

# Criterios para la elaboración de guías de paisaje cultural

Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico



UNIÓN EUROPEA  
Fondos Estructurales y  
de Inversión Europeos



Junta  
de Andalucía

Consejería de Cultura  
y Patrimonio Histórico

## CONSEJERÍA DE CULTURA Y PATRIMONIO HISTÓRICO

Consejera de Cultura y  
Patrimonio Histórico  
Patricia del Pozo Fernández

Viceconsejero de Cultura y  
Patrimonio Histórico  
Alejandro Romero Romero

Secretaria General de  
Patrimonio Cultural  
María Esperanza O'Neill Orueta

Director General de Patrimonio  
Histórico y Documental  
Miguel Ángel Araúz

Director del Instituto Andaluz del  
Patrimonio Histórico (IAPH)  
Juan José Primo Jurado

Edita: Consejería de Cultura y  
Patrimonio Histórico.  
Junta de Andalucía

© de la edición:  
Consejería de Cultura y  
Patrimonio Histórico.  
Junta de Andalucía

Coordinación de la 2.<sup>a</sup> ed.:  
Instituto Andaluz del Patrimonio  
Histórico

COORDINACIÓN CIENTÍFICA  
Silvia Fernández Cacho, IAPH

AUTORÍA  
Silvia Fernández Cacho, IAPH  
José María Rodrigo Cámara, IAPH  
Víctor Fernández Salinas,  
Universidad de Sevilla  
Isabel Durán Salado, IAPH  
José Manuel Díaz Iglesias, IAPH  
Jesús Cuevas García, IAPH  
Pedro Salmerón Escobar,  
arquitecto  
Isabel Santana Falcón, IAPH

IMÁGENES  
Fondo Gráfico IAPH  
(salvo indicación contraria)

EQUIPO EDITORIAL IAPH  
María Cuéllar Gordillo, Cinta  
Delgado Soler, Carmen Guerrero  
Quintero

DISEÑO Y MAQUETACIÓN  
Manolo García nz

IMPRESIÓN Y  
ENCUADERNACIÓN  
J. de Haro Artes Gráficas SL

AÑO DE EDICIÓN: 2022 (2.<sup>a</sup> ed.)  
ISBN 978-84-9959-416-3



Esta obra está bajo una licencia  
Reconocimiento-NoComercial-  
SinObraDerivada 3.0 España  
Creative Commons.  
Usted es libre de copiar, distribuir  
y comunicar públicamente  
la obra bajo las condiciones  
siguientes: reconocimiento, no  
comercial, sin obra derivada.  
La licencia completa está  
disponible en:  
[http://creativecommons.org/  
licenses/bync-nd/3.0/es/](http://creativecommons.org/licenses/bync-nd/3.0/es/)

La edición de este libro está  
enmarcada en el proyecto  
PATRITUR, subvencionado por  
la Consejería de Transformación  
económica, Industria, Cono-  
cimiento y Universidades con  
fondos FEDER.



**Criterios  
para la  
elaboración  
de guías de  
paisaje cultural**

Coordinación científica: Silvia Fernández Cacho



# Presentación

Desde los inicios de su andadura, el Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico (IAPH) ha promovido el acercamiento al patrimonio cultural como parte integrante –y muy relevante– del territorio y, por ello, sujeto a sus condicionantes, tanto pasados como presentes. Los bienes culturales dejan de considerarse como objetos aislados para reconocer las múltiples relaciones que despliegan con el medio físico y social en el que se insertan.

Estos principios conductores de su actividad explican que, ya desde el año 2000, fecha en la que se promulgó en Florencia el Convenio Europeo del Paisaje, el Instituto haya venido acometiendo una serie de proyectos y actuaciones de importante calado metodológico y técnico en materia de paisajes culturales, al mismo tiempo que integrado en su estructura orgánica un departamento específico para desarrollarlos: el Laboratorio del Paisaje Cultural.

A través del Laboratorio, el Instituto ha formado parte de las comisiones de seguimiento y acompañamiento científico de la Estrategia de Paisaje de Andalucía y del Plan Nacional de Paisaje Cultural; ha sido invitado a diferentes eventos científico-técnicos por parte de organismos nacionales e internacionales; ha realizado actividades formativas a través de cursos y tutorías personalizadas dentro y fuera de nuestras fronteras; y ha publicado un buen número de trabajos de investigación y divulgación.

En esta línea de transferencia del conocimiento, uno de los ejes vertebradores de nuestra acción institucional, se inserta esta publicación, que tiene como objetivo formalizar una buena parte de la reflexión y la experiencia acumulada en estos veinte años de trabajo continuado en materia de paisajes culturales. En nuestro ánimo está el aportar un instrumento útil para quienes tengan el interés y la responsabilidad de preservar los valores culturales y naturales de sus paisajes, conduciendo los cambios que se operan sobre ellos con criterios de sostenibilidad y gobernanza participativa. Espero que lo hayamos conseguido.

Juan José Primo Jurado  
Director del IAPH

# Prólogos

La publicación *Criterios para la elaboración de guías de paisaje cultural*, de la Consejería de Cultura y Patrimonio Histórico de la Junta de Andalucía, elaborada por el Instituto Andaluz del Patrimonio, supone un gran avance en la adecuada consideración de los paisajes culturales.

Felicitemos al director del Instituto, Juan José Primo Jurado, a la coordinadora científica de la publicación, Silvia Fernández Cacho, y al resto de sus autores: José María Rodrigo Cámara, Víctor Fernández Salinas, Isabel Durán Salado, José Manuel Díaz Iglesias, Jesús Cuevas García, Pedro Salmerón Escobar e Isabel Santana Falcón.

La excepcional experiencia adquirida por el Instituto a lo largo de estos años, en un territorio de gran belleza y riqueza incomparable, le ha llevado a desarrollar reflexiones profundas y a definir herramientas adaptadas a la gestión de los paisajes culturales.

La dimensión espacial y temporal que se propone y el alcance de los temas que abarcan los *Criterios para la elaboración de guías de paisaje cultural* son, por tanto, de gran utilidad para las autoridades públicas y otros actores del territorio que deseen emprender un proceso de protección, gestión y valorización de su paisaje.

Más que una fuente de inspiración, son una invitación a la acción.

Maguelonne Déjeant-Pons

Secretaría Ejecutiva del Convenio Europeo del Paisaje del Consejo de Europa

Al ratificar España, a comienzos de este milenio, el Convenio del paisaje del Consejo de Europa, se comprometía a establecer unas estrategias que vincularan a las Administraciones, instituciones y sociedad civil, es decir, al conjunto del país, con el paisaje, en su aceptación más general.

Para la implementación del Convenio se desplegaron unas líneas de trabajo, entre las que destaca la elaboración del Plan nacional de paisaje cultural. En su redacción participaron los máximos expertos en paisaje provenientes de todas las Comunidades Autónomas y aquí cabe mencionar la destacada participación de Andalucía.

Dentro del Plan nacional de paisaje cultural, se hace especial hincapié en el desarrollo de aquellos aspectos metodológicos, “que puedan constituir una finalidad en sí mismos, como fuente de conocimiento, y al mismo tiempo ser una valiosa herramienta para todas las administraciones u organismos que tengan responsabilidades sobre el territorio. Que proporcionen el conocimiento necesario a tener en cuenta para programar cualquier actuación que tenga incidencia en el territorio, ya sea de carácter medioambiental, urbanístico, de obras públicas, etc.”

