º Las profundas modificaciones acaecidas en las estructuras económicas y sociales, exigen una revisión de los principios que rigen la organización del espacio para evitar que se hallen enteramente determinados en virtud de objetivos económicos a corto plazo, descuidando aspectos sociales, culturales y medioambientales.

4º Los objetivos de la ordenación del territorio necesitan nuevos criterios de orientación y de utilización del progreso técnico, de acuerdo con las exigencias económicas y sociales.

5º Todos los ciudadanos europeos deben tener la oportunidad de participar, dentro de un marco

institucional apropiado, en la adopción y en la aplicación de cualquier medida de ordenación del territorio.

El renacimiento de la ordenación del territorio en Europa guarda una estrecha relación con un doble impulso: el de las regiones, por un lado, y el de la Unión Europea, por otro. Estos impulsos, desde abajo y desde arriba, van consolidándolo como una política pública. El impulso **«desde abajo»** procede del fortalecimiento de las regiones, instancia competente y protagonista de la ordenación del territorial, tanto en países de tradición federal (Alemania, Austria o Suiza) como en otros donde las regiones ganan protagonismo como España, Italia y, en menor medida, Francia.

El impulso **«desde arriba»** proviene de la Unión Europea que empieza a prestar mayor atención a la dimensión territorial del desarrollo en Europa (*Tratado de Maastrich*, 1992). Los informes *Europa 2000* y *Europa 2000+* , así como la *Estrategia Territorial Europea,* reflejan la creciente preocupación por los problemas de integración territorial y de cohesión socia' (Comisión Europea, 2000 y Consejo de Europa, 2000).

Las razones que justifican una política comunitaria de Ordenación del Territorio son, entre otras, las siguientes:

1ª La necesidad, por un lado, de profundizar en el conocimiento de las tendencias territoriales de los estados de la Unión Europea y, por otro, de garantizar y mejorar la coherencia territorial de las políticas comunitarias sectoriales con incidencia territorial.

2ª La existencia de cuestiones y problemas territoriales que, por su naturaleza, tienen un carácter transfronterizo y transnacional. De aquí deriva la necesidad de contar con un marco de referencia de opciones técnicas en materia de ordenación del territorio.

3ª Los riesgos de un incremento de las desigualdades entre las regiones periféricas y centrales de la Unión Europea.

4ª Las posibilidades que la ordenación del territorio ofrece para mejorar la competitividad de las regiones y ciudades europeas, así como para promover el desarrollo equilibrado y sostenible.

5ª Las nuevas pautas de localización de las actividades y la mayor complejidad del orden espacial del territorio de Europa, que requieren una nueva reflexión tanto a nivel supranacional como en los Estados miembros de la Unión Europea.

6ª La dimensión de las fronteras exteriores de la Unión Europea, refuerza el interés de la planificación territorial transfronteriza y transnacional.

7º La dimensión estratégica de la ordenación del territorio para caminar hacia la cohesión económica y social.

Son razones similares a las que justifican la necesidad de la ordenación del territorio a nivel de los estados y de las regiones. Nuevamente se pone de manifiesto que estamos ante un problema de escalas donde es necesario pensar a diferentes niveles.

La ordenación del territorio ha sido una de las preocupaciones del *Estado del Bienestar*, diferenciándose a nivel subregional del planeamiento urbanístico municipal. Desde planteamientos neoliberales, se ha formulado un discurso crítico contra la intervención del estado en la economía y en la sociedad. Este discurso también ha cuestionado la planificación como actividad de los poderes públicos, abogando por la introducción de las reglas reguladoras del mercado en un número cada vez mayor de materias.

En relación con los objetivos de la ordenación del territorio, la experiencia demuestra que estos nunca se han logrado como resultado del libre juego de las fuerzas del

mercado. Hay, al menos, tres cuestiones fundamentales de relevancia territorial que la lógica del mercado no resuelve (Hildebrand, 1996):

1ª Las decisiones sobre la localización de las actividades económicas, tomadas por los agentes económicos privados, en función de sus particulares intereses, con frecuencia no conducen a una distribución geográfica de los usos del suelo y de las actividades óptima para los intereses generales. Los desequilibrios territoriales son, generalmente, el fruto de decisiones que anteponen los intereses del capital a los de la sociedad.

2ª Existen determinados bienes colectivos que requieren una gestión eficaz, sin que deban estar sometidos a las reglas del mercado, porque para dichos bienes no es posible establecer precios de mercado. Son los casos de las infraestructuras, equipamientos, servicios, patrimonio natural y cultural, etc.

3ª Con frecuencia, las decisiones de los agentes económicos generan efectos externos o costes sociales territoriales que se manifiestan en impactos negativos. Estos impactos son difícilmente

expresables en términos monetarios (conflictos entre usos del suelo, degradación del paisaje, destrucción o contaminación de recursos, congestión de las áreas metropolitanas, destrucción del patrimonio cultural, etc).

La política de ordenación del territorio debe ser el instrumento de los poderes públicos para facilitar soluciones que la lógica del mercado no es capaz de aportar. La ordenación del territorio, por tanto, cumple funciones complementarias y tiene que ser compatible con la economía de mercado, contribuyendo a racionalizar sus decisiones. Una buena política de ordenación del territorio puede ser un importante factor de éxito para determinadas estrategias de desarrollo, siendo la dimensión territorial uno de los pilares centrales de la planificación estratégica y del desarrollo local.

Los objetivos de la ordenación del territorio difícilmente pueden conseguirse con el libre juego de las fuerzas del mercado, dado que en las sociedades desarrolladas coexisten dos racionalidades totalmente diferentes. La racionalidad del mercado que necesita de beneficios particulares, y la racionalidad social que se sitúa por encima de los intereses particulares (Friedmann, 1991). La ordenación del territorio trata de afrontar las disfunciones que genera el choque entre estas dos racionalidades.

La ordenación del territorio, en cuanto a su fuerza política, se encuentra en situación de desventaja con respecto a otras políticas públicas. Algunos de los factores explicativos son los siguientes (Hildebrand, 1996):

1º La ordenación del territorio, a diferencia de otras políticas sectoriales, no tiene un carácter netamente inversor, y por lo tanto, su disponibilidad de recursos es limitada. El desarrollo territorial trata de superar esta limitación y dotarse de un mayor contenido inversor.

2º Requiere un horizonte de medio y largo plazo para alcanzar sus objetivos. Este horizonte temporal no siempre encaja con las programaciones presupuestarias anuales ni con los objetivos de los políticos, bastante o muy preocupados por visualizar resultados a muy corto plazo para así obtener rentabilidad electoral. También el choque de temporalidades dificulta la operatividad de la ordenación del territorio.

3º El alto nivel de abstracción de la ordenación del territorio dificulta su visualización por los ciudadanos. El reforzamiento de la participación ciudadana, más allá de los procedimientos administrativos reglados y

la conexión con el desarrollo local, pueden contribuir a dotarla de mayor proximidad.

4º Ausencia de grupos de presión específicos que reivindiquen a las administraciones públicas una gestión más eficaz y sostenida en materia de ordenación del territorio, tal como ocurre en aspectos medioambientales y urbanísticos. El reforzamiento de la cultura territorial, cultura de relaciones, es el único camino para avanzar hacia el desarrollo territorial equilibrado y sostenible.

La experiencia demuestra que en los conflictos entre los objetivos territoriales y los de las políticas sectoriales, las administraciones públicas raramente ejercitan la voluntad política suficiente para garantizar que estas respeten y cumplan los objetivos establecidos por la ordenación del territorio. Esto se explica, en alguna medida, por la débil cultura territorial de nuestra sociedad.

5. EL TERRITORIO COMO RECURSO Y LOS RETOS DEL DESARROLLO TERRITORIAL

Para crear nuevos espacios de desarrollo es necesario realizar una nueva lectura e interpretación del territorio, superando la concepción simple de soporte de la actividad

económica y pasar a entenderlo como un recurso de dimensiones múltiples, al reflejar las interdependencias entre factores ambientales, económicos, sociales y culturales.

En este contexto adquieren pleno sentido la llamada economía ecológica y el desarrollo a escala humana, un territorio y una economía puestos al servicio de la vida y orientados a resolver las necesidades humanas (Max Neef, 1994). El desarrollo sostenible demanda una nueva lectura y una nueva adecuación del territorio dado que nuestra sociedad se encuentra enfrentada al reto de **construir nuevos espacios de desarrollo.**

En estos turbulentos comienzos del siglo XXI la conservación y el desarrollo no pueden ser entendidos como términos antagónicos, dado que sin conservación no es posible garantizar el desarrollo de las generaciones futuras. Desarrollo y conservación son realidades que tienen que ser necesariamente compatibles, fruto de nuevas formas de valoración, ordenación, explotación y gestión del territorio.

De la falta de una visión global o de la no consideración de las interrelaciones existentes entre las dimensiones territoriales, económicas, sociales y culturales deriva el fracaso de no pocos proyectos de desarrollo. La identificación y el adecuado diagnóstico de los problemas constituyen pilares fundamentales para el diseño de cualquier estrategia de desarrollo territorial.

Entendiendo el medio ambiente como el territorio o el hogar del hombre y, por tanto, como el resultado de relaciones dinámicas entre naturaleza, sociedad y cultura a lo largo del tiempo, nos encontramos que, efectivamente, tiene mucho que ver con la naturaleza, soporte de la vida, pero también con la historia y con la cultura. Este planteamiento requiere superar la visión naturalista del medio ambiente y dar entrada al hombre, sólo así será posible clarificar las interdependencias entre Naturaleza y Sociedad.

La **«ética de la conservación»**, tanto de los recursos naturales como del patrimonio cultural, aparece muy tarde en la sociedad occidental. El liberalismo y la revolución industrial significan el triunfo de una determinada idea de progreso, la económica, donde dominan las relaciones de conquista, explotación, dependencia y transformación sobre las de equilibrio, interdependencia y justicia social.

De forma lenta pero paulatina, durante las últimas décadas se va asumiendo la necesidad de la búsqueda de un nuevo orden ecológico y territorial. Sólo desde una nueva cultura del territorio será posible imponer la racionalidad ecológica a la irracionalidad económica. El uso racional de los recursos es la mejor garantía de desarrollo sostenible, y en este contexto territorio y cultura son pilares básicos de cualquier estrategia de desarrollo.

5.1. El territorio como recurso y factor de desarrollo

Uno de los rasgos diferenciadores de las estrategias de desarrollo sostenible es el de apoyarse en una nueva interpretación del espacio económico. Mientras en las teorías del desarrollo polarizado y de la difusión, el territorio o el espacio se conciben como realidades neutras, un mero soporte físico para las actividades y los procesos económicos, la teoría del desarrollo sostenible concibe al territorio como un factor y un agente clave del desarrollo. Estos planteamientos enlazan con las posturas de los economistas radicales que conciben el territorio como un reflejo o un producto de la articulación de las relaciones técnicas y sociales, como un producto social.

En el territorio tienen lugar las relaciones funcionales y sociales, produciéndose transformaciones con el crecimiento económico y con los cambios estructurales. En él se forjan relaciones y vínculos de intereses diversos, teniendo un papel decisivo en la construcción de la identidad y de la cultura de las diferentes comunidades. Cada territorio se articula en función de su propio carácter, de su propia historia, de su cultura, de su posición geográfica, etc.

En este sentido, las economías locales no se adaptan pasivamente a los procesos y transformaciones de nivel nacional o internacional, sino que su ajuste guarda estrecha relación con una identidad económica, política, social y cultural que se ha ido perfilando a lo largo del tiempo.

Por ello las políticas de desarrollo deberían considerar siempre las particularidades y las especificidades territoriales.

El actual cambio tecnoproductivo plantea dinámicas territoriales que ofrecen nuevas oportunidades para el desarrollo y también para las desigualdades. En la era de la globalización, cada lugar busca afirmarse y diferenciarse a nivel mundial, de ahí que las diferencias geográficas asumen una importancia estratégica fundamental (Santos, 1993). Adquieren nueva dimensión la competitividad territorial y locacional, cada lugar tiene una nueva función pero cada proyecto de desarrollo territorial está subordinado a las exigencias mundiales.

En consecuencia, la reconversión de las estructuras locales constituye un pilar fundamental de las estrategias de desarrollo regional donde se privilegien los modelos de desarrollo local. Para ello hay necesidad de una acción global de movilización considerando al territorio como el cuerpo de la sociedad. Es necesario, por tanto, aproximar el pensamiento territorial y el pensamiento social.

Todas las comunidades territoriales disponen de un conjunto de recursos (económicos, humanos, ambientales, institucionales, culturales, etc) que constituyen lo que se denomina su potencial de desarrollo endógeno. El reto está en encontrar, según el momento histórico, nuevas ideas y proyectos que permitan movilizarlos para afrontar los

problemas planteados. La capacidad para liderar el propio proceso de desarrollo, unida a la movilización de los recursos disponibles, conduce al desarrollo territorial, entendido como un proceso de crecimiento económico y de cambio estructural que propicia la mejora del nivel de vida de la sociedad local. En este proceso se identifican, al menos, cuatro dimensiones: la económica, la sociocultural, la político-administrativa y la territorial.

