

Plan de ordenación del territorio de Andalucía

Paisaje y política territorial

Nadie duda de la capacidad evocadora de la palabra "paisaje", un concepto intuitivo y sugerente que se ha colado en nuestro lenguaje de forma masiva y hasta abusiva (por ejemplo, como recurso de titulares en los medios de comunicación). Asistimos a un uso inadecuado, incluso en medios académicos, del paisaje como sinónimo de otros conceptos relacionados con el mundo físico (naturaleza, medio), el espacio (escenario), o simplemente como visión de conjunto (panorama, horizonte). Lejos de enriquecer su capacidad de expresión, la banaliza e introduce una cierta confusión; este abuso en nada contribuye a su bien logrado prestigio, desviando la atención de su significado propio, del valor añadido que proporciona, y por el que se enriquece nuestra capacidad de información y comunicación que en definitiva es el lenguaje. No hay que renunciar a una cierta precisión conceptual, pese a que es inherente a su significado su propia complejidad y su riqueza semántica derivada de su historia

(aunque reciente, apenas tiene cuatro siglos y estrechamente ligada a la estética), y más recientemente por las aplicaciones que de él hacen diversas disciplinas científicas.

Sin pretender una estricta acotación semántica, conviene identificar la naturaleza propia del paisaje que la diferencia de otros conceptos. Dicha propiedad está relacionada con el imaginario, con las categorías mentales que se construyen a partir de experiencias sensoriales y afectivas y de los significados atribuidos. Son mecanismos complejos, no lineales, en el que juegan un papel destacado la percepción, pero también la memoria, los intereses y los proyectos, en un determinado contexto cultural. No es casual que percibir signifique coger, seleccionar. Es decir, al no estar sometidos al determinismo de los estímulos sensoriales (la vista por excelencia, pero no el único) procesamos la información recibida desde los significados: nuestra mirada se hace inteligente, asimilamos los estímulos y los reinterpretemos a

partir de la acumulación de experiencias reconociendo información ya sabida (memoria) y los valores (no siempre fijos y estables) que opera según deseos y proyectos. ("¿Península? No basta geografía. / Queremos un paisaje con historia". Jorge Guillén. "Clamor", *Aire nuestro*, 1968).

El paisaje no sería, por tanto, equivalente a la realidad física que nos rodea, sino la apropiación (cultural) que hacemos de ella: se dice que no hay paisaje sin mirada, que sólo existe en la medida que un observador se enfrenta al espacio exterior desde una determinada actitud. Es decir, que lo propio del paisaje no reside tanto en el exterior- sino en la relación que establecemos con nuestro entorno, en la interpretación que de él hacemos, y por tanto forma parte del espacio imaginario (José Hierro en su "Despedida al mar" es bien elocuente: "Nunca más volveré a verte / con estos ojos que hoy te miro". *Tierra sin nosotros*, 1947). Como categoría mental está construida culturalmente, desde los significados individuales, pero también desde las influencias y valores dominantes: apela a la memoria individual y a la memoria colectiva. Como imagen se soporta sobre experiencias personales y valoraciones propias (una especie de viaje al interior de cada cual), pero en las que también influyen la iconografía reconocida socialmente a través de la pintura, el dibujo, la fotografía, pero también la narrativa o la poesía ("Una fotografía y un pedazo de tierra, / una carta y un monte son a veces iguales". Miguel Hernández. *El hombre acecha*, 1939). De alguna forma, ante determinados escenarios nos reconocemos en los valores y simbolismos transmitidos por creadores plásticos y literarios: la fuerza expresiva de los entornos vitales representados por ellos permanece en el imaginario colectivo. También, la capacidad de los actuales medios de comunicación y las inmensas posibilidades de acceder a mundos remotos (a través del cine, la publicidad, el turismo...) estará operando de forma muy significativa en la conformación de experiencias y valores estéticos de las más recientes generaciones.

En definitiva, del paisaje podría decirse que es como una metáfora del mundo físico en el que nos desenvolvemos. Es a la naturaleza lo que la metáfora al lenguaje: algo que está más allá de la realidad que la origina, que la recrea, y que permite ampliar su capacidad expresiva.