Gracias a su larga trayectoria en el estudio de sus complejos y variados paisajes, analizados desde perspectivas muy novedosas, los expertos que empezaron a trabajar tras la firma del Convenio del paisaje comparten, a través de esta publicación, todos sus conocimientos y experiencia. Sin duda, su contenido servirá de eficaz herramienta para quienes se vean en la situación profesional o interés personal, de elaborar una guía de paisaje cultural.

Carmen Caro

Coordinadora de los Planes Nacionales de Patrimonio Cultural, Instituto de Patrimonio Cultural de España

- Capítulo 1
- 11 Leer antes de usar**
- 012 1.1. Deconstruyendo conceptos**  
1.1.1. ¿Qué es un documento de criterios?  
1.1.2. ¿Qué es una guía de paisaje?  
1.1.3. ¿Qué es un paisaje cultural?
- 018 1.2. Fines y oportunidad**  
1.2.1. Un momento oportuno para esta publicación  
1.2.2. Criterios para qué y para quién
- 022 1.3. Cómo usar este documento**  
1.3.1. Estructura y contenidos  
1.3.2. Normalización de conceptos y referencias

- Capítulo 2
- 029 Los preparativos. Diseño y planificación**
- 030 2.1. Definición de objetivos, recursos y alcance de una guía de paisaje**  
2.1.1. Orígenes diversos y metas comunes de las guías de paisaje  
2.1.2. Valoración del ámbito territorial  
2.1.3. Recursos materiales y humanos  
2.1.4. Alcance de una guía de paisaje
- 036 2.2. Organización del trabajo**  
2.2.1. Liderazgo y equipos. Aspectos de dirección  
2.2.2. Contenidos y tareas. Aspectos de coordinación
- 039 2.3. Estrategias transversales**  
2.3.1. Fuentes de información y normalización documental  
2.3.2. Mapa de agentes  
2.3.3. Participación pública  
2.3.4. Acompañamiento gráfico  
2.3.5. Comunicación  
2.3.6. Continuidad de la guía de paisaje

- Capítulo 3
- 071 Dónde actuar. Identificación y delimitación del ámbito de estudio**
- 072 3.1. La manifestación espacial del paisaje**  
3.1.1. Procedimientos y bases conceptuales para su identificación  
3.1.2. Las escalas del paisaje

- 076 3.2. Identificación de los valores del paisaje**  
3.2.1. Entre lo objetivo y lo subjetivo  
3.2.2. Parámetros de referencia
- 082 3.3. Delimitación del ámbito**  
3.3.1. Premisas metodológicas  
3.3.2. Contextualización territorial  
3.3.3. Análisis de los componentes materiales  
3.3.4. Análisis de los componentes socio-perceptivos  
3.3.5. Generación de compilaciones y esquemas cartográficos

- Capítulo 4
- 096 La naturaleza. Factores bióticos y abióticos**
- 097 4.1. Naturaleza y cultura**
- 099 4.2. La geomorfología**
- 103 4.3. El agua**
- 103 4.4. El clima**
- 111 4.5. Biogeografía**
- 112 4.6. Recursos patrimoniales asociados al medio natural**

- Capítulo 5
- 114 El tiempo. La construcción histórica del territorio**
- 115 5.1. El paisaje y la construcción histórica del territorio**  
5.1.1. Historia e historiografía en el debate actual  
5.1.2. El método de investigación histórica aplicado al estudio del paisaje  
5.1.3. Las fuentes. Su selección y análisis para la investigación histórica del paisaje  
5.1.4. El modelo explicativo. De los acontecimientos a los procesos
- 131 5.2. Recursos patrimoniales asociados a la historia del territorio**



	Capítulo 6		
<b>135</b>	<b>Los usos. Actividades antrópicas</b>	<b>208</b>	<b>8.2. Hacia qué paisaje: objetivos y medidas</b>
			8.2.1. Los objetivos de calidad paisajística en el CEP
			8.2.2. Cómo definir los objetivos de calidad paisajística
			8.2.3. Conservar, mantener, mejorar. Medidas
			8.2.4. Estructura organizativa y atributos de las medidas
			8.2.5. Presentar las medidas
	Capítulo 7		Capítulo 9
<b>136</b>	<b>6.1. El paisaje cultural como construcción social: dinamismo y transformaciones antrópicas</b>	<b>223</b>	<b>Acompañar el ciclo de vida de una guía de paisaje</b>
<b>137</b>	<b>6.2. El análisis de las actividades antrópicas en la caracterización paisajística</b>		
<b>139</b>	<b>6.3. Identificación y selección de las actividades</b>	<b>224</b>	<b>9.1. Concepto y tareas de seguimiento</b>
<b>141</b>	<b>6.4. Descripción de las actividades antrópicas</b>		9.1.1. Paisajes en cambio y ciclo de vida de una guía de paisaje
<b>145</b>	<b>6.5. Recursos patrimoniales asociados a las actividades antrópicas</b>		9.1.2. Organización de tareas
	Capítulo 8	<b>231</b>	<b>9.2. Un marco para la evaluación</b>
<b>148</b>	<b>Las imágenes. Percepciones paisajísticas</b>		9.2.1. Cuestiones previas
			9.2.2. Hacia un plan de evaluación
<b>149</b>	<b>7.1. La percepción social del paisaje</b>	<b>239</b>	<b>9.3. Introducción al trabajo con indicadores</b>
	7.1.1. Las claves de la relación paisaje-percepciones sociales		9.3.1. Definición y requisitos
	7.1.2. Aproximaciones analíticas al estudio de las percepciones sociales		9.3.2. Diseño y aplicación
	7.1.3. Clasificación de las percepciones sociales en paisajes culturales	<b>245</b>	<b>9.4. Una guía reactiva para una gestión adaptativa</b>
<b>162</b>	<b>7.2. Aproximaciones a la percepción visual del paisaje</b>	<b>247</b>	<b>9.5. Compromiso y gobernanza en la continuidad de una guía de paisaje</b>
	7.2.1. Las formas del paisaje	<b>253</b>	<b>9.6. Panorama y experiencias de gobernanza participativa</b>
	7.2.2. Vistas estáticas y dinámicas		
	7.2.3. Texturas, color y volumen	<b>256</b>	<b>Diagrama de síntesis</b>
<b>183</b>	<b>7.3. Recursos patrimoniales asociados a las percepciones paisajísticas</b>	<b>258</b>	<b>Referencias y lecturas recomendadas</b>
	Capítulo 8		
<b>188</b>	<b>Conducir el cambio. Diagnóstico, objetivos y medidas.</b>		
<b>189</b>	<b>8.1. Situación de partida: diagnóstico</b>		
	8.1.1. Síntesis de la caracterización		
	8.1.2. Dinámica demográfica y económica		
	8.1.3. Análisis de la acción institucional		
	8.1.4. Identificación de riesgos e impactos sobre el paisaje		

# Índice



**Conducir**

**el cambio.**

**Diagnóstico,**

**objetivos**

**y medidas**

## 8.1. Situación de partida: diagnóstico

El diagnóstico paisajístico constituye un punto de inflexión fundamental en el desarrollo de una guía de paisaje, ya que supone, por un lado, la culminación de las fases de caracterización del paisaje y, por otro, el punto de partida para fundamentar las propuestas de actuación que se materializarán en línea con los objetivos de calidad y a través de las medidas concretas para alcanzarlos.

Su finalidad es llevar a cabo la identificación y valoración de las principales claves interpretativas que caracterizan el paisaje objeto de estudio, conocer su estado actual e identificar los riesgos e impactos que van a determinar sus tendencias previsibles a corto, medio y, cuando es posible, largo plazo.