El territorio juega siempre un papel decisivo en los procesos de desarrollo regional o local, en la medida que se trata de impulsar la actividad económica y la mejora del nivel de vida de una comarca o una región a partir de sus propios recursos y potencialidades. Por otra parte, el nacimiento, la consolidación y el desarrollo de los sistemas productivos locales guarda estrecha relación con la existencia de un sistema cultural fuertemente vinculado al territorio.

Para actuar localmente es necesario pensar globalmente, de aquí deriva la necesidad de contemplar las diversas acciones en términos de ordenación del territorio, entendida la ordenación como la búsqueda de un equilibrio entre las realidades ecológicas, las económicas y las sociales. Una de las singularidades del desarrollo territorial está en la territorialización de sus iniciativas y sus proyectos.

Sin vertebrar la sociedad local será muy difícil llevar a buen puerto un programa de desarrollo. En esta

vertebración, la cultura tiene un papel fundamental, sin embargo es una dimensión a la que generalmente se presta escasa atención. La promoción cultural debe estar vinculada a los procesos productivos, a la creación de empleo, a la innovación tecnológica y a la creación de riqueza, así como a una nueva lectura y diagnóstico del territorio. La innovación cultural tiene que ponerse al servicio de la creatividad social y convertirse en un pilar fundamental del desarrollo territorial.

La corriente humanista del desarrollo local, nacida de la crisis de otros modelos de desarrollo y de la quiebra territorial de nuestras sociedades, apuesta por la movilización global de los recursos de las sociedades locales en sus dimensiones económicas, sociales, culturales y territoriales (Dalla Rossa, 1996). El desarrollo, en suma, requiere un territorio articulado, dinámico y equipado para protagonizar una nueva etapa en su evolución.

Las estrategias de desarrollo local han llevado a revisar los conceptos de territorio, gestión y desarrollo. El territorio no es sólo una circunscripción administrativa sino el cuerpo de la sociedad local. La gestión no se limita a la ordenación del territorio sino que implica su puesta en movimiento. El desarrollo no es el crecimiento sino la vida.

5.2. Prospectiva y desarrollo territorial

El futuro de un territorio no se encuentra determinado, y en un contexto de cambios rápidos, anticiparse es proyectar

el futuro en el presente. La ordenación del territorio implica una visión a largo plazo y la necesidad, por tanto, de prever los acontecimientos. En un periodo histórico caracterizado por transformaciones importantes y por la emergencia de nuevas realidades, la ordenación del territorio incumbe a diversos niveles de competencias y debe contribuir a resolver problemas. En este contexto, gana fuerza la presencia o ausencia de **«visión estratégica»** de los agentes que intervienen en el territorio.

La incertidumbre y la rapidez de los cambios aconsejan prever con prudencia, imaginación, creatividad y audacia. La ordenación del territorio no logrará operatividad real si no se integra en un proyecto global de sociedad, buscando anticiparse a las necesidades, en lugar de concentrarse sólo en la corrección de los desequilibrios. El entramado empresarial y la sociedad civil tienen que comprometerse con el territorio y este compromiso debe inscribirse en un proyecto de medio y largo plazo. La dimensión temporal debe tenerse muy presente, junto con la social y la territorial, en todo proceso de planificación. El planificador tiene que dotarse de capacidad imaginativa para construir los territorios del futuro.

El desarrollo y la articulación de la prospectiva sobre una base territorial permite a los actores locales defender mejor sus intereses, explotar sus posibilidades y hacer valer su identidad. La prospectiva se vería amputada si no finaliza

en acciones estratégicas, si no desemboca en planificación territorial de desarrollo. Ante las incertidumbres del futuro son posibles tres actitudes:

1ª La pasiva, implica sufrir el cambio y sus consecuencias con los costes sociales y medioambientales. La experiencia de las regiones en crisis, ya sean urbanas o rurales, resulta más que ilustrativa.

2ª La reactiva, consiste en esperar el cambio para reaccionar. Significa, en un contexto de competitividad de los territorios y de las ciudades, perder un tiempo precioso que con frecuencia significa perder el tren del desarrollo.

3ª La prospectiva, significa prepararse para el cambio y provocarlo. Está basada en una actitud marcada por la anticipación y por un comportamiento imaginativo y esperanzado.

No existen recetas milagrosas y cada colectividad territorial, en función de su contexto y objetivos, debe hacer uso de sus propios métodos de trabajo de una manera flexible. Por otro lado, hay que contemplar lo que ocurre en el entorno, nacional, mundial, para ganar en operatividad.

La prospectiva puede y debe ayudar a que los territorios puedan encontrar y conseguir nuevos márgenes de maniobra, y a preparar su propio futuro; sin olvidar que el futuro de un territorio está condicionado por el peso del pasado, las condiciones sociológicas y culturales, los retrasos estructurales, los bloqueos institucionales, las limitaciones exteriores, el medio geográfico y el propio potencial de desarrollo.

Finalmente, los actores locales, después de haber analizado sus fortalezas y posibilidades, deben plantearse buenas preguntas, analizar los proyectos en términos de amenazas y de oportunidades y unir aspiraciones diversas alrededor de un proyecto común. En suma, **construir imágenes de futuro y dotarse de una estrategia coherente para la acción.**

6. GEOGRAFÍAS DEL FUTURO: PRINCIPIOS ORIENTADORES PARA ESTRATEGIAS DE DESARROLLO TERRITORIAL SOSTENIBLE

La **Estrategia Territorial Sostenible** debería ser algo así como la visión compartida de un proyecto territorial. En el marco de una interpretación actualizada de la acción territorial, algunos principios para guiar su formulación serían:

1. **Una voluntad de acción en común como guía para la definición de los modelos territoriales.** Un proyecto colectivo orientado a construir las **geografías del futuro.**

2. **Diálogo permanente entre administración y administrados.** La eficacia de una Estrategia Territorial depende de su afinidad con el tipo de organización social y económica existente.

3. **Resulta imprescindible reforzar los niveles de coordinación,** especialmente en territorios frágiles ambientalmente, intensamente humanizado, de organización diversa y acusados desequilibrios. La acción territorial permite actuar para transformar, para regular o para amortiguar conflictos y tensiones.

4. **La acción territorial es un importante cometido público y para ganar en eficacia necesita afianzarse en diversas esferas del poder político.** En los diversos niveles de la gestión administrativa es necesario tender puentes de comunicación entre políticas diversas y conectar ordenación y desarrollo.

5. **La ordenación y la acción territorial tienen que servir para la construcción de nuevos modelos territoriales,** acordes con los principios del desarrollo sostenible. El problema es complejo, **se**

trata de lograr nuevas fórmulas de integración funcional y territorial de las actividades.

6. **La Estrategia Territorial debe orientarse a optimizar los recursos disponibles,** para lograr una adecuada organización de la estructura territorial y una armoniosa relación entre el sistema ecológico y el de asentamientos.

7. **En una economía globalizada se hace cada día más necesaria una política, también global, de ordenación y gestión del territorio.** Esta tarea requiere de una visión integrada de las múltiples relaciones que se registran entre los diversos ámbitos administrativos.

8. **Acción y desarrollo territorial como una visión estratégica para los territorios**. La acción territorial debe integrarse en planteamientos de desarrollo territorial, buscando una mayor aproximación entre el pensamiento del desarrollo sostenible y el territorial, incorporando nuevas dimensiones sociales y medioambientales.

9. **Lectura e interpretación del territorio para la creación de nuevos espacios de desarrollo.** Hay que superar la lectura del territorio como mero soporte de la actividad económica y pasar a entenderlo como

un recurso de dimensiones múltiples, al reflejar las interdependencias entre factores económicos, ambientales, sociales, culturales, y también, éticos.

10. La Ordenación del Territorio como oportunidad para ofrecer a la sociedad los instrumentos necesarios para llenar de contenido operativo el desarrollo sostenible. La sostenibilidad está estrechamente relacionada con el logro de un desarrollo territorialmente equilibrado.

11. Construir y preparar nuevos espacios de desarrollo como reto de las sociedades para el siglo XXI. El actual cambio tecnoproductivo plantea dinámicas que ofrecen nuevas oportunidades, tanto para el desarrollo como para reforzar las desigualdades. En consecuencia, la reorganización de las estructuras territoriales locales constituye un pilar fundamental de las estrategias de desarrollo regional.

12. La necesidad de liderar estrategias propias de desarrollo territorial. Todas las comunidades disponen de un conjunto variado de recursos que constituyen su **potencial de desarrollo,** el reto está en encontrar, según el momento histórico, nuevas

ideas y proyectos que permitan movilizarlo para afrontar los problemas planteados.

13. Necesidad de debate sobre las estrategias y las orientaciones de desarrollo territorial. Mientras las fuerzas del mercado actúan a nivel mundial, las políticas de desarrollo territorial se formulan a nivel regional. Existen desajustes entre los dos niveles y ello conduce a desaprovechar oportunidades para el desarrollo territorial, propiciando la existencia de **«seres geográficos incontrolados»**.

Las Estrategias Territoriales Sostenibles son una oportunidad para generar y dotar de contenido operativo al conocimiento territorial y medioambiental, así como para ir sentando las bases para el desarrollo sostenible. La gestión y aplicación de las estrategias debería considerarse como un proceso abierto, no puede ser de otra forma cuando las realidades territoriales y ambientales son, ante todo, dinámicas. Resolver las dificultades administrativas, llenar de contenido operativo a las estrategias y avanzar en el terreno de la praxis requieren reflexión y compromiso político.

El desarrollo sostenible requiere territorializar las decisiones y, no hay duda, las Estrategias de Desarrollo Territorial Sostenible son uno de los

instrumentos que permiten avanzar desde el mundo de la teoría al de la práctica.

En 1984, Yves Lacoste proclamaba que estaba pasando el tiempo de los economistas y llegando el de los geógrafos, sin duda, se trataba de una afirmación provocativa que perseguía situar el territorio y sus problemas en el centro de la preocupación política. El deseo de Lacoste, ciertamente, no se ha cumplido, pero el saber territorial, en cuanto saber relacional, tiene un futuro prometedor, si somos audaces y realizamos el esfuerzo de prepararnos para dar respuestas a las demandas sociales. Los problemas del territorio y del medio ambiente son cada día más graves y nos enfrentamos al reto de **construir un nuevo orden territorial**. En la construcción de este nuevo orden territorial, las **Geografías del Futuro,** los geógrafos deberían tener un mayor compromiso y protagonismo, al igual que en el pasado lo tuvieron en el descubrimiento y la explicación del mundo.

BIBLIOGRAFÍA Y DOCUMENTACIÓN

*AAVV (2002). *Paisaje y Ordenación del Territorio*. Junta de Andalucía/ Fundación Duques de Soria. Sevilla.

*AAVV (2002). *III Congreso Internacional de Ordenación del Territorio. Política regional, Urbanismo y Medio Ambiente*. Gobierno del Principado de Asturias- FUNDICOT. Madrid.

*AAVV (2003). *Actas del IV Congreso Internacional de Ordenación del Territorio. Nuevos Territorios para Nuevas Sociedades*. Gobierno de Aragón- FUNDICOT. Zaragoza. (Inéditas).

*CEMAT (1983). *Carta Europea de Ordenación del Territorio*. Torremolinos.

*Comisión Europea (2000). ETE *Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE.* Luxemburgo.

*Comisión de las Comnidades Europeas. *Europa 2000+. Cooperación para la ordenación del territorio europeo,* Bruselas.

*Consejo de Europa (2000). *Principios Directores para el Desarrollo Territorial Sostenible del Continente Europeo.* Ministerio de Medio Ambiente. Madrid.

*Cruz Villalón, J. (2004). "Una nueva cultura para el gobierno del territorio: la concertación y cooperación interadministrativa". En Romero, J. Farinós, J. *Ordenación del territorio y desarrollo territorial.* Pp. 233-240.

*Dalla Rosa, G. (1996). "La formación superior de expertos en desarrollo local". En Valcárcel- Resalt, G.; Troitiño, M.A.; Esteban, L. (Coords): Desarrollo Local y Medio Ambiente. La Iniciativa Comunitaria LEADER. Diputación de Cuenca. Cuenca. Pp. 69-86.

*Dematteis, G. (1995). *Progetto implicito. Il contributo della geografia umana alle scienze del territorio.* Fanco Angeli. Milano.

*Dollfus, O. (1975). *El Espacio Geográfico*. Oikos Tau. Barcelona.

*Esteban, J. (2003)."Perspectivas para la Ordenación Territorial". Font, A. (Coord.): *Olaneamiento urbanístico. De la controversia a la renovación.* Diputació Barcelona. Pp. 67-88.

*Feria, J. M.; Rubio, M.; Santiago, J. (2005). "Los Planes de Ordenación del Territorio como Instrumentos de Cooperación". *Boletín de la A.G.E.* 39, Pp.87-116.

*Folch (Coord. 2003). *El territorio como sistema. Conceptos y herramientas de ordenación.* Diputació de Barcelona. Barcelona.

*Friedmann, J. (1991). *Planificación en el ámbito público*. Ministerio para las Administraciones Públicas. INAP. Madrid.

*George, P. (1970). "La Acción del Hombre y el Medio Geográfico". Península. Barcelona.

*Gottman,J. (1966). *Essais sur l' amenagement de l´espace habité.* Ed. Mouton. Paris.