Política de paisaje. La perspectiva territorial

Una política de paisaje deberá tener en cuenta esta especial característica. No trataría, por tanto, de proteger el suelo, la vegetación o los monumentos, (necesario por otra parte, y para lo cual ya existen instrumentos adecuados) en cuanto soporte físico de nuestra experiencia paisajística; es una condición necesaria pero no suficiente. Sería equivalente a confundir la política dirigida al sector editorial con la del fomento de la lectura: ambas son necesarias y tienen sentido en sí misma, pero su objeto y sus estrategias son distintos. En el caso del paisaje, una política propia no estaría referida tanto al medio físico como a su aprecio y disfrute, al fomento de su lectura e interpretación. La analogía es oportuna porque, con el paisaje procedemos de forma similar: sólo podemos ver aquello que ya hemos visto (del mismo modo que solo podemos leer en un idioma cuya sintaxis, gramática y palabras conocemos), aquello que somos capaces de interpretar desde la propia experiencia. El paisaje como construcción cultural colectiva acumula capas de lecturas, pero cada lector las va retirando para llegar a su propia interpretación bajo sus propias condiciones.

Desde la política territorial, cómo introducir esta perspectiva en los instrumentos de planificación; cómo hacer operativa una categoría mental desde una técnica cuyo objeto es intervenir sobre la realidad física; cómo implicar a la población en la definición de objetivos relacionados con la mejora y calidad de los paisajes. Son cuestiones que no tienen una respuesta fácil y, por eso, seguimos moviéndonos entre conceptos que ponen el acento en mejorar nuestros entornos vitales. Es, en todo caso, necesario y una responsabilidad básica: ofrecer marcos de vida ordenados, vinculados a la historia y al lugar, armoniosos, sugerentes, variados,... en donde la experiencia paisajística pueda ser rica y enriquecedora. Pero una política de paisaje tendría que aspirar a algo más.

Habría que partir de la insuficiente incorporación de los paisajes andaluces como elementos integrantes del patrimonio territorial, o cultural en su sentido más amplio. A pesar de un evidente progreso en la preocupación social y técnica por los valores paisajísticos, no existe todavía una instrumentación efectiva que permita un tratamiento adecuado del paisaje. Y ello en un contexto en el que los paisajes andaluces asisten a una serie de procesos de transformación asociados a la urbanización (en especial en los ámbitos metropolitanos, litoral y en la progresión de la urba-

nización difusa del medio rural), a la extensión de los sistemas infraestructurales, y a las modificaciones en los sistemas productivos agrarios (abandono de formas tradicionales, por un lado, y por otro, la intensificación en algunos sistemas con nuevas técnicas), como los más significativos y de mayor incidencia sobre las estructuras morfológicas y funcionales del territorio.

Por otra parte, a diferencia de otros bienes patrimoniales, naturales y culturales, que cuentan ya con instrumentos legales y de gestión propios, la protección, conservación y creación de paisajes carece aún de un marco de planificación y de gestión maduro y unitario. Estamos en una fase en la que no se está debatiendo lo suficiente sobre cuál es el modelo más adecuado, y estamos obligados a ello, para la asunción efectiva de la Convención Europea del Paisaje (Florenza 2000) suscrita por España. Debate y opciones que habrán de considerar aspectos normativos, organizativos y de competencias. Demasiado prosaico para las sutilezas del paisaje o de los paisajes. Pero cualquier constreñimiento o reduccionismo será negativo, tanto en la perspectiva de la organización y competencias, como en una pretendida canonización de ciertos paisajes considerados excelentes en detrimento de las posibilidades y responsabilidades del territorio crear para crear entornos de calidad. La política de paisaje debe concernir a responsabilidades en ámbitos muy diversos y complementarios, y trascender su primaria dimensión estética hacia referencias éticas, aquellas que comportan una relación con el medio físico-natural (más toda la aportación histórica cultural) atenta y respetuosa, es decir, en clave de sostenibilidad global.