Para su desarrollo se partirá de una síntesis de la caracterización, a la que se sumará el análisis de las dinámicas demográfica y económica del territorio, así como el estudio y valoración de las determinaciones recogidas tanto en los documentos de ordenación y planificación como en todos aquellos generados por la administración pública con el propósito de integrar el paisaje en las políticas territoriales y sectoriales. A partir del diagnóstico y de las aspiraciones de la población local se formularán los objetivos de calidad y se propondrán las medidas de actuación.

### 8.1.1. Síntesis de la caracterización

En la síntesis de la caracterización se plasmarán aquellos aspectos o claves interpretativas que tienen mayor capacidad para transmitir el carácter del paisaje, tanto en el momento de su contemplación como en el proceso de su entendimiento. La imagen del espacio en cuestión y de sus valores territoriales, materializados en la percepción sensorial, deben ser fácilmente interpretables porque constituye el primer acercamiento a él y anticipa las razones por las que un paisaje puede calificarse de interés cultural, merece ser estudiado como tal y deben serle aplicadas acciones y medidas para la salvaguarda de sus valores.

Mucho más importante que la elaboración de una sinopsis de los aspectos tratados individualmente en la caracterización es presentar un escenario de conjunto que permita conocer tanto el sistema natural que sirve de soporte y



Composición de imágenes extraídas de la síntesis y diagnóstico de la Guía del Paisaje Histórico Urbano de Sevilla

es, a la vez, protagonista en la caracterización de un paisaje cultural determinado, como los efectos de la acción antrópica sobre él. Su formalización en la guía de paisaje ha de ser clarificadora siguiendo una orientación discursiva y descriptiva a la vez que valorativa.

### 8.1.2. Dinámica demográfica y económica

#### a) Dinámica demográfica

La dinámica demográfica de los territorios es un aspecto fundamental, si no el más fundamental, de todos los que tienen que ver con su análisis. Por un lado, si el paisaje es mirada, difícilmente se podrán obtener apreciaciones de interés si se trata de un territorio que se ha vaciado y convertido en un desier-

to demográfico; y, por otro lado, los usos del suelo están muy vinculados también a la presencia humana, especialmente en los escenarios de detalle, tales como los de huertas. El análisis del paisaje en materia sociodemográfica, en consecuencia, tiene que estar atento a aspectos de carácter cuantitativo y cualitativo.

Los aspectos cuantitativos son relativamente fáciles de obtener para unidades básicas como los municipios, aunque para territorios más acotados no siempre es fácil. En España, por ejemplo, es fácil obtener esos datos para algunos distritos urbanos o las parroquias de algunas comunidades del norte, pero de alcance más complicado en el resto del país y con mayor incidencia en municipios grandes susceptibles de contener más de un paisaje cultural (Cáceres, Lorca, Jerez de la Frontera, etc.). En este caso las fuentes más comunes son las que proporciona el Instituto Nacional de Estadística (INE) aunque las comunidades autónomas tienen también sus servicios estadísticos con alcance municipal (y a veces de rango administrativo inferior) a disposición pública. Entre los aspectos clave relacionados con la mirada sociodemográfica cuantitativa de los territorios hay que destacar:

- La población total y su evolución. No se puede decir que exista un patrón óptimo en la evolución de la población de un paisaje cultural, pero tanto las regresiones como los crecimientos acelerados pueden derivar en problemas de abandono o de estrés territorial (por expansión de la construcción descontrolada, por intensificación abusiva de cultivos, etc.).
- La densidad de población (número de habitantes por km<sup>2</sup>) mide la intensidad de la ocupación humana de un territorio. Tampoco hay patrones universales que permitan hablar de sobreocupación territorial (una misma cifra puede no acompañarse de efectos adversos en Países Bajos y sí en la India), pero es habitualmente aceptado que densidades por debajo de los 10 habitantes/km<sup>2</sup> son densidades muy bajas, en tanto que por encima de los 100 empiezan a ser altas.
- La estructura por edades revela el grado de juventud o envejecimiento de una población. Las consecuencias que se derivan de tener poblaciones más envejecidas o más rejuvenecidas tienen que ver con que las primeras suelen estar más parejas a procesos de estancamiento y regresión demográfica (con tendencia a paisajes fosilizados, con menos cambios o con signos de abandono), en tanto que la segunda, más ligada a creci-

mientos demográficos intensos, se identifican más con paisajes propensos al estrés. Además, la forma de percibir los paisajes también cambia con las poblaciones dominantes, ya que no es lo mismo un territorio que es percibido mayoritariamente por personas jóvenes o adultas-jóvenes, que otro percibido por mayores. Las vías más comunes para conocer la estructura de la población son las pirámides de población o la división de esta población en tres grandes grupos de edad (menores de 15 años, entre 15 y 65 años, 65 años y más).

- Las dinámicas demográficas, o la forma en la que evolucionan los parámetros demográficos, también son importantes. Existen dos grandes dinámicas: las vegetativas (o naturales) y las espaciales (o migratorias). En las primeras, y muy relacionado con la juventud o el envejecimiento de la población antes citado, hay que tener en cuenta las tasas brutas de natalidad (número de nacidos durante un cierto período multiplicado por mil y dividido entre la población total) y las de mortalidad (número de defunciones por mil dividido entre la población total). Las tasas de natalidad bajas (por debajo del 10 por mil) y las de mortalidad moderadas, aunque en leve ascenso (en torno al 12 por mil) son habituales en España y plantean un cierto anquilosamiento demográfico. Este se ve compensado a veces por los movimientos espaciales y, sobre todo, su saldo (diferencia entre tasas brutas de inmigrantes y de emigrantes). La situación de anemia demográfica de España habría sido, por ejemplo, mucho más intensa sin la llegada de inmigrantes. Bien es cierto que, en término de paisajes culturales, todas estas cuestiones hay que llevarlas a contextos espaciales que suelen escapar de las lógicas generales de los países y regiones y que explican que en ellas puedan observarse comportamientos demográficos particulares.

- Otras informaciones sociodemográficas que suelen tener menos protagonismo en el análisis de los paisajes culturales, pero que pueden ser relevantes en algunos de ellos (por ejemplo, en una cuenca minera en desmantelamiento), están relacionados con los porcentajes de población que alcanzan los distintos rangos educativos, la incidencia de la ocupación y el paro, etc.

Los aspectos cualitativos son más complejos y difíciles de establecer a partir de las fuentes estadísticas convencionales y habrá que acudir a monografías y estudios locales. En no pocos casos, y cuando la caracterización del pai-

saje lo requiera, será preciso la elaboración de encuestas (para ser aplicadas en grupos amplios y poco determinados) y de entrevistas estructuradas o semiestructuradas o abiertas (todas ellas dirigidas a segmentos o personas muy concretas en un territorio para el conocimiento de hechos y procesos). Entre los aspectos que más pueden requerir estos métodos de análisis (para los que es muy difícil establecer un patrón único), hay que tener en cuenta:

- El carácter rural o urbano de la población, que habitualmente va ligado a prácticas de comportamiento social distintas (ni mejores ni peores), pero que influyen en la forma con la que se aprecian los paisajes.
- La actitud de la población residente respecto a los cambios (o, al contrario, al estancamiento) socioeconómicos que afectan a su territorio y, por extensión, a sus paisajes.
- Un campo de interés se reserva para visitantes (turistas o excursionistas). Interesa conocer su perfil, que a menudo mezcla aspectos cuantitativos y cualitativos, aunque aquí interesen sobre todo estos últimos, como por ejemplo la procedencia, edad, nivel formativo, gustos asociados con el tiempo libre, expectativas sobre el territorio, etc.
- Otras informaciones sociodemográficas cualitativas pueden estar relacionadas con grupos socioculturales específicos en determinados paisajes

**En la síntesis de la caracterización se plasmarán aquellos aspectos o claves interpretativas que tienen mayor capacidad para transmitir el carácter del paisaje cultural, tanto en el momento de su contemplación como en el proceso de su entendimiento.**



culturales: las poblaciones indígenas, sobre quienes realizan ciertas actividades en extinción, sobre personas mayores con conocimientos de técnicas y saberes desaparecidas en la actualidad, etc., son algunos de ellos.