*Gravier, J.F. (1947). *Paris et le désert fracais.*Paris, Flammarion.

*Grupo ADUAR (Zoido, F.; Vega, S.; Morales, G.; Mas, R.; Lois, R.) (2000). *Diccionario de geografía urbana, urbanismo y ordenación del territorio.* Ariel. Barcelona.

*Guigou, J.L.(1994). "La recomposition institutionelle des territoires en France. L´Enjeu pour 2015". En *Le Renouveau de L´Amenagement....* En J.C. Nemery (Dtor). Univ. de Reims- DATAR. Reims. Pp. 4-22.

*Hildebrand Scheid, A.(1996). *Política de Ordenación del Territorio en Europa*. Univ. de Sevilla- Consejería de Obras Públicas y Transportes. Sevilla.

*Isnard, H.(1978). *L´Espace Geographique.* P.U.F. París.

*Labasse,J. (1973). *La Organización del Espacio.* I.E.A.L. Madrid.

*Lacoste, Yves (1984). "Les geógraphes, l´actión et le politique". Herodote, 33-34. Pp. 2-32.

*Madiot, Y. (1979). *L´amenagement du territoire*. Masson. París.

*Massiris, A. (2002). "Ordenación del Territorio en América Latina". *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales,* 125, Pp. 2-33.

*Max Neef, M.(1994). *Desarrollo a Escala Humana. Conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones.* Ed. Icaria. Barcelona.

*Merlin y Choay, F. (Dirs.) (1998). *Dictionnaire de L´Urbanisme et de l´Amenagement.* PUF. París.

*Merlin, P. (1988). *Geógraphie de l´Amenagement.* P.U.F. París.

*Ministerio de Medio Ambiente (2002). *Estrategia Española de Desarrollo Sostenible.* Madrid (Borrador).

*Naredo, J.M. (1983). "La Ordenación del Territorio: sus presupuestos y perspectivas en la actual crisis de civilización". En Curso de Ordenación del Territorio (AAVV). COAM. Madrid. Pp.57-95.

*Nemery, J.C. (Dir.) (1994). *Le Renouveau de L´Amenagement du Territoire en France et en Europe.* Univ. de Reims- DATAR. Reims.

*Pugeault, S. (1994). "Principe d´egalité et amenagement du territoire". En *Le Renouveau de l´Amenagement ....* Dir. J.C.Nemery. Univ. Reims- DATAR, Pp. 134-142.

*Roccatagliata, J.A. (1994). *Geografía y Políticas Territoriales. La Ordenación del Espacio.* Ed. Ceyne. Argentina.

*Rodríguez González, R. (2004). *Xeografía, entre cultura y profesión territorial.* Irindo Universitaria. Vigo.

*Rodríguez Gutiérrez, F. (1996). "El desarrollo local, una aplicación geográfica. Exploración teórica e indagación sobre su práctica". *ERíA* 39-40, Pp. 57-73.

*Romero González, J.; Farinós Dasi, J. (Eds.) (2004). *Ordenación del Territorio y Desarrollo Territorial.* Ediciones TREA, S.L. Gijón.

*---------- (2005). "El gobierno del territorio en España. Balance de iniciativas de coordinación y cooperación territorial". Boletín de la A.G.E., 39, Pp. 59-86.

*Santos, M. (1993). "Los espacios de la globalización". *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, 13, Pp. 79-77.

*Terán Troyano, F. (1983). "La Ordenación Territorial: Evolución y Crisis de los fundamentos teóricos". Comunidad Autónoma de Madrid. Madrid.

*Troitiño Vinuesa, M.A. (2000a). "El diagnóstico y la valorización del territorio". En García Rodríguez, J.L. et Al: *Instrumentos para el desarrollo local.* Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife. Santa Cruz de Tenerife. Pp.49-77.

*_____(2000b). "Ordenación del Territorio y Desarrollo Territorial: La Construcción de las Geografías del Futuro". En: *Lecturas Geográficas. Homenaje a José Estébanez Álvarez.* Universidad Complutense de Madrid. Madrid. Pp. 629-642.

*_____ (2001). "Geografía Aplicada y Geógrafos Profesionales en España: Trayectoria, Identidad y Campos de Actividad". En Philipponneau, M. *Geografía Aplicada*. Ariel Geografía. Barcelona. Pp. 273-300.

*_____(2003). "Iniciativas Europeas de Desarrollo Local: Del Desarrollo Agrario al Desarrollo Rural Integrado". Ponencia *IV Congreso Internacional de Ordenación del Territorio*. Gobierno de Aragón-FUNDICOT. Zaragoza.

*Zoido, F. (1996). "Prólogo" del libro de A. Hildebrand: *Política de Ordenación del Territorio en Europa,* Pp. 25-26.

EL PAISAJE Y SU UTILIDAD PARA LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO*

Florencio Zoido Naranjo

RESUMEN

El concepto de paisaje atraviesa por una etapa de revaloración. El autor aborda las relaciones entre "paisaje" y "ordenación del territorio", conceptos de amplios significados, lo cual obliga a precisarlos teóricamente y a traducirlos en metodologías operativas. En el artículo se pone de manifiesto la ausencia de un corpus científico del ordenamiento territorial y la utilidad que puede aportar el concepto del paisaje.

Florencio Zoido considera que se trata de un instrumento que puede contribuir al abordaje de los sistemas territoriales, a la realización de diagnósticos territoriales y también en la valoración del paisaje como

*Texto originalmente publicado en el libro *Paisaje y Ordenación del territorio (2000),* Sevilla: Junta de Andalucía, Fundación Duques de Soria, pp.21-32. Agradecemos al autor la gentileza para permitir la reedición. También nuestra gratitud institucional hacia la Junta de Andalucía, en particular al Dr. Ignacio Pozuelo Meño, Director General de Planificación de la Consejería de Obras Públicas y Transportes y al geógrafo Emilio Díaz Cauñago, cuya intermediación facilitó el proceso de comunicación.

espacio vivído, lo cual puede ayudar a hacer efectiva la participación ciudadana.

También se analizan las posibilidades de articulación del paisaje con las estrategias y directrices territoriales, de ahí la necesidad de estudiar las oportunidades y limitaciones para incorporarlo en planes y proyectos de ordenación territorial.

Palabras clave:
Paisaje, Ordenación del territorio, Estrategias territoriales.

ABSTRACT

The concept of landscape is passing through a phase of reappraisal. The author comments on the relations between "landscape" and "territorial planning", concepts with broad meanings that obliges one to define them theoretically and to translate them into operative methodologies. The article makes clear the absence of a scientific corpus of territorial planning, and the utility that it could make to the concept of landscape.

Florencio Zoido considers that one is dealing with an instrument that could contribute to the clash of territorial systems, to the achievement of diagnoses and also in the evaluation of landscape as a lived space, which could aid in making civil participation effective.

The possibilities of articulating landscape with strategies and territorial guidelines is also analyzed, that leads to the need to study the opportunities and limitations to incorporate it within plans and territorial planning.

Key words:
Landscape, territorial planning, territorial strategies.

1. PLANTEAMIENTO

En los últimos años, el paisaje está siendo objeto de un creciente interés, tanto individual como colectivamente, en actividades artísticas, científicas, económicas o políticas.

Todos los puntos de vista descubren sentidos propios a un hecho complejo y presentan posibilidades de ser desarrollados[1]. En varios países europeos se han implantado estudios universitarios sobre el paisaje con titulaciones específicas, que reflejan esas preocupaciones.

Las causas generales de esta mayor atención son, básicamente, de una doble naturaleza: aumenta el aprecio social de los paisajes, al tiempo que se intensifica la degradación de muchos de ellos.

[1] Consultar aportaciones recientes sobre el concepto de paisaje y sus amplios significados en Cabanel (1995); Gómez (-dir- y otros, 1999: 13 -19) y Mérida (1997). Ver también la voz "Paisaje" en Grupo Aduar (2000: 249-250).

No es la ocasión para entrar en el detalle de estos procesos, por otra parte, fácilmente verificables[2], simplemente se les menciona para justificar el enfoque que aquí se adopta: relacionar el paisaje con la ordenación del territorio, con objeto de hacer frente a su creciente deterioro y desarrollar una función pública que se ocupe adecuadamente de él.

Este último punto de vista está siendo tomado con cierta frecuencia en el ámbito europeo, de modo que progresivamente el paisaje se integra en los ordenamientos jurídicos, en las previsiones de los instrumentos de planificación y en las prácticas políticas. Igualmente, en España, se están dando respuestas diversas en el mismo sentido: empiezan a abundar las aportaciones desde el campo científico y se están produciendo las primeras reacciones político-administrativo[3].

Sin embargo, aunque se coincida en algunos objetivos generales en relación al paisaje, están todavía insuficientemente desarrollados otros más específicos,

[2] Sorprende, sin embargo, la escasez de estudios y análisis detallados de estos aspectos evolutivos. Un intento inicial con propuestas de método en este sentido fue el programa de investigación desarrollado por el equipo científico de la Casa Velázquez entre los años 1979 y 1985 dedicado a estudiar la evolución de los paisajes y la evolución del territorio en Andalucía occidental, que dio lugar a diversas publicaciones sobre el entorno de Sevilla, el viñedo de Jerez, la Bahía de Cádiz y la Sierra Morena de Sevilla.

[3] Como iniciativas recientes, destaca la del Parlamento de Cataluña al adoptar por unanimidad la Convención Europea del Paisaje y la del Gobierno Balear al incluir planteamientos de este mismo acuerdo internacional en su anteproyecto de Ley de Conservación de la Naturaleza.

relativos a su incorporación y tratamiento en la ordenación del territorio; no están plenamente asentados los conceptos, ni las metodologías básicas son suficientemente compartidas en el ámbito científico, necesariamente multidisciplinar, ni, mucho menos, en el de las actuaciones o intervenciones públicas.

Tanto el paisaje como la ordenación del territorio son dos conceptos de amplio significado que siguen necesitando, especialmente cuando entran en relación, precisiones conceptuales y desarrollos metodológicos, así como una adecuada orientación administrativa para su aplicación en España. El propósito de este texto es contribuir a dichos fines.

2. LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO: UNA FUNCIÓN PÚBLICA QUE NECESITA SER AFIANZADA Y DESARROLLADA

En las sociedades avanzadas se ha llegado al convencimiento de que la disposición de determinados hechos en el territorio y la coordinación entre sus posibles usos precisa una intervención pública planificada. Aunque han quedado netamente desfasados planteamientos demasiado ambiciosos que en tiempos pasados incluyeron objetivos muy generales de poblamiento o de transformación radical de las condiciones de utilización de ámbitos

extensos, se mantiene el criterio de que la administración debe formular objetivos propios respecto al territorio y corregir efectos territoriales desequilibradores debidos a intereses particulares o al mercado.

En la mayoría de los países europeos se han desarrollado, con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, normas, instrumentos de planificación y actuaciones públicas destinadas a mejorar la ordenación del territorio, pero la orientación de estas prácticas no ha sido homogénea (Hildenbrand, 1996); no se ha generado un corpus de ideas, métodos y procedimientos plenamente compartidos. Quizás ello sea consecuencia de las diferentes características físicas de los propios territorios de los estados y de sus condiciones políticas y socioeconómicas, pero también se ha debido a la existencia de un doble entendimiento inicial de estas ideas y de sus primeros planteamientos en el ámbito europeo.

Aunque la ordenación del territorio se vincula conceptualmente, desde el primer tercio del siglo XX, a las teorías del desarrollo regional, se ha instrumentado políticamente en los principales estados europeos siguiendo dos orientaciones dominantes: una más centralizada y económica, que en esencia redistribuye territorialmente los presupuestos públicos de inversiones y otra, más descentralizada y de planificación física, que actúa previa definición de modelos territoriales, principalmente subestatales y subregionales.

Estos enfoques iniciales se relacionan, necesariamente además, con la diversidad en la organización territorial de los estados europeos y con las netas diferencias existentes en sus niveles de desarrollo, poblamiento y extensión superficial[4].

Como práctica real, la ordenación territorial se efectúa en diferentes niveles o escalas, pero sobre un espacio único, en el que actúan diferentes instancias político-administrativas. La ordenación local o municipal ha estado dirigida a un detallado control de los usos del suelo, particularmente de su urbanización y edificación, de ahí su denominación preferente como **Urbanismo** que sigue siendo de uso común en diferentes países europeos. En niveles supralocales se ha ensayado, todavía sin suficiente arraigo, la ordenación a escala comarcal, provincial o regional.

Las variaciones competenciales atribuidas en los ordenamientos de los diferentes países a estos niveles políticos, casi siempre con menor tradición o menos instituidos que el propio estado y los municipios, explican

[4] La organización territorial de los estados europeos es muy diversa; incluso en la propia Unión Europea existe una gran disparidad en los niveles político-administrativos en que se dividen los distintos territorios hasta el punto de haberse tenido que generar un complicado sistema de equivalencias a efectos estadísticos internos. La llamada NUTE (nomenclatura de unidades territoriales estadísticas) combina una gran pluralidad de entes territoriales, como agrupación de regiones, estados federales, regiones, provincias, condados, cantones, municipios, feligresías, de muy variadas denominaciones y tamaños, solo para los quince países de la Unión.

una práctica dispersa, con métodos más diversificados que en el caso de la ordenación local y de la planificación económica para el conjunto del estado.