Las propuestas del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía

Desde la planificación regional, dado que no incide directamente sobre la realidad física, habría que poner el acento en su función de orientar a los procesos de planificación de otras escalas en la perspectiva de su coherencia con el modelo territorial regional para que contribuyan a sus objetivos más generales. Es decir, pensando en clave de las oportunidades y posibilidades de otros instrumentos más cercanos a la ordenación física directa, como un ejercicio propio de la naturaleza transcalar de la ordenación del territorio: pensar globalmente para actuar localmente. La aportación que se hace desde el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía consiste en valorar el paisaje y ofrecer referencias para su incorporación por el planeamiento urbanístico y otros

planes, entendiéndolo como una categoría útil y operativa que podría contribuir a mejorar su calidad y eficacia.

El Plan establece un conjunto de directrices y recomendaciones que tiene como eje el paisaje. Por una parte, considera el paisaje como parte integrante del Sistema de Patrimonio Territorial de Andalucía. Por otra, ofrece directrices para el objetivo de crear entornos de calidad a partir del patrimonio urbano heredado, pero también fomentando la responsabilidad e intencionalidad paisajística en las creaciones contemporáneas (arquitectura, obras civiles...). Finalmente, intenta aproximarse a esa concepción del paisaje antes expresada promoviendo actuaciones específicas que favorezcan su interpretación y valoración, considerándolo como un recurso activo en la identidad cultural y la gestión del territorio. Las principales orientaciones del Plan son las siguientes:

1. El interés de elaborar unas Directrices de Protección del Patrimonio Territorial en el que considerar todos los espacios y bienes, sean de carácter natural o cultural, para su tratamiento integrado, y entre ellos el paisaje. El ámbito más adecuado sería el de los principales dominios territoriales (Sierra Morena-Los Pedroches; El valle y campiñas del Guadalquivir; las sierras y valles béticos; y el litoral).

Dichas Directrices tendrían que contener los criterios generales para la protección, conservación y mejora del paisaje estableciendo objetivos de calidad, así como la identificación de las unidades, elementos e hitos más significativos que formaran parte del Inventario de Recursos del Patrimonio Territorial previstos en el Plan. En la medida que su función es orientar el tratamiento más adecuado del paisaje deberían contener criterios y medidas a adoptar por los planes, programas e intervenciones con incidencia territorial que se hayan de desarrollar en su ámbito de aplicación, y en todo caso, identificar aquellos ámbitos que, por sus especiales características o valores, requieran el desarrollo de programas coordinados para la mejora y diversificación del paisaje. Desde la perspectiva regional se consideran prioritarios los ámbitos litorales turísticos y de agricultura intensiva; los ámbitos con paisajes agrarios singulares afectados por procesos de transformación intensos (Aljarafe, Alcores, Vega del Guadalhorca, Vega de Antequera, Vega de Granada, Alpujarras, Axarquía, Vega de Motril y Campo de Níjar); los espacios con requerimientos específicos vinculados a la protección del suelo y la diversificación paisajística (campiña



cerealista del Guadalquivir, altiplanicies orientales y sureste árido) y los afectados por las actividades mineras.

2. La necesidad de establecer criterios dirigidos a la planificación territorial subregional y el planeamiento urbanístico para que sean incorporados entre sus determinaciones, en el marco de sus respectivos ámbitos, objetivos y alcance. Un primer conjunto de criterios paisajísticos debe estar referido a la definición del modelo de ciudad. Es importante esta vinculación al modelo para que la actuación paisajística no quede en puro maquillaje. Es decir, desde exigencias de calidad paisajística en la urbanización y soluciones edificatorias que valoren la adecuada inserción de las formas de arquitectura contemporánea en el entorno urbano y rural; que atienda a la recualificación de los espacios urbanos degradados, tanto residenciales como industriales e infraestructurales, así como el adecuado tratamiento y acabado de los bordes urbanos; que promueva programas y proyectos de intervención dirigidos a la mejora de la imagen y la escena urbana, así como para un tratamiento adecuado en situaciones paisajísticas características como las que se derivan de su topografía o la existencia de riberas fluviales o litorales; y también, que incorpore criterios paisajísticos en las ordenanzas municipales que regulen aquellos elementos que configuran la estética urbana (publicidad, instalaciones, mobiliario urbano...).