## b) Dinámica económica

Describir la dinámica económica que subyace en la expresión formal de un paisaje es importante porque puede estar detrás de buena parte de sus problemas y amenazas. Como ya se ha indicado para otros parámetros, los ámbitos de escala local no siempre disponen de información lo suficientemente desagregada para identificar datos que se refieran con nitidez al área del paisaje analizado, ya que a menudo, las cifras económicas se ofrecen para contextos más generales —países, regiones, provincias— y, con menor detalle, municipios. Por esta razón, en ocasiones habrá que acudir también a la realización de entrevistas bien dirigidas a personas e instituciones que puedan ofrecer una valoración fiable del devenir económico del territorio en el que se inserta el paisaje objeto de análisis.

Una diferenciación básica en materia de dinámica económica radica en diferenciar entre situaciones de:

- Regresión económica. Propia de áreas mal comunicadas, de montaña, aisladas o cercanas a fronteras poco permeables (a menudo todas estas circunstancias se combinan en un mismo espacio). El resultado es un acceso difícil a los mercados (tanto para el abastecimiento como, sobre todo, para la exportación de recursos propios) y la atonía se proyecta en paisajes que, aun en su autenticidad, se fosilizan y degradan.
- Estancamiento económico. Sin llegar a la situación anterior, se trata de territorios que, aun integrados en los mercados de distribución y exportación, están especializados en sectores económicos con rasgos de obsolescencia y poco adaptados a los rápidos cambios de la globalización. No están en regresión, pero tampoco progresan.
- Desarrollo económico. Difiere de las situaciones anteriores en que se trata de territorios que han sabido adaptarse a las reglas y pautas de los mercados nacionales e internacionales y encaran con flexibilidad sus rápidos cambios. Se especializan en productos de calidad, únicos y/o muy demandados, que son los más competitivos y, además, perciben el ritmo

de los cambios antes de que se produzcan o se preparen para ello. Los territorios urbanos se adaptan mejor, aunque no todos, a estas premisas.

Las condiciones de regresión, estancamiento o desarrollo pueden ser generales, pero también puede haber, tanto sectores económicos que estén siendo objeto de una crisis prolongada y sin retorno, como otros que resisten mejor o se han reconvertido encarando mejor los cambios. En consecuencia, y dado que muchas de estas actividades económicas son las que han conformado, directa o indirectamente los paisajes culturales, es importante identificar los sectores económicos protagonistas y sus circunstancias específicas (minería, ganadería, agricultura, etc.). Todo esto tiene la máxima relevancia dado que las orientaciones que se establezcan en pasos postreros de la guía de paisaje dependerán en buena medida de sus circunstancias económicas.

### 8.1.3. Análisis de la acción institucional

Como ya se ha expuesto en otros apartados de este trabajo, los paisajes culturales se construyen a partir de la actividad física y sensorial de las personas; sin ellas, sin su trabajo y, sobre todo, sin su mirada, el paisaje no existe. El paisaje es una construcción social cargada de subjetividad en tanto que su percepción depende de las personas, pero es la actividad humana la que transforma el medio natural y participa activamente en la configuración del paisaje otorgándole una cualidad principal: su carácter dinámico.

Esas transformaciones, que no tienen por qué ser en sí mismas negativas, alteran el medio natural para facilitar la implantación humana, permitir el desarrollo económico y atender las necesidades socioculturales de las poblaciones. Así ha sucedido desde el nacimiento de las primeras civilizaciones, que no solo construían grandes estructuras para mejorar la comunicación, la defensa o el abastecimiento de alimentos o materias primas (camino, fortificaciones, acueductos, etc.) sino también complejas edificaciones de carácter ritual, como Stonehenge (Wiltshire, Reino Unido), la ciudad sagrada de Caral-Supe (Barranca, Perú) o el gran templo y complejo cultural de Luxor (Egipto).

En consecuencia, buena parte de la memoria de los pueblos reside tanto en sus logros materiales como en los vínculos emocionales que las personas establecen con determinados elementos localizados en el territorio que han

**Los paisajes culturales, significados por los inmuebles, espacios, formas y actividades que definen su carácter, han sufrido un proceso de patrimonialización que ha cristalizado en su consideración como recurso en los que sustentar el desarrollo territorial, trascendiendo la pura protección de los bienes culturales.**

habitado o habitan, los cuales constituyen el patrimonio cultural de cada comunidad. Por esta circunstancia, los paisajes culturales, significados por los inmuebles, espacios, formas y actividades que definen su carácter, han sufrido un proceso de patrimonialización que ha cristalizado en su consideración como recurso en el que sustentar el desarrollo territorial, trascendiendo la pura protección de los bienes culturales que, en todo caso, debe considerarse el punto de partida de cualquier acción sobre él.

#### a) El paisaje en la ordenación del territorio

Los planes de ordenación del territorio son instrumentos de diferente naturaleza que abarcan grandes superficies (normalmente de escala regional o subregional y, en algunos casos, estatal) y que plantean medidas y actuaciones a pequeña escala que deben ser desarrolladas por el planeamiento urbanístico (que es de escala grande y municipal) y, en su caso, por la planificación sectorial (de infraestructuras, energética, medioambiental, cultural). Algunos de estos planes son:

- Planes directores para la gestión de los servicios públicos: agua y saneamiento, carreteras, transporte ferroviario, actividades mineras, etc.; y pla-

nes directores para la gestión de grandes espacios, por ejemplo, el Plan Territorial Parcial de Balmaseda-Zalla (Encartaciones, País Vasco).

- Planes de ordenación supramunicipales y de áreas metropolitanas, como el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México, o el Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Bilbao Metropolitano.
- Planes de ordenación dedicados a cuestiones específicas, por ejemplo, el Plan Especial de Ordenación y Protección de la Ruta de la Piedra Seca (Mallorca, España) o el Plan de Acción Territorial de Protección de la Huerta de Valencia.
- Planes de ordenación de recursos naturales, de escala subregional. Sus determinaciones se desarrollan en los planes rectores de uso y gestión, y constituyen los instrumentos básicos para la gestión de espacios naturales protegidos como, por ejemplo, los de la Red Ecológica Europea Natura 2000. Un paso más allá en este nivel de planificación lo constituyen los planes de desarrollo sostenible, que aprovechan la declaración de espacio protegido para diseñar estrategias de revitalización socioeconómica tanto del territorio afectado como de su ámbito de influencia, que suele superar los límites del espacio protegido.

El catálogo o relación de bienes y áreas de interés territorial que acompaña a estos planes facilita la caracterización cultural del paisaje y proporciona un primer acercamiento a dichos bienes, al menos a los más significativos, dado que la información sobre el patrimonio cultural no es siempre exhaustiva, aunque sí incluye en todos los casos el patrimonio protegido.