Por otra parte, la escasa práctica de la ordenación territorial de ámbito estatal[5] tampoco ha contribuido a clarificar los métodos. A esta situación compleja debe añadirse, además, un último factor de dificultad: la diversidad de situaciones realmente existentes cuando se combinan niveles político-administrativos con escalas espaciales.

Un pequeño cantón suizo como el de Ticino dispone de mayores competencias para la ordenación territorial que la región francesa de Aquitania; el cruce entre extensión, complejidad espacial real de los hechos a afrontar, atribución competencial efectiva y capacidad político-administrativa dificulta, el ejercicio en Europa de una práctica que, además, es rechazada con cierta frecuencia desde instancias políticas, económicas e incluso teóricas.

La ordenación del territorio (estatal, regional y subregional) cobra un cierto impulso en los años 60, pero sufre significativa quiebra, como el resto de la planificación pública, con la gran crisis económica de los años 70. No

[5] Además de la citada obra de A. Hildenbrad, puede consultarse el documento de la Comisión Europea, 2000; y también -aunque poco actualizada- la obra de E. Quinet (1990) ya que contiene un interesante capítulo final sobre la práctica internacional de la planificación económica.

obstante, en las dos últimas décadas, en gran parte debido al impulso dado a la regionalización por el Consejo de Europa y las Comunidades Europeas, la ordenación territorial ha renacido, sobre todo, lógicamente, en el nivel regional; al mismo tiempo se ha clarificado en cierta medida sus objetivos, métodos y procedimientos, aunque la relación, en esos mismos años, con una política emergente de gran importancia como la medio ambiental, también ha contribuido a retrasar su implantación como una práctica pública bien definida.

En esta etapa de renovación, la ordenación del territorio se ha hecho más flexible y selectiva, tanto en su formulación conceptual y metodológica, como en la práctica efectiva. Para un ámbito determinado –a veces su delimitación constituye un acto inicial de gran trascendencia y en otras ocasiones está predefinido en la organización territorial del estado- se establece un modelo territorial compuesto de dos integrantes principales: por una parte las estructuras y sistemas territoriales que contribuyen a su cohesión interna y a su integración en ámbitos mayores y, por otra, la distinción de las diferentes partes del territorio que por sus caracteres constitutivos y su situación de desarrollo y bienestar requieren regímenes de actuación diferenciados (protección, actuación preferente, etc.).

Los procesos y factores que condicionan la evolución del territorio, forman parte del análisis y del

diagnóstico, pero no directamente de las propuestas de ordenación territorial ya que éstas deben ser expresadas en términos espaciales (localización de actuaciones, zonificaciones). El modelo territorial propuesto debe ser un objetivo compartido de todas las políticas que inciden en el territorio, por lo que la tarea de la función ordenadora se limita a definirlo e impulsar o coordinar su ejecución. Los programas y plazos de actuación se establecen flexiblemente, en función de las coyunturas económicas (Zoido, 1998a: 19-31) .

En esta nueva formulación de la ordenación territorial o planificación física, en la que claramente predomina la consideración del territorio en sí mismo, los componentes del modelo territorial se seleccionan en relación a las funciones que corresponden al sector público, evitando la intromisión en las actividades económicas que debe desarrollar el sector privado.

La cohesión e integración del territorio se pretende interviniendo, principalmente en: la distribución de los equipamientos y servicios públicos, interpretando para ello el conjunto de asentamientos como un sistema interrelacionado; homogeneizando o equiparando las condiciones de accesibilidad de los lugares, mediante el desarrollo de un completo sistema de comunicaciones y transportes; creando una red de estaciones de interés

natural que garantice el mantenimiento de la biodiversidad, aproxime el disfrute de la naturaleza a todos los ciudadanos y contribuya a sostener las condiciones ambientales adecuadas (*cfr.* Comisión de las Comunidades Europeas).

La actuación, según regímenes diferenciados, en las distintas partes del territorio, se relaciona con su diversa conformación natural con las consecuencias territoriales del tipo de poblamiento, actividades y usos del suelo predominantes y con los niveles de desarrollo y bienestar alcanzados, entre otros aspectos principales.

Este planteamiento básico de la ordenación territorial como función pública es útil para cualquier escala espacial o nivel político en el que se realice. En esencia coincide con el establecido y más desarrollado, aunque terminológicamente mal denominado, en el ordenamiento urbanístico español. Para poder utilizarlo en los apartados posteriores de este texto es necesario, sin embargo, completarlo, sintéticamente, con otras consideraciones.

La ordenación de un espacio o territorio que es único se realiza, además de por las múltiples actuaciones sin objetivo común de los particulares, por la actuación impulsora o correctora de las distintas administraciones. A cada una de ellas le corresponden unas competencias definidas en el ordenamiento vigente.

Para España, la Constitución de 1978 y la legislación básica establecen que la ordenación del territorio es una competencia autonómica y la ordenación local (común pero insuficientemente denominada urbanismo) es un ejercicio esencialmente municipal, aunque debe ser sancionado por la administración regional. El estado y también la Unión Europea precisan, asimismo, disponer de planteamientos propios sobre el territorio en que necesariamente actúan, aunque sin usurpar las funciones locales y regionales antes mencionadas.

En los últimos años se insiste particularmente, además, en la aplicación del principio de subsidiariedad, que establece la necesidad de fortalecer la democracia, aproximando el ejercicio de la función pública al ciudadano, mediante la actuación preferente del nivel político-administrativo más básico y sólo subsidiariamente de los superiores, sucesivamente[6].

La Unión Europea acaba de aprobar la Estrategia Territorial Europea (llamada también anteriormente Perspectiva Europea de Ordenación del Territorio) como criterio propio de actuación y con alcance meramente indicativo para los estados miembros[7]. En España, diversas

[6] Véase también Petschen, 1993: 54 y ss.

[7] Esta iniciativa comenzó a dar resultados explícitos a partir de la elaboración de los documentos Consejo de Europa (1991), y con *Europa 2000*, Comisión de las Comunidades Europeas (1992). A partir de ellos se ha generado un importante número de publicaciones. En mayo de 1999 se ha aprobado, en Postdam, la última versión de la iniciativa comunitaria. Comunidades Europeas, (1999).

sentencias del Tribunal Constitucional han frenado los intentos del estado de suplantar a las comunidades autónomas en esta materia, al tiempo que advierten de la necesaria concertación interadministrativa para actuar en un territorio que es único[8]. Ante estas circunstancias se propone denominar **estrategias territoriales** a los planteamientos que procedan tanto de la Unión Europea como del estado y, en su caso, **directrices o planes de ordenación del territorio** a las formaciones autonómicas de esta naturaleza.

Finalmente para los planes o normas de ordenación municipal es preciso insistir en el hecho de que les deben corresponder funciones ordenadoras que incluyen otros aspectos además del control del proceso de urbanización y edificación que hizo surgir el **urbanismo**. Aunque esta terminología contiene una intención que en parte queda explícita en las palabras utilizadas, la cuestión de fondo no es simplemente terminológica, entraña definir qué puede y qué debe hacer cada administración en relación a un territorio que es compartido.

Para resolver la cuestión de fondo, es necesario que se acepte lo que podría llamarse el **gradiente inverso de**

[8] El Tribunal Constitucional en sentencia como las relativas a la Ley de Costas y la Ley del Suelo de 1992 sostiene claramente la competencia autonómica en esta materia, aunque insiste en la necesidad de concertar acciones entre tres administraciones.

determinación y vinculación de las formulaciones territoriales; según el cual todos los niveles políticos deben explicitar el entendimiento del territorio, pero a los niveles más básicos les corresponde hacerlo en términos más precisos, si bien los planteamientos más genéricos de niveles superiores deben tener mayor capacidad vinculante, a causa de un interés general de mayor alcance. En la práctica de la ordenación este gradiente queda recogido tanto por la naturaleza de los hechos abordados, más detallada o más amplia, como por la escala de la cartografía utilizada para expresarlos y localizarlos.

La síntesis y selección de ideas o argumentos que se ha hecho en relación a una práctica tan compleja como la ordenación del territorio, tiene aquí como única finalidad dar entrada en ella al paisaje. Este ejercicio se hará partiendo de un criterio básico inicial: entre ordenación del territorio y paisaje se pueden establecer unas relaciones de interés, tanto para consolidar una función pública que resulta actualmente imprescindible, como para mantener las cualidades de un recurso delicado, el paisaje, de creciente valoración social, ambiental, económica y cultural[9].

[9] Véase *Convention Européenne du Paysaje,* aprobada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa (19/7/2000), elaborada por el Congreso de Poderes Locales y Regionales de Europa. Este acuerdo internacional ha sido abierto a la firma de los estados miembros en Florencia, 20/10/2000 y España lo ha suscrito, aunque está pendiente su ratificación parlamentaria.

3. EL PAISAJE EN LA ORDENACIÓN. ASPECTOS GENERALES

Para tratar de precisar sus vínculos entre paisaje y ordenación es necesario establecer y acotar los significados del paisaje con los que se va a operar, de la misma manera que se ha hecho anteriormente con el otro término de esta relación. Aunque la ordenación no rechaza la amplitud semántica del paisaje, tiene que orientarse hacia los aspectos de éste más adecuados a sus propios fines. Una función pública con repercusión inmediata en actividades e intereses particulares o colectivos necesita establecer el alcance real de sus valoraciones y propuestas. El tratamiento que la ordenación dé al paisaje debe estar objetivado y diferenciado de otros hechos o conceptos de significado también muy abierto, como ecosistema, medio o incluso territorio, a los que con frecuencia, coloquialmente, se hace sinónimos de paisaje (Mérida, 1997:13).

La Convención Europea del Paisaje ha optado por una definición de paisaje que trata, a un tiempo, de objetivarlo, poniendo inicialmente el acento sobre su condición de territorio, aunque sin renunciar a su componente perceptivo, ni a sus aspectos causales,

naturales y antrópicos[10]. Esta Convención, como acuerdo internacional entre el alto número de estados miembros del Consejo de Europa (cuarenta y tres en la actualidad), puede inducir un proceso de mayor similitud en las políticas del paisaje y reducir la actual dispersión y banalidad que predomina en el tratamiento del paisaje en el ordenamiento jurídico de la mayoría de dichos países (Zoido, 1998b:29-44).

Para la ordenación del territorio, el paisaje puede ser un instrumento útil en una triple dimensión. En primer lugar, como hecho que contribuye a la correcta localización y disposición de los elementos y usos del territorio, así como de las estructuras o sistemas que lo conforman. En segundo término, el paisaje ayuda a realizar el diagnóstico territorial, pues contiene y muestra en sus formas los aciertos y disfunciones en el uso del espacio geográfico, al mismo tiempo permite comprender y explicar sus formas, tarea imprescindible para ordenarlo con conocimiento de las causas que las han producido. Finalmente, la valoración

[10] Es interesante comparar las definiciones de paisaje que adoptan la Carta del Paisaje Mediterráneo (1992) y la Convención Europea del Paisaje (2000). Aunque ambas iniciativas han estado relacionadas y persiguen objetivos similares, parten de definiciones de paisaje muy similares. La Carta del Paisaje Mediterráneo lo define como la *"manifestación formal de la relación sensible de los individuos y las sociedades, en el espacio y el tiempo, con un territorio más o menos modelado por los factores sociales, económicos y culturales"*; mientras que la Convención Europea del Paisaje opta por el siguiente enunciado: *"cualquier parte del territorio tal como es percibido por las poblaciones, cuyo carácter resulta de la acción de factores naturales y/o humanos y de sus interrelaciones"*.

del paisaje que tienen las personas que lo perciben, especialmente aquellas para las que es su espacio vivido de forma cotidiana, su lugar de trabajo o de residencia, debe ser considerada como factor que coadyuva a la participación ciudadana, que permite opinar y decidir sobre las propuestas de ordenación territorial.

Esta triple utilidad del paisaje en relación a la ordenación del territorio lo convierte en un importante recurso para llevar a cabo dicha práctica, en un punto de encuentro, entre los planteamientos técnicos, científicos, sociales y políticos.

Si se está de acuerdo con la orientación actualmente más implantada de la ordenación, según ha quedado expuesto en el apartado anterior, el modelo territorial se define, esencialmente, con elementos expresables en un mapa (localizaciones y delimitaciones). En las escalas o ámbitos menores algunas propuestas de ordenación se aproximan al proyecto técnico de intervención y, por tanto, a la definición de formas concretas, con repercusión directa en el paisaje como hecho formal. En las escalas o ámbitos mayores no pueden precisarse las actuaciones, pues se usurparían las funciones propias de los niveles político-administrativos más básicos; en ellas los elementos de ordenación propuestos son más flexibles y genéricos, pero tienen que establecer una relación adecuada con los procesos y causas que explican los paisajes.

Por otra parte, la apreciación o valoración del paisaje como acicate para la participación pública en los instrumentos de ordenación, se realiza a partir de atribuciones sociales que permiten establecer, como determina la Convención Europea, **objetivos de calidad paisajística** que pueden recoger una amplia gama de significados y tener raíces locales o atributos universales aunque siempre suscitados por una cultura o una ideología compartida, que proporcionan su fundamento político a la ordenación territorial.