De forma particular, cada plan debe definir los objetivos de calidad del paisaje y las medidas de ordenación dirigidas a la preservación de sus valores paisajísticos, y en particular de los usos y actividades con potencial incidencia sobre el paisaje y los objetivos de calidad propuestos, desa-

rollando métodos de participación social activa. Será útil para ello recurrir al análisis de las cuencas visuales y prestar especial atención a los accesos y contornos urbanos en la medida que son potentes generadores de imagen y percepción; y, consecuentemente, aportar criterios para el tratamiento de las infraestructuras viarias y su integración paisajística y urbana, estableciendo zonas de protección visual de los núcleos de población y sus hitos más significativos, pero también favoreciendo actuaciones apropiadas en aquellas zonas que paisajísticamente el viario ha potenciado. Y, con carácter general, la previsión de reservas de suelo específicas relacionadas con la promoción, acceso y uso público de los recursos patrimoniales capaces de constituirse en itinerarios integradores de la oferta de equipamientos de interpretación del patrimonio territorial y de los paisajes. Los itinerarios de interés paisajístico, tanto urbanos como rurales, podrán formar parte del sistema de espacios libres y peatonales.

Capítulo aparte, finalmente, merece el tratamiento paisajístico de aquellas áreas que requieran medidas de regeneración ambiental y paisajística, en especial las periferias urbanas, entornos agrarios degradados, suelos industriales, etc., programando, en su caso, Planes Especiales de Mejora Paisajística. También la previsión de programas de intervención que desarrollen proyectos de imagen, que incluya la dotación de hitos y elementos artísticos, el tratamiento de elementos de publicidad, y la promoción de los recursos escénicos.

3. La política agraria, en el marco de las medidas de carácter agroambiental y desarrollo rural, constituye un factor de especial valor para los ob-

jetivos en relación con el paisaje. Desde los organismos responsables en estas materias se podrán desarrollar programas específicos de protección y mejora de los paisajes, incorporando objetivos de protección y mejora del paisaje en los instrumentos propios de desarrollo rural (Programas Leader y Proder). Existen en este terreno numerosas experiencias en países europeos, y también en Andalucía, que con la puesta en práctica de las medidas agroambientales han desarrollado actuaciones de mejora del paisaje rural (reforestación, extensificación de usos, fomento de la agricultura ecológica, recuperación de lindes y setos naturales, o la restauración y recuperación de vías pecuarias). Pero donde la experiencia europea es más rica es en la creación de instrumentos económicos y de concertación para incentivar a la propiedad rural en el mantenimiento y conservación de elementos característicos del paisaje agrario tradicional. Sin duda, la reconversión que está sufriendo el campo es, en este aspecto, una oportunidad para fomentar modelos de aprovechamiento agrario más diversificado y de desarrollo rural en el que el paisaje puede llegar a ser un recurso de gran importancia.

4. Las infraestructuras constituyen una de las actuaciones con más incidencia en el paisaje, tanto positiva (permiten accesos a nuevos paisajes y perspectivas) como indeseada. Pese a la creciente preocupación y esfuerzos de incorporación del paisaje en las actuaciones públicas, sigue siendo necesario reforzar y actualizar los contenidos paisajísticos en la planificación, diseño y construcción de la obra pública dada su responsabilidad sobre la construcción del territorio y su imagen, el paisaje. Se considera a estos efectos el conjunto de las infraestructuras de comu-

nicaciones (la Ley Andaluza de Carreteras supone una de las aportaciones más novedosas e interesantes), hidráulicas y energéticas, incluidas sus mejoras y modificaciones.

La planificación y ejecución de las infraestructuras deben incluir en sus diferentes tipos de proyectos y estudios, la variable paisajística como objeto expreso de atención y referente informador de la definición de las soluciones constructivas a adoptar. En particular, los proyectos de infraestructuras deben considerar, al menos, los criterios de integración y adecuación paisajística al entorno, los puntos de mayor valor paisajístico, los recorridos panorámicos y atenderá a la mejora de la percepción estática y dinámica. Asimismo, deben desarrollarse proyectos de restauración paisajística complementarios a los proyectos técnicos de ejecución, y se deben aportar criterios para el tratamiento e inserción en el paisaje de las instalaciones complementarias y edificaciones permitidas en su entorno y del dominio público. En el caso de las infraestructuras y actuaciones de obra pública que discurren o incidan directamente en el medio urbano, deberá asegurarse de manera adecuada su integración urbana, en función de las características físicas y funcionales del entorno en el que se ubiquen.