La acción institucional dirigida al territorio a través del planeamiento de ordenación se ejerce sobre todas las categorías de suelo —medio natural; espacios rurales y rururbanos; y periurbanos y áreas urbanas— con el fin de definir modelos apropiados para ordenar y gestionar espacios de escala suprarregional, regional o subregional, teniendo como objetivo principal la protección y gestión responsable de los recursos naturales y del medio ambiente y dedicando una atención especial a las bellezas naturales y al patrimonio cultural y arquitectónico, como señala la Carta Europea de Ordenación del Territorio.

En resumen, la ordenación del territorio, al ser un instrumento específico que aúna la disciplina científica, la técnica administrativa y la acción política des-

de un enfoque interdisciplinario y global con el objetivo de definir una idea principal para la organización física del espacio y procurar un desarrollo equilibrado de las regiones, incide directamente en la preservación de los paisajes culturales.

#### b) El paisaje en el planeamiento urbanístico

Se conoce como planeamiento urbanístico el conjunto de instrumentos destinados a desarrollar el suelo y definir sus usos en la escala local (municipios, distritos, concejos, intendencias, etc.), siendo el plan de ordenación municipal (con diversas denominaciones según cada país) el documento que determina la estructura territorial y los sistemas generales (de comunicaciones, de equipamientos y de espacios libres) y establece un programa de actuaciones basado en el régimen del suelo que previamente ha definido.

Los planes generales de ordenación municipal en España se desarrollan mediante instrumentos urbanísticos de detalle centrados en la planificación de áreas urbanas concretas y sin capacidad para modificar la estructura del territorio o el régimen del suelo; sin embargo, sus determinaciones pueden afectar, en positivo o en negativo, a los paisajes culturales. Existen, además, otros planes de carácter especial que se usan principalmente para la protección y mejora del medio físico, rural o de los centros históricos, para la ordenación pormenorizada de áreas urbanas degradadas u obsoletas, o para la instalación de infraestructuras. Aunque no tienen una escala de aplicación definida y no pueden modificar aspectos básicos de la ordenación territorial, suelen tener una fuerte incidencia en el paisaje.

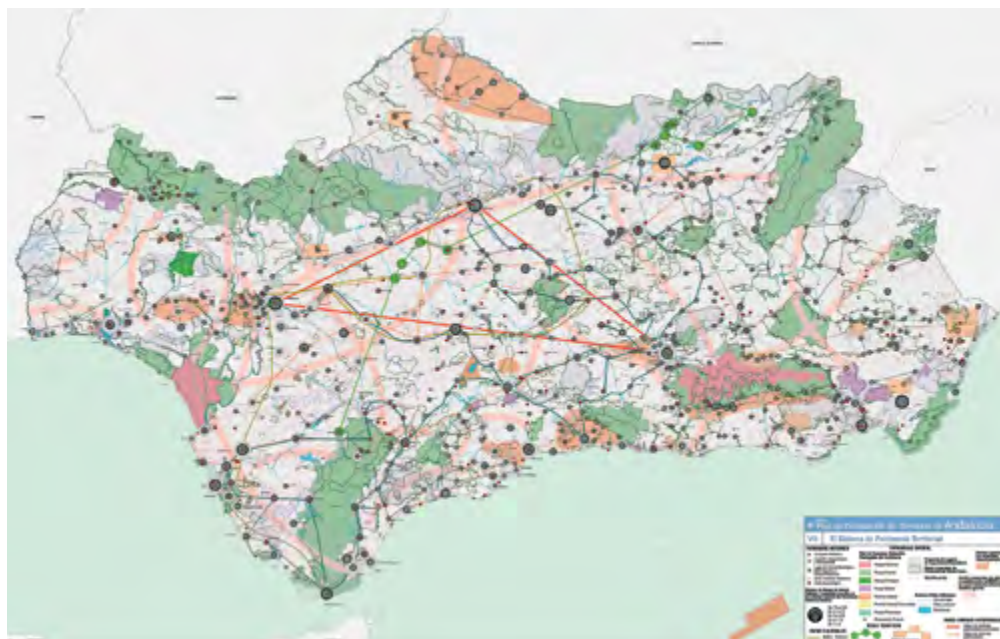
Volviendo a los planes generales de ordenación municipal se ha de señalar que al clasificar el suelo, determinar el régimen aplicable a cada clase y definir los usos (permitidos, permisibles y prohibidos), adquiere una gran responsabilidad en la preservación del paisaje, especialmente en aquellos espacios o elementos que considere de interés local y que no estén protegidos por la legislación medioambiental o cultural. Por ello, la planificación urbana aporta información de gran relevancia de cara a elaborar una guía para su gestión.

Un plan urbanístico consta habitualmente de los siguientes documentos:

- Memoria informativa. Parte de un análisis territorial exhaustivo que describe y analiza las características físicas y socioeconómicas del municipio para presentar un estado actual del territorio y sus circunstancias. La fiabilidad de la información que proporciona está en función de la fecha de redacción del documento urbanístico; en municipios con un plan de reciente aprobación los datos de la memoria de información pueden ser de gran ayuda a la hora de caracterizar un ámbito paisajístico.
- Memoria de ordenación. Desarrolla el programa urbanístico a partir de un conjunto de actuaciones de toda índole distribuidas a lo largo de la vigencia del Plan. Recogerá, si se hubieran previsto, las intervenciones directamente relacionadas con el paisaje y el patrimonio territorial.
- Las normas urbanísticas reglamentan las determinaciones de la memoria de ordenación y rigen la aplicación del Plan, por lo que cualquier actuación que plantee la guía de paisaje tendrá que ser conforme a sus indicaciones. En caso de que algún aspecto de las ordenanzas o de una intervención concreta pudiera suponer menoscabo para el paisaje en cuestión, la actuación más adecuada pasaría por solicitar medidas específicas para su preservación a la administración correspondiente e incorporarlas a la guía de paisaje.
- Planimetría. Los planos de información y los de ordenación complementan y clarifican los datos que ofrecen las memorias y las normas urbanísticas. Su consulta no solo es conveniente sino necesaria si se pretende, como propondría una guía del paisaje, diseñar estrategias para gestionar un espacio determinado.
- El catálogo urbanístico juega un importante papel en el ámbito del conocimiento y, sobre todo, en el de la gestión porque sus fichas sintetizan la situación urbanística de inmuebles o espacios con valores patrimoniales y plantean las actuaciones más convenientes de cara a su preservación.

#### c) El paisaje en las políticas sectoriales: el patrimonio territorial

El paisaje se ha convertido en referente de un amplio marco de actividad de las administraciones públicas, a través de cuyas políticas se planifican las acciones sobre el patrimonio natural, cultural y paisajístico o patrimonio territorial. De este modo, los planes de sectores como los transportes, la industria, el desarrollo rural, el turismo o la ordenación del territorio, por citar algunos de ellos, contienen frecuentemente indicaciones y determinaciones orienta-



Patrimonio Territorial en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía

das a hacer compatible la aplicación de las distintas políticas con su mantenimiento, protección y valorización.

Son sin embargo las políticas medioambientales y culturales las específicamente encargadas de diseñar los modelos de gestión del patrimonio territorial, desarrollando el contexto normativo necesario para proteger y conservar los espacios naturales y los bienes del patrimonio cultural y, aunque los marcos de actuación están claramente diferenciados desde la perspectiva de la gestión administrativa, es preciso reconocer que, en muchos casos, la legislación medioambiental aplica un enfoque cultural a la preservación de los paisajes con valores patrimoniales.