Como forma, el paisaje permite reflejar el orden territorial existente o el que se quiera alcanzar. El análisis formal del paisaje requiere su conocimiento en sí mismo, empezando por la determinación de la visibilidad del territorio, analizando las características y componentes de sus formas, diferenciando las que confieren rasgos positivos o negativos y se convierten en factor de calidad o fragilidad paisajística.

La consideración del paisaje tiene diversas finalidades, entre ellas, la interpretación funcional, la constatación de permanencias o cambios y la valoración estética. Sin menospreciar la importancia de este último aspecto, es importante no aceptar un juicio reduccionista del análisis formal, razonamiento encaminado frecuentemente a devaluar la consideración del paisaje como una cuestión meramente subjetiva e imposible de valorar, afirmación también errónea.

En cuanto expresión de un sistema causal, el paisaje puede ser entendido como *"un fenosistema que revela un criptosistema"*, según la célebre definición acuñada por F. González Bernáldez (1994). Este enfoque interesa a la ordenación del territorio en tanto contribuye a proporcionar la explicación o justificación de sus propuestas. El paisaje es el resultado formal de diferentes relaciones físicas y biológicas; consecuencia simultáneamente, de un proceso y una estructura geológica, del modelado que en la misma realizan los elementos del clima, de la ocupación biológica de un soporte físico o de las relaciones entre diversos flujos energéticos, entre otras causalidades naturales.

En espacios intensamente ocupados por los seres humanos, el paisaje es en gran medida un artificio, puesto que el espacio natural ha podido ser deforestado y roturado, parcelado, construido y hasta alterado irreversiblemente en sus condiciones naturales más básicas. En estas situaciones, el paisaje suele ser comparado a un palimpsesto, figuradamente, en el sentido de que en él se pueden rastrear e interpretar las huellas de varios periodos históricos y de diferentes intervenciones humanas.

El paisaje contiene, materializadas, distintas soluciones que las diferentes generaciones en distintas condiciones técnicas han ido dando a la ocupación y utilización de un territorio.

Este es el punto de vista más frecuentemente adoptado por el conocimiento científico ante el paisaje. Su

expresión más completa y compleja es la que podemos atribuir a la corriente de estudio que ha definido como objetivo propio el **paisaje integrado**, cuyo concepto clave es la **unidad de paisaje**[11].

Este enfoque resulta fundamental para el ejercicio de la ordenación territorial. Sin una interpretación causal de las formas del terreno, su ordenación se vería reducida a maquillaje, sería una impostura y su eficacia o resultados quedarían sometidos al azar. Pero el conocimiento causal de los elementos y formas del territorio se han realizado hasta ahora más en términos generales que concretos o reales. Se estudian e interpretan tipos de estructuras o de relaciones espaciales que dan lugar a tipos de formas e incluso a tipos de paisajes y, en menor medida, a unidades de paisaje establecidas con precisión.

El análisis e interpretación de trazas o formas reales del terreno queda reservado para lugares de alto interés natural y científico o, con algo de mayor asiduidad, a ámbitos urbanos reducidos, como algunos sectores de la ciudad histórica europea, donde se indagan las permanencias de edificios o espacios preexistentes en el reflejo que de ellas dan formas urbanas actuales. También suelen ser interpretados con este detalle determinados componentes del paisaje, generalmente sus principales hitos visuales o

[11] Una síntesis de gran interés para conocer este enfoque se encuentra en Muñoz, 1998.

algunos elementos menos relevantes que tienen atribuidos significados de gran estima. El territorio *in extenso* se conoce generalmente sólo de forma genérica.

El análisis integrado del paisaje tiene un gran interés para el diagnóstico territorial, al establecer reglas o causalidades que permiten abordar con criterios ajustados una explicación de los procesos que producen las formas del territorio. Por otra parte, estos conocimientos han permitido formular clasificaciones o tipologías paisajísticas, que en los instrumentos de ordenación pueden convertirse en pautas para regular los procesos y las intervenciones con incidencia en el paisaje.

Aunque el análisis del paisaje integrado alcanza particular sentido en las escalas o niveles denominados **geosistemas** y **geofacies**, mensurables en km^2 y centenares de m^2, respectivamente, la disponibilidad de estudios con este nivel de detalle no es abundante; ello hace que su expresión espacial concreta se establezca, salvo para áreas muy determinadas, más en términos de mapas tipológicos, de pequeña escala, que de cartografías de unidades de paisaje con delimitaciones precisas. En la práctica, este enfoque se ha relacionado principalmente con los instrumentos de ordenación de ámbitos extensos, en los que se establecen propuestas generales sin detalles geográficos.

El paisaje como cualidad percibida del territorio, es un acto individual, a veces de gran intensidad emocional.

La expresión de ese acto íntimo ha dado lugar a manifestaciones artísticas de extraordinario valor literario, pictórico, fotográfico, cinematográfico e, incluso, musical. Esas expresiones de gran valor artístico o espiritual contribuyen poderosamente a que la percepción del paisaje sea también un hecho aprendido y, por tanto, cultural. La dimensión social de dicha percepción es del mayor interés para la ordenación; sin perjuicio de que la más artística o individual se pueda incorporar también a ella a través del proyecto y de la creatividad que éste contenga.

Como función pública democrática, la ordenación del territorio incluye necesariamente la participación ciudadana y el paisaje puede ser uno de los aspectos integrantes de dicha actividad con los que más fácilmente conecten los habitantes de un territorio. En el contexto cultural de sociedades como la española actual, el aprecio del paisaje está generalizado, aunque quizás de forma más intuitiva que explícita. Se refiere principalmente a las formas concretas, naturales o antrópicas, unidas a vivencias personales, a rasgos culturales dominantes y a panorámicas o perspectivas muy abiertas con predominio, indistintamente, de formas naturales, agrarias o urbanas.

La Convención Europea del Paisaje, establece, la necesidad de definir **objetivos de calidad paisajística** que deberán ser referidos a *"los paisajes identificados y evaluados, tras consulta pública"*, e incluidos en los

instrumentos que desarrollen las políticas del paisaje[12]. El paisaje percibido deberá entrar, por tanto, en los procedimientos y métodos de ordenación territorial.

Para avanzar algo más en dichos métodos, se desarrollan, seguidamente, diversas consideraciones que diferencian esencialmente dos niveles para la inserción del paisaje en la ordenación territorial: uno de los instrumentos más genéricos que, de acuerdo con lo expuesto, en el apartado anterior, se denominan **estrategias y directrices territoriales** y otro de **planes y proyectos de ordenación.** Dichos subconjuntos están en planos epistemológicos y operativos bien diferenciados, y en ellos el paisaje como forma, como sistema, o como percepción encuentra distintas posibilidades de ser tratado e incluido.

Las actividades de ordenación que actualmente están siendo realizadas en España pueden también dividirse en estos dos grupos, en función de sus métodos de tratamiento del paisaje. Las **estrategias y directrices territoriales** quedarían referidas a las iniciativas emanadas de la administración europea y estatal, así como a las autonómicas, salvo excepciones, el tratamiento del paisaje es genérico, ya que no suele ir más allá del establecimiento de tipologías y, a partir de éstas, a la regulación de los procesos que las explican. Por el contrario, los **planes** y

[12] Artículo 6.D de la Convención Europea del Paisaje.

los **proyectos paisajísticos** afectan a ámbitos comarcales y locales, e incorporan a sus previsiones y propuestas el paisaje formal y directamente percibido.

Las observaciones propuestas que siguen amplían un trabajo anterior en el que ya se abordaba el desarrollo de las políticas de paisaje en España (Zoido, 1998b). Se mantienen las mismas propuestas generales allí enunciadas: vincular el tratamiento del paisaje a los objetivos políticos más básicos (convivencia, bienestar, identidad) definidos por las políticas transversales (económica, social, medioambiental y del patrimonio cultural), proporcionar una base instrumental suficiente a través de la ordenación del territorio y el urbanismo, e integrarlo en las determinaciones concretas de las políticas sectoriales con mayor repercusión paisajística (agricultura, carreteras, minas, etc.).

Por otra parte, en el aspecto jurídico, se mantiene el planteamiento posibilista allí enunciado, es decir, se opta por desarrollar los instrumentos normativos y de planificación ya existentes en la práctica comunitaria y en el ordenamiento español, entendiéndose como no conveniente, en este momento, la promulgación de una legislación específica de paisaje, hasta que no se haya avanzado más en los métodos, en los procedimientos y en la efectiva inserción del paisaje en las diferentes políticas.

Para cada uno de los dos niveles distinguidos se desarrollarán apreciaciones relativas a cinco aspectos de

imprescindible consideración: objetivos, análisis, diagnóstico y propuestas.

4. EL PAISAJE EN LAS ESTRATEGIAS Y DIRECTRICES TERRITORIALES

Los ámbitos extensos integrados políticamente como territorios unitarios difícilmente son homogéneos en su conformación natural, en su ocupación humana y en su nivel de desarrollo. Los procesos naturales, sociales o económicos que actúan de forma diversa en las distintas regiones o espacios internos, son también diferenciables en los paisajes que producen. Sus instrumentos de ordenación se enfrentan, por tanto, en lo que se refiere al paisaje, como un hecho plural ante el que deben adoptar tanto criterios generales, como particulares para cada situación paisajística.

Los principios básicos en que se apoya la inserción del paisaje en la ordenación territorial, son los mismos que siguen otras actividades públicas y exigibles a instrumentos de cualquier escala y nivel político-administrativo: participación, planificación y prevención, entre otros. No obstante, el carácter muchas veces delicado o frágil de los paisajes reclama quizás una particular exigencia de ellos.

Si se adopta la Convención Europea del Paisaje como punto de partida, la aplicación de dichos principios

quedaría reflejada esencialmente en la importancia y alcance que se diera a la política del paisaje, hasta ahora muy escasa en España. Para ello, tiene que ser prioritaria la identificación y evaluación de los paisajes y aceptar, también como principio básico, la exigencia de hacer compatible la utilización de los recursos naturales con el mantenimiento de la calidad paisajística, o dicho en términos de la propia Convención, en que para cada ámbito o lugar se den las relaciones adecuadas entre protección, gestión y ordenación de sus paisajes.

Este acuerdo internacional, próximo a entrar en vigor, señala además como principios que inspiran las políticas paisajísticas, los siguientes:

- El paisaje es un *"elemento importante de la calidad de vida de las poblaciones"*.
- *"Coopera en la elaboración de culturas locales y representa un componente fundamental del patrimonio cultural y natural"*.
- *"Constituye un recurso favorable para la actividad económica, con cuya protección, gestión y ordenación adecuadas se puede contribuir a la creación de empleos"*[13].

[13] Véase el Preámbulo de la Convención Europea del Paisaje.

Otro principio básico que puede sumarse a los anteriores es valorar los rasgos naturales o históricos que contienen todos los paisajes como componentes positivos del territorio o espacio geográfico propio, características que sólo deben ser sustituidas o alteradas justificadamente.

En las escalas de ordenación más extensas ahora consideradas, tienen que plantearse también objetivos paisajísticos específicos propios de estos niveles; entre ellos se consideran prioritarios los siguientes:

- Fomentar la mayor accesibilidad a los distintos paisajes; sin perjuicio de las restricciones o limitaciones de acceso que se establezcan en función de otros valores (conservación del patrimonio natural y cultural, protección civil, respeto a la propiedad, etc.).
- Favorecer la visibilidad e intervisibilidad de los distintos espacios, especialmente de los más conspicuos y abiertos, los que contengan hitos paisajísticos y los paisajes considerados extraordinarios o catalogados. Evitando en general, por lo tanto, los apantallamientos y disminuciones injustificadas de la visibilidad.
- Evaluar, controlar y reorientar los procesos y actuaciones que, en mayor medida degradan los paisajes, tanto de forma inmediata como paulatina, a medio y largo plazo.

- Identificar las actividades visualmente inadecuadas, incluyéndolas en las listas de hechos sometidos a evaluación de impacto ambiental o en el régimen normativo exigido a las actividades molestas, nocivas y peligrosas, impulsar su localización alternativa y no perjudicial del paisaje.
- Desarrollar regímenes de tratamiento obligatorio para espacios abandonados y edificaciones o instalaciones en ruina.

El análisis y diagnóstico territorial debería incluir en este nivel de ordenación al menos los siguientes elementos:

- La realización de un inventario de las actividades y procesos que estén incidiendo en mayor medida en la transformación de los paisajes; con determinación de los requisitos o exigencias que se deban establecer para cada una de ellas y la evaluación de su efectividad en términos paisajísticos.
- La tipología de paisajes adecuada a la escala ordenada; estableciendo su engarce con las tipologías de los niveles que precedan y sucedan a la considerada, e identificando los tipos de paisajes que requieran regímenes especiales de protección, gestión u ordenación.