Para los distintos tipos de infraestructuras se debe prever la elaboración de protocolos metodológicos y de contenidos a incorporar en los respectivos pliegos de prescripciones técnicas, para asegurar el adecuado tratamiento del paisaje en todas las etapas de planificación, diseño y ejecución de las actuaciones.

Estas medidas de orden físico, destinadas a la mejora de los entornos habitables, deben complementarse con otras que resalten el componente subjetivo del paisaje (la percepción y valoración individual y colectiva de nuestro entorno). Entre estas medidas de fomento el Plan debe promover que los poderes públicos favorezcan la difusión de los valores de los paisajes andaluces y promover cuantas iniciativas conduzcan a su mejor conocimiento y aprecio de sus valores como resultado de una construcción social histórica, al tiempo que en permanente evolución, y a reforzar el compromiso social de los andaluces con el paisaje como patrimonio colectivo. Entre las medidas concretas que el Plan debe proponer adquieren especial importancia las siguientes:

5. La creación de un observatorio del paisaje, que tendrá como objeto la creación y mantenimiento de un registro permanente de la situación y evolución de los paisajes de Andalucía. Este observatorio se concibe básicamente como

una red de puntos de observación del paisaje (basado en una tipología de un número significativo de paisajes representativo de la variedad paisajística de Andalucía), y un archivo de imágenes o elementos de interpretación, principalmente, de carácter fotográfico y complementado con otros materiales iconográficos e interpretaciones literarias y de otras experiencias vitales. Todo ello con el objeto de configurar una herramienta de consulta, interpretación, seguimiento y control de los paisajes y de los procesos de transformación y cambio que afectan al paisaje andaluz. Dicho observatorio está llamado a formar parte de redes que se organicen con esta misma finalidad, como ya se está estudiando en el marco de programas de cooperación europeos en los que participa la Junta de Andalucía, incluyendo soluciones tecnológicas viables para que puedan ser vistos en directo mediante su conexión a sitios de internet.

6. El Plan establece en su programa de actuación la formación de una Red de Miradores de Andalucía concebida como un equipamiento dotado de los medios adecuados para la contemplación e interpretación de la diversidad de paisajes, organizados jerárquicamente, y que incluya, al menos, la siguiente tipología: miradores de interés regional (en las puertas de entrada a la Comunidad, y miradores escénicos o panorámicos); miradores metropolitanos y urbanos; mira-

dores del litoral; miradores de espacios naturales. Dicha red deberá también sustentarse en una imagen que la identifique como tal, tanto en los aspectos de proyecto como en los de comunicación, incluyendo la producción de materiales de difusión y desarrollando al máximo una relación interactiva con las personas que lo utilicen.

7. Para el impulso de los poderes públicos para la puesta en valor de objetivos de calidad paisajística en la intervención sobre el territorio, se puede fomentar un mecanismo que tiene una buena aceptación: las buenas prácticas paisajísticas en el formato que ya se ha consolidado en otros ámbitos (por ejemplo, "Hábitat" para ciudades sostenibles). Dicha iniciativa persigue tanto el reconocimiento público de las buenas prácticas, como su difusión para propiciar el compromiso de instituciones y actores económicos y sociales, en sus respectivas responsabilidades, en la creación de entornos de calidad y que así sean percibidos por la gente. Entre sus precedentes se encuentra el Premio Mediterráneo de Paisaje, iniciativa desarrollada en el marco del programa INTERREG IIC, y en el que un municipio andaluz, Alcalá la Real (Jaén), obtuvo un accésit por su proyecto de mejora urbana del barrio de Las Cruces, un buen ejemplo de resolución de un conjunto de problemas urbanos y sociales, con el valor añadido de su significación paisajística para la ciudad ■