Desde el punto de vista del patrimonio natural, el paisaje es un elemento principal a la hora de fijar, delimitar y gestionar tanto espacios naturales protegi-

dos como áreas que, sin contar con protecciones medioambientales específicas, han de ser preservadas del desarrollo territorial y urbanístico en función de otras consideraciones, como su idoneidad para el aprovechamiento agropecuario (suelo rústico), para la implantación de zonas verdes (suelo urbano) o, en escalas pequeñas y medias (nacional, regional o subregional), de infraestructuras verdes, tal y como lo ha previsto la Comisión Europea en su informe sobre la infraestructura verde.

También en el marco de la gestión del patrimonio natural se han desarrollado figuras específicas, como la de *paisaje protegido*, que Europarc-España define como “partes del territorio que las administraciones competentes, a través del planeamiento aplicable, por sus valores naturales, estéticos y culturales, y de acuerdo al CEP del Consejo de Europa, consideren merecedores de una protección especial.” La declaración de paisaje protegido incluye entre sus objetivos la redacción de planes de protección y sus correspondientes normas de regulación de usos y actividades, así como la preservación de los recursos culturales en cualquiera de sus manifestaciones.

La gestión del patrimonio cultural, por su parte, se ha visto impulsada en los últimos tiempos por los principios de desarrollo sostenible que rigen la administración del patrimonio natural, sobre todo desde que los bienes culturales empezaron a percibirse como un recurso económico de primer orden que, además, se encuentran en todos los espacios que han sido habitados por las personas. De esta manera, los elementos culturales han empezado a considerarse en su conjunto y en relación con el marco espacial que ocupan, independientemente de su tipología y características formales y ampliando su dimensión territorial hacia los parques culturales, paisajes culturales, zonas patrimoniales, etc.

Por lo tanto, a la hora de plantear las bases para definir y gestionar un paisaje cultural, es imprescindible examinar la información que proporcionan los documentos para su protección en la normativa cultural; sobre todo si dichas figuras han adquirido carácter normativo y, en consecuencia, sus principios son de obligado cumplimiento. En realidad, los espacios que cuentan con esa protección ofrecen un interesante punto de partida a la hora de redactar una guía de paisaje, especialmente si en la declaración se han desarrollado instrucciones particulares para gestionar ese espacio, o bien se ha redactado algún instrumento urbanístico para su gestión.



Desde la ordenación territorial, el patrimonio territorial entendido como un sistema integrado de patrimonio natural, cultural y paisajístico, se ha incorporado a los instrumentos de planificación de las diferentes políticas sectoriales. De este modo, los planes de sectores como los transportes, la industria, el desarrollo rural, el turismo o la ordenación del territorio, por citar algunos de ellos, contienen frecuentemente indicaciones y determinaciones orientadas a hacer compatible la aplicación de las distintas políticas con su mantenimiento, protección y valorización.

d) ¿Cómo afrontar el tratamiento de la ordenación territorial y urbanística en una guía de paisaje?

Cualquiera de las normas emanadas de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística es de obligado cumplimiento una vez que ha obtenido la aprobación definitiva; los documentos aprobados en las distintas fases de tramitación solo sirven de orientación acerca de las políticas de gestión territorial que se pretenden llevar a cabo. Su toma en consideración es fundamental a la hora de plantear las medidas de actuación en la guía de paisaje ya que algunas de ellas pueden estar incluidas en el planeamiento o bien incumplir sus determinaciones. Del mismo modo, como se ha apuntado, a

**El patrimonio territorial se ha incorporado a los instrumentos de planificación de las diferentes políticas sectoriales: transportes, industria, turismo... Con frecuencia estos planes contienen indicaciones orientadas a hacer compatible la aplicación de las distintas políticas con el mantenimiento, protección y valorización del paisaje cultural.**

veces aportan mucha información para la caracterización paisajística a través del catálogo de bienes protegidos y/o de la información recogida en sus memorias de ordenación.

Finalmente, es importante considerar la incorporación en la guía de paisaje de medidas que puedan sugerir cambios en los instrumentos normativos citados si se estimara necesario para preservar los valores naturales y culturales del paisaje y mejorar su lectura, comprensión, cualificación y disfrute por parte de la sociedad. Además, la protección de los elementos naturales de los paisajes culturales, especialmente de aquellos que no son bienes patrimoniales en sí, pero mantienen una relación íntima con los que sí lo son y dan carácter al paisaje, dependerá de cómo se establezca la planificación ambiental del territorio en cuestión. En este sentido, hay que recordar que la planificación cultural y ambiental de los paisajes culturales debe estar adecuadamente armonizada, circunstancia que no siempre se produce.

#### 8.1.4. Identificación de riesgos e impactos sobre el paisaje

Un aspecto básico en la elaboración de un diagnóstico sobre cualquier paisaje cultural es, una vez conocidos sus valores, identificar los riesgos (potenciales) y los impactos (ya producidos) a los que está eventual o efectivamente sometido. Aunque se traten de forma conjunta en este apartado, su atención es bien diferente, ya que los primeros incluyen un universo amplio de amenazas posibles, en tanto que los segundos requieren medidas correctoras ante impactos reales.

##### a) Los riesgos: identificación y gestión

La amenaza de que acontezca un hecho o proceso que afecte a los valores patrimoniales de un paisaje es un amplio campo que conviene diferenciar al menos en dos escalas: la supralocal y la local (o propia del paisaje en cuestión). Respecto a la supralocal, sobre la que cualquier proyecto o programa sobre un paisaje siempre debe reflexionar, incorpora generalmente grandes procesos ambientales y sociales que afectan no solo al paisaje analizado, sino a territorios mucho más amplios y no siempre de fácil definición. El *Icomos* realizó en 2000 un informe sobre patrimonio en peligro en el que, sin diferenciar con precisión entre riesgos e impactos, incluía una relación de amenazas referidas a

todo el patrimonio, y no solo a los paisajes culturales, aunque este documento los citaba entre las tipologías con mayor riesgo. Estas amenazas son:

- La evolución de los Estados y la dejadez en sus responsabilidades.
- El cambio en el equilibrio entre los valores públicos y privados.
- La falta de recursos humanos, profesionales y financieros.
- El predominio de los intereses económicos globales.
- La tendencia global hacia la homogenización de la cultura, la industria de la construcción, las prácticas profesionales, etc.
- La tasa creciente de destrucción por conflictos y el aumento de su severidad.
- La explosión demográfica y el crecimiento de la pobreza.

A estos habría que añadir el cambio climático como amenaza global, que no se citaba en el informe porque no suscitaba la misma preocupación a finales del siglo pasado que en la actualidad (con posterioridad el Icomos ha elaborado numerosos programas y actividades para intentar atajar o aminorar este problema). En cualquier diagnóstico sobre un paisaje, pueden y deben hacerse reflexiones generales sobre las cuestiones anteriores, especialmente y con más profundidad, sobre la influencia del cambio climático.

Respecto a la escala local, que es la más asimilable al ámbito de una guía de paisaje, es obvio que el diagnóstico de riesgos ha de trabajar y ahondar en el conocimiento de hechos o procesos de carácter más propio de dicho ámbito.

Los tipos de riesgos anteriores deben relacionarse siguiendo un orden jerárquico, donde se plasmará la posibilidad, de mayor a menor, de que el riesgo se concrete en impacto y el tipo de impacto, físico o inmaterial (aunque estos últimos siempre son más complejos de determinar). También es conveniente establecer *familias de riesgos*, ya que es frecuente que estos se combinen entre sí (por ejemplo, la amenaza de terremoto va unida al riesgo de tsunami en las zonas litorales) y produzcan impactos más complejos y difíciles de encarar.