En el plano propositivo, como estrategias o directrices territoriales, siempre según la escala de ordenación abordada, se entienden más importantes las siguientes:

- Fomentar la diversidad paisajística frente a la ocupación homogeneizadora o banalización de grandes extensiones, salvo aquellas situaciones excepcionales en las que los usos tradicionales del territorio hayan generado extensos paisajes propios netamente diferenciados (dehesas, huertas, plantaciones vitivinícolas u olivares, etc.).
- Controlar los dos procesos homogeneizadores más activos en la actualidad: la tendencia a la conurbación y la expansión de la urbanización y edificación difusa; previendo para ello la constitución de cinturones verdes, áreas intersticiales no edificadas, parques y, en general, espacios libres de construcciones con repercusiones negativas sobre el mantenimiento de los rasgos de naturalidad o ruralidad de muchos lugares y sobre sus procesos biológicos más básicos.
- Mantener y completar el orden formal de los paisajes agrarios, principalmente de los agrícolas, con actuaciones y elementos tales como la forestación y limpieza de vías pecuarias, caminos rurales y

lindes, el reforzamiento visual del parcelario, la protección de elementos tradicionales construidos (setos, pilares edificaciones agrarias) y la previsión de las repercusiones ecológicas y formales de los elementos nuevos o añadidos.

- Potenciar la visibilidad y apreciación paisajística del territorio ordenado, proponiendo redes de miradores y espacios e itinerarios de interés paisajístico o previendo su desarrollo por planes más detallados.
- Fortalecer la imagen de conjunto de las ciudades y las tipologías paisajísticas mejor definidas: fomentando en general formas ya contrastadas, aunque sin impedir el desarrollo de elementos nuevos, de alta calidad visual o bien implantados. Particular interés tiene, en el sentido anterior, proteger la imagen unitaria de los núcleos urbanos pequeños o medianos, principalmente los emplazados en posiciones culminantes, así como reforzar los aspectos más característicos o identificadores de la imagen de las grandes ciudades, aglomeraciones urbanas o áreas metropolitanas.
- En cada ámbito de ordenación se deben establecer las prioridades de las políticas paisajísticas; identificando aquellos espacios que tienen mayor necesidad de las mismas, tanto por su estado de degradación (paisajes mineros, periferias urbanas)

como por su dinamismo (litoral, vegas fluviales, cumbres o laderas montañosas con nuevos usos recreativos).

- Establecer un catálogo de paisajes protegidos, que puede comprender espacios de alto interés natural, paisajes culturales, imágenes dominantes o siluetas de conjuntos urbanos, itinerarios e hitos paisajísticos de gran singularidad.
- Para cada elemento de la tipología paisajística identificada, determinar las restricciones de actuación e implantación de usos y actividades, así como las posibles medidas correctoras que demanden las situaciones presentes consideradas negativas.
- Establecer las determinaciones técnicas generales que, en relación a los objetivos de calidad paisajística, deban seguir las diferentes actividades e instalaciones; en particular aquellas de mayor incidencia paisajística como repoblaciones forestales, apertura de nuevas vías, obras hidráulicas, tendidos eléctricos antenas y repetidores de comunicaciones.
- Fijar las directrices y normas paisajísticas a desarrollar mediante instrumentos de ordenación de ámbito y rango menor, así como enunciar las determinaciones que deban establecerse,

ulteriormente, por instrumentos de ordenación espacial.

5. EL PAISAJE EN PLANES Y PROYECTOS DE ORDENACIÓN

Siguiendo lo establecido en el apartado segundo de este texto aludimos a **planes** y **proyectos de ordenación** en referencia a las escalas comarcal (subregional, si no se desea entrar en detalle sobre el término comarca y su implantación en España) y local. En estos niveles, la consideración del paisaje es mucho más detallada que en los del apartado anterior; la cartografía utilizada en los instrumentos de ordenación propios de estas escalas varía de 1:50,000 a 1:500. El tratamiento del paisaje dado quedará reducido, en este trabajo, a cuestiones generales; se referirá por tanto casi exclusivamente a las principales ideas que deben ser tenidas en cuenta.

Se adopta este enfoque por dos razones fundamentales. Primera, porque en estos niveles o escalas importan más que las teorías generales, las circunstancias concretas del lugar, aunque para abordarlas correctamente es imprescindible disponer de un buen método de trabajo. En segundo lugar, porque la pluralidad de situaciones tipo es tal que exigiría un desarrollo aquí inadecuado. En los últimos años han aparecido algunas publicaciones de gran

interés, que detallan diversos ejemplos y soluciones para diferentes casos[14]. El objetivo actual es, únicamente, presentar los principales argumentos paisajísticos a considerar en los instrumentos de ordenación a escala comarcal y local, siempre en relación con las posibilidades existentes en el ordenamiento español; ampliando la aportación anterior ya citada (Zoido, 1998b).

Los planes comarcales o suregionales, muy poco desarrollados en España, pueden ser decisivos para la evolución futura de los paisajes. En primer lugar, porque muchos aspectos paisajísticos desbordan los límites municipales, tanto en lo que atañe a las cuencas visuales, como a los rasgos dominantes en la imagen y los procesos o causas que los explican. También porque el paisaje puede ser uno de los principales recursos de cooperación intermunicipal, particularmente en lo que se refiere a la gestión de los espacios no urbanizados entre los núcleos de población[15].

En las aglomeraciones urbanas plurimunicipales, en los ámbitos litorales que precisan una reordenación unitaria

[14] Se recomienda la lectura de Gorgeu y Jenkins, 1995 y 1997 debido a que ambas publicaciones contienen métodos y casos prácticos de ordenación con criterios paisajísticos. Otras tres obras tienen también interés en el sentido mencionado, aunque con enfoques más exclusivamente empíricos, de análisis de tipos y casos de ordenación y para la consideración del paisaje en los estudios y evaluaciones de impacto ambiental; Smardon y Kart, 1993; Pittaluga, 1987 y Español, 1998.

[15] Este es el principal propósito de la ya citada Charte paysagère....que se plantea como una guía dirigida a electos locales de ámbitos rurales.

tras un proceso de crecimiento mal controlado, en los ámbitos de agricultura intensiva, entre otros, el paisaje puede proporcionar criterios de ordenación que permitan superar soluciones, parciales y mal coordinadas, emprendidas desde cada municipio.

Como se ha indicado en otro trabajo anterior (Zoido, 1998b), la inserción del paisaje en la planificación física debe extenderse hasta la ordenación local o quedaría reducida a consideraciones más o menos genéricas en los instrumentos de ámbitos mayores. Para esta clase de planes se estima de interés partir de la clasificación del suelo (urbano, urbanizable y no urbanizable) y desarrollar planteamientos paisajísticos diferenciados en relación con cada clase de suelo, aunque sin olvidar o menospreciar la importancia paisajística de los engarces entre sectores urbanos y de los bordes o límites del espacio construido.

En suelo urbano, el punto de vista paisajístico se está implantando en los últimos años como mejora de la imagen de la ciudad (rehabilitación de fachadas, control de publicidad, etc.)[16], pero no deben olvidarse aspectos más de fondo o de ordenación estructurante con criterios paisajísticos en los cascos urbanos.

En el suelo urbanizable, y en general en los espacios de situación más híbrida respecto a su urbanización

[16] Véase Proyecto del Plan del Color de Barcelona, 1990, Ayuntamiento de Barcelona. Área de Urbanismo, Barcelona, y Ordenanzas de uso del paisaje urbano de la ciudad de Barcelona, 1992, Ayuntamiento de Barcelona.

(márgenes de carreteras, periferias, y en general, áreas semiurbanizadas que deben ser regularizadas y completadas), se encuentran las principales dificultades, pero también las mayores oportunidades, de poner los criterios paisajísticos a disposición de una mejor ordenación.

Finalmente, el mayor servicio que el paisaje puede prestar a la ordenación en España en la actualidad, se refiere a la posibilidad de transformar el concepto negativo de suelo no urbanizable en unidades de suelo rústico paisajísticamente caracterizadas, con valores y conflictos de ordenación concretos que el paisaje ayuda a revelar y resolver.

Ampliando aún más la escala de intervención y pasando al plan específicamente paisajístico, o al proyecto de ordenación paisajística (expresión reservada por la Convención Europea para *"actuaciones que presentan un carácter prospectivo particularmente acentuado y encaminadas a la mejora, la restauración o la creación de paisajes"*), se llegaría a propuestas en las que los aspectos formales adquieren el sentido principal. Circunstancia que estará normalmente relacionada con valores o conflictos visuales especialmente significativos (entornos monumentales, fachadas urbanas, rehabilitación de "paisajes heridos" o espacios muy degradados, entre otros).

Para la planificación paisajística en las escalas comarcal y local, los conocimientos, criterios y propuestas

de los niveles superiores (si existen), ayudan a obtener otros más concretos en todos los sentidos en que el paisaje interesa a la ordenación.

Los planes de ámbitos menores, también en cuanto se refiere al paisaje, pueden guardar, respecto a los niveles político-administrativos superiores, una doble relación general: tomar como punto de partida sus estrategias y directrices para insertar la acción local o subregional en objetivos y planteamientos de mayor alcance, o bien desarrollarlas y matizarlas, hasta el punto de poder proponer su modificación si el análisis más detallado demuestra que las propuestas o medidas más generales son inadecuadas. La mayor concreción de estos instrumentos permite un conocimiento causal del paisaje en términos reales y también una más explícita identificación ciudadana de los objetivos de calidad paisajística; por otra parte, las formas paisajísticas pueden ser expresión directa de los elementos de ordenación establecidos.

Por todo ello, resulta imprescindible advertir el riesgo de confundir los planteamientos sobre el paisaje con el conjunto de la ordenación, error en el que se incurre frecuentemente y que representa un retroceso conceptual, pues vuelve a la sinonimia entre paisaje y territorio, rechazada al principio de este trabajo. También resulta imprescindible seleccionar objetivos de intervención paisajística, pues es preciso reconocer que si el paisaje es

la cualidad visual de todo el territorio su apreciación tiene que estar referida preferentemente a determinados hechos, espacios, itinerarios o puntos de vista; todo el territorio no tiene la misma visibilidad, ni idénticos valores visuales, todo el espacio geográfico no es observable desde todos los puntos de vista; cada ámbito complejo de planificación unitaria a estas escalas (subregión, comarca o municipio) debe poder acoger actividades o usos visualmente nocivos.

La diferencia esencial del tratamiento del paisaje en los instrumentos de las escalas comarcal y local, respecto a los de ámbitos mayores, está en que se convierte en elemento de ordenación por sí mismo, es decir, en criterio o referencia inmediata para delimitar el ámbito de planificación, disponer los elementos que estructuran dicho ámbito o zonificarlo. El paisaje alcanza este valor tanto en los análisis y diagnósticos como en las propuestas incluidas en los instrumentos de ordenación de los niveles ahora considerados.

Para que el análisis y el diagnóstico territorial a estas escalas tomen adecuadamente en consideración los aspectos paisajísticos, deben efectuarse tres aportaciones cartográficas, realizadas con el mayor detalle y rigor: los mapas de visibilidad, la cartografía de unidades de paisaje y los mapas de preferencias paisajísticas.

Para la elaboración de los mapas de visibilidad a escalas medidas (1:10,000, 1:25,000, 1:50,000) válidas para

los planes comarcales y municipales, puede ser de gran utilidad disponer de un modelo digital de terreno, y de un programa de cálculo automático[17]. Los mapas de unidades de paisaje han seguido metodologías diversas pero, en parte, convergen a partir de las aportaciones de G. Bertrand, que han tenido amplia difusión[18], aunque con frecuencia se estiman excesivamente prolijas. Por esta causa, se aconsejan métodos algo más cualitativos, como los aplicados inicialmente en la Sierra de Gredos y posteriormente en la Comunidad Autónoma de Madrid[19]. Los más importantes estudios y desarrollos metodológicos realizados en España sobre la percepción y preferencias respecto al paisaje se deben a González Bernáldez y sus discípulos y las universidades de Sevilla y Autónoma de Madrid[20].

Además de la cartografía, imprescindible para poder establecer con precisión la normativa de ordenación adecuada a cada tipo y unidad de paisaje, los trabajos necesarios revelarán los procesos de mayor incidencia

[17] *Cfr.* Fernández y Abelló, 1984 (p: 53-58) y Bosque y otros, 1997.
[18] Véase por ejemplo los trabajos realizados con estos métodos en la Universidad de Granada, dirigidos por F. Rodríguez Martínez, concretamente, los de Jiménez (1991) y Martos (1998).
[19] Se sugiere la revisión de Martínez y otros (1990), así como la ya citada obra de Gómez (dir.) y otros (1999).
[20] A partir de González y otros (1973), se ha producido un amplio conjunto de trabajos con este enfoque realizados por el propio González, Sancho, Benayas, Ruiz y de Lucio, entre otros.

paisajística real en el ámbito considerado[21], los principales valores e hitos paisajísticos, así como los lugares y causas de los principales conflictos. En definitiva, harán posible la realización a estas escalas de nuevos y más detallados conocimientos paisajísticos, comprendida la identificación y evaluación de todos los paisajes y de sus dinámicas.

Junto a este entendimiento objetivado del paisaje sería necesario establecer los puntos de visión y los recorridos paisajísticos que se quieran resaltar por distintas causas, tales como su alta frecuencia de observación, o la valoración especial de determinadas vistas, mediante la definición de un conjunto o red de belvederes y recorridos paisajísticos. Complementariamente deben determinarse, los espacios de sombra o con visibilidad menor, en previsión, junto con otros criterios, de localización de actividades visualmente perjudiciales.

La cuestión esencial a resolver tiene que ser, como se ha dicho al principio de este apartado, proponer una ordenación con criterios paisajísticos. La creación de potenciación de la visibilidad es sin duda el criterio fundamental. Para ello, el principal recurso es la utilización de la topografía en un doble sentido: no enmascarar u ocultar

[21] En relación con este aspecto, es necesario llamar la atención sobre la perjudicial incidencia en los últimos años de antenas repetidoras de señales de telecomunicación sin que se haya producido una reacción suficiente en términos técnicos y político-administrativos sobre su control paisajístico. En sentido contrario, como ejemplo valioso y positivo se presenta el *Plan Espacial de Telefonía Móvil en la isla de Menoría,* 2000, Consejo Insular, Mahón, (inédito).

los espacios prominentes (colinas, taludes, cuestas, cornisas) y potenciar las vistas desde ellos por diferentes medios (evitando la ocupación privada de los frentes, retranqueando las edificaciones, fomentando su utilización social mediante la realización de parques, miradores y monumentos públicos).

En las áreas urbanas se debe proponer la ordenación paisajística de los principales accesos y, en particular del viario urbano que genere perspectivas o panorámicas, utilizando incluso la vegetación o el arbolado adecuados a estos fines.

En el mismo sentido actúan otros principios básicos de visibilidad, como mantener la mayor apertura visual posible en los lugares con horizontales más cerradas (valles y vaguadas), crear nuevas perspectivas y espacios de visibilidad aprovechando ciertas restricciones (no edificabilidad de zonas inundables o del dominio público, áreas de servidumbre, bandas de protección de determinados usos o edificios).

Otro plano de consideración prioritaria en la ordenación con criterios paisajísticos es la mejora formal de los espacios que ya disponen de un ordenamiento básico o incluso de formas características, pero que admiten su perfeccionamiento. En este sentido, destacan los espacios periurbanos y rururbanos en los que con gran frecuencia se desarrollan lentos procesos insidiosos de degradación

paisajística; en ellos resulta imprescindible un cambio de mentalidad, tomar actitudes en el sentido opuesto a la inercia evolutiva, fomentando decididamente las mejoras paisajísticas; la ordenación y el cuidado del espacio rural es ya un acto positivo en muchos países desarrollados, principalmente en aquellos en que avanzaron más estas situaciones negativas[22].

En el mismo sentido actúa el control de la implantación de la publicidad, en diferentes ámbitos, tanto urbanos como rurales, especialmente en las márgenes e inmediaciones de las vías de comunicación interurbanas. En las áreas urbanizadas destacan por su interés paisajístico la mejora de los accesos a los núcleos de población, particularmente en las periferias y en aquellos puntos en los que se descubran amplias perspectivas de la ciudad. También merecen tratamientos especiales de mejora paisajística las fachadas urbanas que crean las orillas y riberas marítimas, lacustres, fluviales o a causa de cualquier otro factor, como por ejemplo los bordes de parques y espacios libres.

En relación a los fines aquí propuestos, los criterios de ordenación paisajística se pueden resumir en uno principal que el IAURIF ha enunciado recientemente: *componer avec le paysage* (parafraseando a Ian Mcharg

[22] Ejemplos de este tratamiento se pueden consultar en Askasibar (1998).

en su célebre título, *Design with nature*[23] que quizá se podría traducir *por ordenar de acuerdo con el paisaje*, en un sentido comprensivo que abarca todo el campo semántico de este término. Es decir ordenar teniendo en cuenta las causas y los procesos naturales e históricos que revelan las unidades de paisaje establecidas; desarrollando criterios paisajísticos detallados de localización e implantación para los nuevos usos y actividades, especialmente de aquellos con mayor impacto ambiental y concretamente visual; actuando de acuerdo con una definición previa de objetivos paisajísticos que sepa combinar el respeto a los rasgos formales del territorio con la innovación y la creatividad.

6. DEFINICIÓN Y APLICACIÓN DE LOS OBJETIVOS DE CALIDAD PAISAJÍSTICA

La Convención Europea del Paisaje señala que *cada parte* (o estado firmante) *se compromete a formular objetivos de calidad para los paisajes identificados y calificados*[24]; dichos objetivos de calidad paisajística (en adelante OCP) se definen como *la formulación por las autoridades públicas competentes, para un determinado paisaje, de las*

[23] Véase Ian Mcharg (1969), o su versión francesa (1998). Este libro clásico acaba de ser editado en español con el título *Proyectar con la naturaleza*, 2000, Editorial Gustavo Gili, Barcelona.

[24] Convención Europea del Paisaje, art. 6. D; este mismo aspecto se refiere también el artículo 1.C, que establece su definición.

aspiraciones de las poblaciones en cuanto se refiere a las características paisajísticas del entorno en el que viven. El convenio internacional establece la necesidad de formar especialistas y profesionales en el paisaje y su inserción en los procesos educativos generales.

Los OCP por su consideración tienen gran importancia en dos sentidos principales:

- Permiten el encuentro entre la valoración social del paisaje, su identificación y evaluación científico-técnica y las propuestas políticas de actuación.
- Su definición e inserción en los instrumentos de acción pública, particularmente en los de ordenación territorial y urbanísticos, permite dar seguridad jurídica al tratamiento del paisaje como cuestión de interés general.

A continuación se realiza un primer planteamiento metodológico sobre sus aspectos sociales e instrumentales: cómo establecerlos, en qué planes, con qué contenidos.

En relación al primer aspecto, la cuestión fundamental planteada consiste en la necesidad de desarrollar una secuencia completa y ordenada de intervención de los distintos agentes concernidos: sociales, políticos y técnicos.

El establecimiento de los OCP debe partir, en nuestra opinión, de una información detallada y rigurosa sobre los valores, recursos y conflictos paisajísticos percibidos por la sociedad; sin esta constatación inicial todo el proceso posterior quedaría viciado. Dicha información está, en gran parte, expresada en manifestaciones sociales diversas (descripciones y comentarios literarios sobre el territorio, reproducciones de todo tipo), y además, puede objetivarse mediante la realización de entrevistas, encuestas, encuentros y debates públicos que incluyan no sólo opiniones, sino también la determinación de hechos y frecuencias sobre circunstancias objetivas: hitos paisajísticos, lugares más visitados, conflictos sociales sobre la valoración y atribución de significados, entre otros[25].

Del aprecio social de los paisajes debe emanar un segundo acto, de carácter político, consistente en el establecimiento de objetivos generales de calidad paisajística por los responsables públicos, que deben formular opciones prioritarias respecto a los paisajes propios, en relación con las posibilidades de actuación realmente existentes en un determinado plazo de mandato. Para llevar a cabo esta segunda actuación es importante que se consideren previamente las políticas definidas en ámbitos más extensos

[25] Véase Venegas y Rodríguez (1997).

o de rango superior (europeas, comunitarias o de estado, si la definición de objetivos corresponde a la administración regional; o también autonómicas, si se trata de establecer objetivos locales). Sin que este segundo paso haya sido bien realizado, el resto de la secuencia se llevaría a cabo en la ambigüedad o con unos márgenes de aleatoriedad que hacen muy improbable un resultado final efectivo.

Es necesario advertir, sin embargo, de la gran frecuencia con que se ponen en marcha determinados proyectos políticos sin una definición suficiente de sus objetivos.

La siguiente situación necesaria en la secuencia, es la identificación y evaluación técnica de dichos objetivos generales, mediante la aplicación de métodos científicos; sin ellos todas las propuestas podrían ser inconsistentes, irrealizables y muy vulnerables. Esta validación científico-técnica debe referirse tanto a los fundamentos o causas que explican unas determinadas opciones paisajísticas, como a su viabilidad jurídica, administrativa o económica. Siguiendo procedimientos ya implantados en otros actos de gobierno de similar complejidad e importancia, esta intervención conduce a una propuesta inicial de OCP.

El último paso de la secuencia es el sometimiento a un proceso de participación pública a nivel correspondiente al de la administración que haya formulado la propuesta.

Este aspecto está generalmente recogido en las normas de procedimiento y específicamente en los reglamentos de participación existentes a escala local; aunque su práctica es generalmente insuficiente. Tras el periodo de consulta pública, y con las correcciones o complementos de ella derivados, se podrá formular la propuesta definitiva de OCP por los responsables correspondientes.

En relación con los instrumentos en los que deben guiarse los OCP se amplían seguidamente algunos planteamientos ya apuntados en apartados y trabajos anteriores (Zoiodo, 1998b). Ante la todavía escasa sensibilización de la sociedad española y de la mayoría de los responsables públicos por el paisaje, así como a causa del bajo nivel de implementación técnica y de consenso científico respecto al mismo, parece más conveniente utilizar las posibilidades de los instrumentos normativos y de planificación ya existentes que proponer la creación de otros nuevos o específicos para las políticas paisajísticas.

En instrumentos de rango estatal, la labor más inmediata a realizar es la de clarificar la distribución competencial de las distintas entidades territoriales; ya que este aspecto no está suficientemente contemplado en la legislación vigente.

Las políticas comunitarias empiezan a insertar el paisaje en sus instrumentos, generalmente de forma poco

precisa, salvo en algunas determinaciones de la PAC[26]. A la administración general del estado podían quedar reservados, además, ciertos aspectos legislativos básicos y de gestión, en la medida en que el paisaje se relaciona con circunstancias fundamentales del medio ambiente y del patrimonio histórico, o con la gestión de espacios cuyo gobierno corresponde exclusivamente al estado.

Los desarrollos principales de las políticas relativas al paisaje recaerán en el caso español sobre comunidades autónomas y municipios, dado el esquema competencial general diseñado por la Constitución Española, su coincidencia con las previsiones de la Convención Europea y el hecho de que algunos estatutos de autonomía hacen referencia expresa al paisaje como responsabilidad autonómica. En los instrumentos regionales de gobierno el paisaje puede tener una amplia y plural presencia, dada la amplitud del concepto y su relación con hechos de naturaleza muy diversa. Quizás por ello la recomendación más general que puede hacerse es que el paisaje pase a ser tomado en consideración por bastantes políticas que actualmente lo olvidan, sectoriales e integradoras.

Los OCP pueden ser incluidos, por tanto, en normas o planes relativos a actividades diversas (agricultura,

[26] Principalmente en los reglamentos para una producción agraria compatible con la protección del medio ambiente y de la naturaleza: Revisar J. V. Caballero, 2001.

industria, minería, turismo, infraestructuras, etc.), pues todas ellas tienen importantes repercusiones paisajísticas, pero su formulación debe encontrar una justificación sólida en aquellas prácticas que ponen de manifiesto en mayor medida su valor e importancia. No es probable que, a corto plazo, se consolide el derecho al paisaje o que éste sea objeto de derecho por sí mismo; sin embargo, por las distintas razones ya expuestas, cabe esperar que su consideración jurídica se vea reforzada, a causa de su reconocimiento como factor de calidad de vida, de identidad cultural y de recurso económico.

Por esta razón, nuestra propuesta es que la obligación de definir los OCP, en el primer nivel de su consolidación, sea establecida en normas básicas o fundamentales y en los instrumentos de gobierno relativos a las políticas sociales, económicas y de la naturaleza, particularmente en las del medio ambiente y del patrimonio. No obstante, su desarrollo y concreción corresponde, como venimos exponiendo, a los instrumentos propios de las políticas de ordenación, principalmente por su capacidad de integración en el espacio real de los diferentes aspectos que convergen en el paisaje.

En relación con los contenidos de los OCP, la primera consideración se refiere a la necesidad de no confundirlos con el desarrollo completo de las actividades relativas al paisaje, cualquiera que sea el nivel político-

administrativo o escala espacial al que éste se considere. No obstante, es preciso tener en cuenta que cuanto más localizados y concretos sean los planteamientos existirá una mayor proximidad entre objetivos y propuestas.

En segundo lugar, es necesario considerar que mediante la inserción de los OCP en instrumentos reglados, algunos de ellos con valor normativo (como los planes territoriales y urbanísticos), se les confiere capacidad vinculante y ello exige un grado de determinación más o menos detallada, según el nivel político en el que se hagan explícitos. Las propuestas de OCP en las escalas más básicas (local, comarcal) podrían ser vinculantes para los particulares en la misma medida que otras determinaciones contenidas en dichos instrumentos.

Partiendo de la idea de que lo más conveniente es su inserción en instrumentos de ordenación (urbanismo y planificación territorial), se desarrolla una primera propuesta de posibles contenidos de los OCP en los dos niveles antes diferenciados: las estrategias y directrices territoriales que se refieren a ámbitos extensos (comunitario, estatales y regionales) de una parte, y de otra en aquellos instrumentos relativos a las escalas comarcal y local.

Entre los instrumentos de distintos niveles tiene que producirse, también en este aspecto, una relación gradual, acorde con el principio de subsidiariedad (expresamente mencionado en la Convención Europea, en su artículo 4).

Dicha gradación puede establecerse siguiendo una doble línea argumental: en los instrumentos de mayor rango y escala espacial los OCP tienen que estar formulados en términos más abiertos y flexibles. Por el contrario, en las normas y planes de ámbitos comarcal o local, se deben ampliar y matizar los planteamientos anteriores, refiriéndolos a lugares o espacios bien localizados y delimitados.