Una vez determinadas las amenazas, y puesto que estas no siempre afectan a todo el paisaje, es fundamental establecer una cartografía precisa en la que se identifiquen las distintas zonas del paisaje que están sometidas a riesgos

ORIGEN	TIPOS	EJEMPLOS
Naturales	Riesgos meteorológicos y asociados	Sequías, huracanes, nadas, incendios de origen natural, etc.
	Riesgos sísmicos y geológicos	Terremotos, tsunamis, volcanes, etc.
	Riesgos biológicos	Plagas y enfermedades de la flora y la fauna de origen natural.
Humanos	Riesgos ambientales inducidos por las actividades humanas	Especies invasoras, contaminación (atmosférica, fluvial, aguas subterráneas, suelos, lumínica, de actividades extractivas, etc.), sobreexplotación de acuíferos, deforestación y reforestaciones inadecuadas, etc.
	Riesgos sociales	Cambios sociales y culturales, presión demográfica, guerras, conflictos internos (étnicos, sociales, religiosos, etc.), desaparición de formas de vida tradicional, éxodo rural (especialmente de los jóvenes), vaciamientos demográficos, llegada de refugiados, etc.
	Riesgos económicos	Obsolescencia y pérdida de competitividad de las actividades tradicionales, políticas agrarias que no tienen en cuenta su incidencia en el paisaje, crisis económicas, presión turística, etc.
	Riesgos por conflictos territoriales	Presión urbanística, política de infraestructuras (viarias, hidráulicas, trenes de alta velocidad, aeropuertos...), etc.
	Otros riesgos humanos	Negligencias en el mantenimiento de los valores del paisaje, conductas delictivas (incendios intencionados, tráfico ilegal de especies y materiales, caza furtiva, corrupción, inseguridad...), etc.

---

Principales tipos de riesgos con incidencia local en los paisajes culturales

concretos y, también, señalar aquellas otras en las que, a modo de puntos débiles de los paisajes, es necesario reforzar el seguimiento de estos riesgos.

Terminado el diagnóstico global de los riesgos de un paisaje concreto, se deben aportar las líneas básicas con las que se encararán las amenazas. Esta gestión de riesgos forma parte de la más genérica gestión de los paisajes (véase capítulo 9) y debe prever escenarios de posibles dificultades (unas más probables que otras) y con incidencias diferenciales sobre los valores de los paisajes. Es importante tener en cuenta que, si bien la llegada de una catástrofe o

degradación de valores es circunstancial, la previsión de ese riesgo tiene que ser continua y adaptarse siempre a las condiciones cambiantes del paisaje y de los procesos que le afectan. Para ello, es importante establecer la recurrencia con la que la amenaza se ha convertido en impacto, o bien en el pasado del paisaje en cuestión, o bien en paisajes de características similares. Esta recurrencia puede ser escasa, cuando se trata de casos raros o que suceden con cadencias de largo alcance (más de un siglo) o medio alcance (medio siglo), por ejemplo, los terremotos devastadores en zonas de riesgo sísmico medio o bajo; o puede ser frecuente, cuando su recurrencia es inferior a los cincuenta años y cuya incidencia está viva en la memoria colectiva de quienes habitan los territorios, como las riadas y tormentas catastróficas en el mundo mediterráneo, los ciclones en Centro y Norteamérica o los tifones en el sudeste asiático.

Para la gestión de los riesgos es también fundamental identificar a quienes pueden tener relación con ellos. Así, se pueden distinguir:

- Agentes que pueden inducir los riesgos al paisaje
- Agentes responsables de la preservación del paisaje (directa o indirectamente)
- Agentes sociales con intereses en el paisaje (afectivos, socioeconómicos, identitarios, etc.)

Estas personas, grupos o instituciones implicadas pueden proceder del ámbito público o privado y un buen conocimiento de sus conductas puede ser una clave muy efectiva en la gestión de las amenazas al paisaje.

Las cartas de riesgo, conceptualizadas e implementadas a partir de la experiencia italiana en los años ochenta y noventa del siglo pasado, han establecido un punto de referencia para la sistematización de amenazas que pueden afectar al patrimonio, en general, y a los paisajes, en particular. En estas cartas se identifican riesgos de carácter natural y humano, y sirven para identificar áreas en las que los bienes patrimoniales se exponen a un mayor nivel de amenazas. En la actualidad, algunos países han elaborado planes para el control de riesgos sobre el patrimonio cultural, como el Reino Unido, y organizaciones internacionales como el Icomos que desarrolla su propio programa de patrimonio en peligro con la elaboración de informes sobre la materia. O Europa Nostra, federación pan-europea en la que la sociedad civil

se organiza en defensa de su patrimonio y que elabora también su propia lista roja de bienes patrimoniales en peligro.

## b) Los impactos: evaluación y corrección

Los impactos implican un paso más allá de las amenazas, ya que obligan a reaccionar sobre un hecho o proceso que ya ha alterado en parte el carácter y el valor del paisaje. En un primer momento cabe diferenciar la magnitud (intensidad) y la complejidad del impacto (ámbitos físicos e inmateriales afectados).

La tipología de los impactos no difiere de la de las amenazas, por cuanto que existe una relación directa entre ambos. No obstante, siempre puede acontecer un impacto inesperado que requiera de actuaciones y estrategias específicas que traten de paliar, tanto el impacto en sí, como otros hechos indirectos que, al no estar incluidos en los planes de gestión de riesgos, requieran planteamientos especiales en el paisaje afectado.

Como se hizo al tratar de los riesgos, también es necesario señalar qué agentes tienen algún nivel de implicación: en este caso es más importante aún diferenciar entre quienes hayan podido ocasionar el impacto (en el caso de que se trate de impactos humanos), quienes son responsables de minimizar sus efectos y quienes lo padecen. No se trata solo de una cuestión de responsabilidades (para lo que será básico el contexto normativo), sino de caracterización del impacto y de búsqueda de posibles soluciones. Del cruce de ambas variables, caracterización y reacción, se impone el establecimiento de prioridades en las medidas para recuperar los valores del paisaje (por ejemplo: extrema, alta, media o baja).

Una vez elaborado el mapa de los impactos acaecidos y determinado hasta qué punto han afectado a los valores patrimoniales del paisaje, se debe pasar a la fase de establecimiento de estrategias para eliminar o aminorar sus efectos. Estas estrategias deben presentar cronogramas lo más concretos posible para la concatenación inteligente y precisa de las estrategias. Paralelamente, habrá de constituir un programa de seguimiento (véase capítulo 9), con indicadores cuantitativos y cualitativos del proceso, que permita conocer si se avanza, cuánto y cómo, en la recuperación de los valores dañados.

**Existe una relación directa entre la tipología de los impactos (ya producidos) y las amenazas (potenciales) a los que un paisaje cultural se encuentra sometido. No obstante, siempre puede acontecer un impacto inesperado que no esté incluido en los planes de gestión de riesgos.**

## **8.2. Hacia qué paisaje: objetivos y medidas**

### **8.2.1. Los objetivos de calidad paisajística en el CEP**

El capítulo II del CEP desarrolla las medidas generales y específicas que, a nivel nacional, se han de implementar para la consecución de sus fines. Entre las medidas específicas se indican las de sensibilización, formación y educación, identificación y calificación, objetivos de calidad paisajística y aplicación.