Pasando a desarrollar algo más los aspectos sociales de los OCP en niveles políticos o escalas espaciales superiores, éstos pueden estar referidos a las siguientes cuestiones, enumeradas ordenadamente, a partir de su grado de generalidad o repercusión:

- Impulsar el conocimiento de los paisajes propios, identificando con precisión sus características y las causas o procesos que los explican.
- Sensibilizar a la sociedad en general y a los diferentes grupos, a las instituciones y los agentes sociales que intervienen en la ordenación del territorio sobre la importancia y valor de los paisajes.
- Precisar los significados que en cada territorio son atribuidos al paisaje en general y a los principales tipos de paisaje, como elementos de identidad y como patrimonio cultural.

- Establecer con el imprescindible rigor científico la importancia del paisaje como factor de bienestar social.
- Determinar la importancia y repercusión económica de la calidad del paisaje, en general y específicamente en aquellos lugares en que más contribuye a su prosperidad (espacios turísticos).
- Precisar las condiciones de participación pública y de cooperación y coordinación interadministrativa que hagan posible el logro de los objetivos de calidad paisajística identificados por la sociedad.

Respecto a los OCP en ámbitos de escala comarcal y local, el primer aspecto a considerar es su relación armoniosa con los objetivos establecidos en instrumentos de mayor rango, a los que no pueden contradecir, aunque los deben desarrollar y matizar. En este nivel de actuación, objetivos y propuestas se aproximan necesariamente, ya que los OCP deben ser suficientemente concretos para su validación por las poblaciones y para que adquieran valor determinaciones precisas en el planteamiento en que se inserten.

Junto al desarrollo y aplicación de los objetivos antes enumerados para los instrumentos de ámbitos más extensos, el aspecto que consideramos fundamental en este nivel se refiere a la atribución a cada parte del territorio,

dividido en unidades de paisaje, de objetivos de protección, gestión u ordenación. Cada unidad de paisaje quedará caracterizada de modo que se establezcan para ella los usos o actividades o instalaciones que son compatibles con dichos objetivos.

En las áreas objeto de protección prevalecerán las formas a las que la sociedad atribuye significados de identidad, de excepcional calidad natural, o por otros motivos de interés social expresamente reconocidos. En las unidades de paisaje caracterizadas por objetivos de gestión, el reto principal será mantener o mejorar las cualidades formales sin impedir los usos del suelo o la implantación de nuevas actividades. Los espacios que necesiten actuaciones de ordenación hasta el punto de que se creen nuevos paisajes (según el sentido que la Convención Europea del Paisaje otorga al término ordenación) precisan un plan o proyecto paisajístico específico para cada uno de ellos. No necesariamente porque estén degradados, sino también como ejercicio de potenciación o creatividad en determinadas partes del territorio (en nuevas fachadas o frentes urbanos, por ejemplo).

Por último, es imprescindible tener en cuenta (la Convención lo que sugiere al establecer que la gestión del paisaje debe hacerse siempre desde la perspectiva de un desarrollo sostenible) que cada parte del territorio, cada unidad de paisaje, requiere simultáneamente ciertas

exigencias de protección, de gestión y de ordenación. Ningún lugar, ningún paisaje puede quedar al margen de su aprecio y utilización social (aunque ésta deba realizarse en la medida que se considere posible o conveniente). Asimismo, ningún paisaje por alterado o degradado que nos parezca está exento de potencialidades para ser aprovechado o disfrutado como espacio vivído por las poblaciones que se relacionan con él cotidianamente.

BIBLIOGRAFÍA

*Askasibar Bereziartua (1998). "Política y normativa del paisaje en Europa", en *Lurralde,* nº 21, San Sebastián.

*Bosque Sendra, J. y otros, 1997, "Valoración de los aspectos visuales del paisaje mediante la utilización de un sistema de información geográfica", en *Documents d'Analisi Geogràfica,* nº 30, Universidad Autónoma de Barcelona y Universidad de Gerona.

*Caballero Sánchez, J.V. (2001). *Políticas públicas y paisaje rural. El caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía,* Tesis de licenciatura, inédita, Sevilla.

*Cabanel, Jean. (1995). *Paisaje-paysages,* Editorial Jean Pierre de Monza, Hérissey Evreux.

*Comisión Europea (2000). *Compendium des sistèmes et des politiques d'aménagement du territoire dans l'Union européenne,* Luxemburgo

*Comisión de las Comunidades Europeas (1992). *Perspectivas de desarrollo del territorio de la comunidad.*

*_____*Europa 2000+. Cooperación para la ordenación del territorio europeo,* Bruselas.

* Comunidades Europeas (1999). *ETE Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE*, Luxemburgo.

*Consejo de Europa (1991).*Schema Européenne d'aménagement du territoire*, 1991, Estrasburgo.

*Español Echaniz, I. (1998), *Las obras públicas en el paisaje,* CEDEX, Ministerio de Fomento, Madrid.

*Fernández Galiano, E. y Abelló, R.P. (1984). "Una metodología para la valoración del paisaje en estudios de ordenación territorial. Su aplicación al término municipal de La Granja de San Ildefonso", en *Ciudad y Territorio,* jul-sep. 1984, Pp. 53-58.

*Gómez Mendoza (dir) y otros. (1999). *Los paisajes de Madrid: naturaleza y medio rural.* Fundación Caja Madrid y Alianza Editorial. Madrid.

*González Bernáldez, F. y otros. (1973). "Analyse des reactions face au paisaje natural", en *Options Mediterrenéens,* nº 17.

*González Bernáldez. (1994). "La percepción de la calidad del paisaje", en *II Congreso de la ciencia del Paisaje,* Universidad de Barcelona.

*Gorgeu, Y. y Jenkins, C. (1995). *La Charte paysagère. Outil d'aménagement de l'espace intercommunal.* La Documentation Française, París.

*_____(1997). "Les paisages d'Ile de France. Comprendre, agir, composer", en *Les Cahiers de l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Region d'Ile de France,* nº 117 y 118. oct. 1997. París.

*Grupo Aduar, 2000, *Diccionario Geografía Urbana, Urbanismo y Ordenación del Territorio,* Editorial Ariel, págs. 249 y 250.

*Hildenbrand, A. (1996). *Política de ordenación del territorio en Europa,* Universidad de Sevilla y Consejería de Obras Públicas y Transportes, Sevilla.

*Jiménez Olivencia, Y. (1991). *Los paisajes de Sierra Nevada. Cartografía de los sistemas naturales de una montaña mediterránea,* Universidad de Granada.

*Martínez de Pisón, E. y otros. (1990). Gredos, *La sierra y su entorno,* MOPU, ITUR, Madrid.

*Martos Fernández, J.M. (1998). *Los paisajes de la Sierra de Lújar. Cartografía de los sistemas naturales,* Universidad de Jaén.

*Mcharg, I. (1969). *Desing with nature.* The Natural History Press, Filadelfia.

*Mérida Rodríguez. (1997). *El paisaje de la costa oriental de la provincia de Málaga. Tipos y preferencias,* Studia Malacitana, Universidad de Málaga, cfr. Págs. 11-19.

*Muñoz Jiménez, 1998, *Paisaje y geosistema. Una aproximación desde la Geografía Física,* en E. Martínez de Pisón, *Paisaje y medio ambiente,* Universidad de Valladolid y Fundación Duques de Soria, Salamanca.

*Petschen, S. (1993), *La Europa de las regiones,* Institut d'Etudis Autinómics, Barcelona, cfr. Pp. 54 y ss.

*Pittaluga, A. (1987), *Il paesaggio nel territorio. Disegni emoirici e rappresentazioni intuitive,* Hoepli, Milán.

*Quinet, E. (1990). *La planification française,* P.U.F, París.

*Smardon, R. y Kart, J.P. (1993). *The legal landscape. Guidelines for regulating environmental and aesthetic quality,* Van Nostrand Reinhold, Nueva York.

*Venegas Moreno, C. y Rodríguez Rodríguez, J. (1997) *Propuestas técnico-metodológica para la integración paisajística de los centros históricos andaluces,* Consejería de Obras Públicas y Transportes, Junta de Andalucía (inédito).

*Zoido Naranjo, Florencio. (1998a). "Geografía y ordenación del territorio", en Iber. Didáctica de las ciencias sociales. Nuevas fronteras de los contenidos geográficos, Editorial Graó, Barcelona, Pp. 19-31.

*_____ (1998b). "Paisaje y actuación pública. Inserción en la legislación y planificación europeas", en E. Martínez de Pisón, *Paisaje y medio ambiente,* Universidad de Valladolid y Fundación Duques de Soria, Salamanca, Pp. 29-44.

INFORMACION PARA LOS COLABORADORES

Los trabajos deben acompañarse de una solicitud por escrito dirigida al Director Editorial de la revista y firmada por el autor (es), en la que se indicarán los siguientes datos:

- Título del trabajo.
- Nombre, domicilio y correo electrónico.
- Nombre de la Institución donde labora.

NORMAS PARA LA PRESENTACIÓN DE ORIGINALES.

1. Los manuscritos deberán ser trabajos originales e inéditos y no deberán someterse para la publicación simultánea a otra revista.

2. *Extensión*: Los trabajos tendrán una extensión máxima de entre 70 y 80 cuartillas, en tamaño carta, a doble espacio.

3. *Ilustraciones*: Los mapas, gráficas, tablas e imágenes, serán numerados según su orden de aparición y debidamente referenciados en el texto, señalando siempre su procedencia o fuente de referencia del autor. Es indispensable que se incluyan, en el caso de las fotografías, originales de buena calidad; y en el caso de cuadros, mapas y otras figuras, se requiere el soporte original acompañado de dos fotocopias. El número de mapas, gráficas, tablas e imágenes no deberá ser mayor

de 10 y serán entregados en formato tamaño media carta. Por cuestiones técnicas, la Editorial se reserva el derecho de seleccionar la cantidad de ilustraciones.

4. El trabajo deberá entregarse en diskette 3 ½ pulgadas o en CD y el archivo de texto en Word 6.0. Si las figuras, tablas o mapas se realizaron con algún programa de cómputo específico también deberá precisarse claramente (de preferencia en formato JPG, TIF, etc.). Además se anexarán dos impresiones que cumplan con los requisitos ya señalados.

5. *Autores*: Bajo el título general se colocará el nombre del o los autores, incluyendo a pie de página la profesión o cargo principal con el que desean ser presentados.

6. *Resumen*: Todos los trabajos deberán incluir un resumen no mayor de 10 líneas sobre el objetivo, método y conclusiones del trabajo, así como las palabras clave dentro del desarrollo del tema.

7. *Notas de pie de página*: Deberán ser numeradas con notación progresiva.

8. *Bibliografía*: Las obras citadas en el texto irán entre paréntesis e incluirán: autor, año y página. Las referencias bibliográficas colocadas a pie de página se presentarán en forma resumida. Las referencias completas se enlistarán al final del trabajo anotando, en

caso de libros: autor, año, *título del libro*, editorial y páginas. Cuando se trate de artículos de revistas o capítulos de libro, deberán incluirse los datos del compilador y título general de la obra, así como las páginas que corresponden al trabajo citado.

9. *Abreviaturas*: Se incluirá un listado de las abreviaturas y su significado, ubicándolo después de la bibliografía consultada.

10. *Datos académicos*: En hoja aparte, deberá incluirse una breve referencia sobre el o los autores, con extensión máxima de 10 líneas, respecto a su formación académica, experiencia profesional más destacable, actual posición laboral, y en su caso, principales publicaciones.

11. El Comité Editorial de **GEOCALLI** Cuadernos de Geografía decidirá la pertinencia de publicar los originales que se le presenten, atendiendo a las características formales y calidad del contenido. A la brevedad posible se remitirá el dictamen avalado por el Comité Editorial.

GEOCALLI. Cuadernos de Geografía.
Departamento de Geografía y Ordenación Territorial.
Avenida de los Maestros y Mariano Bárcena, 1er. Piso,
Guadalajara, Jalisco, México. C.P. 44260
Tel. y Fax. (3) 8193381 y 8193386
Correo Electrónico: ccf41363@fuentes.csh.udg.mx

Números anteriores de
Geocalli Cuadernos de Geografía

Núm. 1. Políticas urbanas en Ciudad Guzmán.

Núm. 2. Análisis territorial de Tonalá.

Núm. 3. Las regiones geomorfológicas del Estado de Jalisco.

Núm. 4. Regiones y Globalización.

Núm. 5. Paisaje, Instrumento de Gestión.

Núm. 6. Región y Método.

Núm. 7. Límites municipales en Jalisco.

Núm. 8. Morfología Urbana y propiedad inmobiliaria.

Núm. 9. Gestión turística en centros históricos.

Núm.10. Usos y funciones en centros históricos.

Núm.11. Cartografía del turismo.

Núm.12. Mapa social de Guadalajara.

Núm. 13. Geografía y Ordenamiento Territorial.

Visítenos en la página: www.cucsh.udg.mx

El número 14 de Geocalli
Cuadernos de Geografía, se terminó de
imprimir en el mes de septiembre de 2006
en los talleres de la
EDITORIAL GRÁFICA NUEVA
Pípila # 638. Sector HidalgoC.P. 44280
Guadalajara, Jalisco
Tiraje: 500 ejemplares.