Los objetivos de calidad paisajística son definidos en el CEP como “la formulación, por parte de las autoridades públicas competentes, de las aspiraciones de las poblaciones en lo que concierne a las características paisajísticas de su entorno”. A partir de esta definición, se insta a cada Estado parte a formularlos arbitrando mecanismos de participación pública. La determinación de estos objetivos es crucial en la elaboración de una guía de paisaje ya que va a establecer un marco de referencia consensuado para orientar las intervenciones en el territorio en función de las legítimas aspiraciones de la sociedad, por una parte, y la preservación de sus valores, por otra. De hecho, son también los articuladores de las políticas paisajísticas tal y como queda

reflejado en la Recomendación CM/Rec(2008)3 del Comité de Ministros a los Estados miembro sobre las orientaciones para la aplicación del Convenio Europeo del Paisaje:

- Las medidas de carácter técnico y operativo para la protección, gestión y ordenación del paisaje han de promoverse de acuerdo con los objetivos de calidad paisajística.
- Las distintas estrategias para el paisaje a nivel nacional, regional y local, sean específicas y/o sectoriales, han de estar vinculadas por dichos objetivos.
- La población y agentes afectados por las políticas de paisaje han de jugar un papel activo en la formulación de los objetivos de calidad paisajística, su aplicación y seguimiento.
- Las intervenciones o proyectos de ordenación deben respetar los objetivos de calidad previamente establecidos.

Los objetivos deben definirse tras la caracterización y diagnóstico del paisaje en cuestión de manera que, con la información disponible, el conjunto de agentes con competencias en su gestión, uso y/o aprovechamiento puedan elaborar una propuesta de objetivos generales y específicos. En ellos se podrán incardinar las distintas medidas necesarias para su consecución a corto, medio y largo plazo teniendo en cuenta que no siempre se plantearán perspectivas coincidentes entre agentes sociales diversos.

Un ejemplo de definición de objetivos de calidad paisajística con carácter participativo se realizó en la ciudad de Mértola siguiendo una metodología consistente en la construcción de una serie de escenarios paisajísticos a los que podría dirigirse el municipio en el curso de veinticinco años. Esta metodología se presenta como aplicable especialmente en paisajes rurales escasamente habitados, donde el peso de la agricultura es menor y su dinámica socioeconómica plantea una situación de estancamiento o retroceso. Uno de los resultados más llamativos es la falta de coincidencia entre las preferencias de las personas expertas consultadas y aquellas otras no expertas del ámbito local.



## 8.2.2. Cómo definir los objetivos de calidad paisajística

Como se ha expuesto en el apartado anterior, los objetivos de calidad paisajística se establecen tras la caracterización y el diagnóstico paisajístico y, aunque la participación pública ha de estar presente en todo el proceso de

Definición de objetivos de calidad paisajística a través de escenarios paisajísticos en Mértola



elaboración de la guía de paisaje, es en la definición de estos objetivos donde se hace más necesaria. La concertación y consenso con respecto al paisaje deseado, al entorno en el que desenvolver las actividades económicas, sociales y culturales, es la piedra angular del éxito de una política de paisaje realmente eficaz. Una población concienciada y decidida a alcanzar objetivos comunes podrá acometer con más garantías de éxito las acciones necesarias para hacerlos factibles.

A este respecto, la escala local es la más indicada para implementar procesos de elaboración de documentos operativos en materia de paisaje. Los procedimientos de participación son más sencillos de planificar y ejecutar que en territorios extensos, donde el número de agentes que han de considerarse es significativamente mayor y en los que las competencias administrativas también están más repartidas.

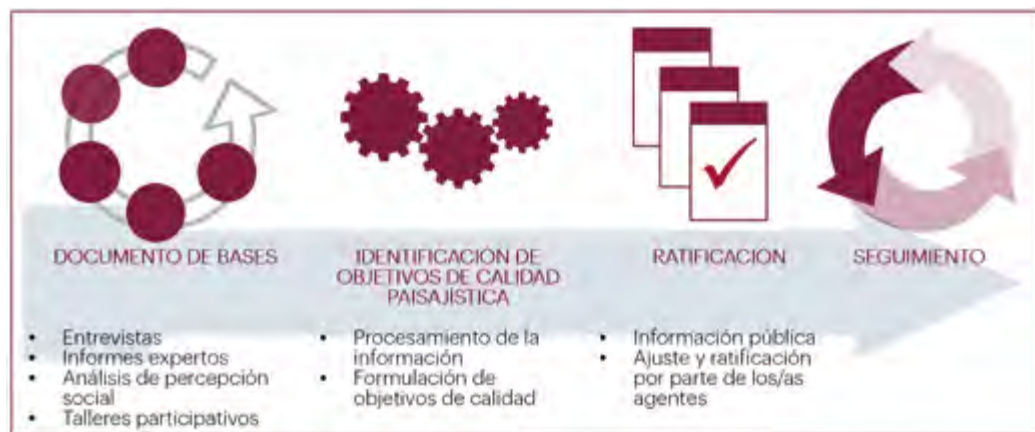
Para que sea posible la participación ciudadana en la definición de los objetivos de calidad paisajística pueden plantearse diversas estrategias con distintos gradientes de intensidad. Estas redundarán en un mayor o menor compromiso social y, por lo tanto, en que el resultado sea más o menos satisfactorio. Se exponen algunas de las posibilidades para integrarla en la definición de los objetivos, aunque no son excluyentes entre sí, sino complementarias:

- El análisis de la percepción social a través de la realización de estudios técnicos sin el concurso directo de la población puede ofrecer una primera aproximación a la imagen proyectada del territorio, es decir, la imagen que se difunde por parte de quienes lo han habitado, transitado o gestionado. A través de este tipo de estudios pueden interpretarse los aspectos que se han considerado más relevantes o definitorios del paisaje en el pasado y en el presente (véase capítulo 7). Para ello pueden utilizarse fuentes gráficas, bibliográficas y documentales, así como la información difundida en los medios de comunicación, incluida Internet. El compendio de posibles análisis incluye, entre otros, la imagen proyectada por el arte, la literatura, las instituciones, los blogs, la prensa, el cine, etc.
- La realización de entrevistas a determinadas personas que pueden representar la opinión de diversos colectivos ya identificados en el mapa de agentes (véase capítulo 2) permitirá enriquecer el conocimiento del lugar

y obtener una primera aproximación a las aspiraciones del conjunto de la población, por lo que los criterios de selección de dichas personas han de ser rigurosos y explícitos.

- Los procesos participativos abiertos ofrecerán el máximo nivel de implicación de las partes involucradas (o agentes sociales) y han de celebrarse siguiendo los protocolos formalizados para este tipo de procesos, de manera que se garantice la implicación activa de todas las personas convocadas. Para que se realicen con las mayores garantías se recomienda su coordinación por parte de profesionales, que se encargarán del diseño y ejecución de los talleres.
- Una vez definidos los objetivos (con o sin participación pública previa), pueden implementarse procedimientos de consulta o trámites de audiencia que permitan la recepción de nuevas aportaciones. Aunque este procedimiento es el único que generalmente se ofrece a la población interesada en el marco de los instrumentos administrativos de protección cultural (y de otras acciones en el territorio), en el caso del paisaje es manifiestamente insuficiente y no se recomienda sin el complemento de los expuestos con anterioridad.

Formulación de objetivos  
de calidad paisajística



**Para garantizar la participación ciudadana en la definición de los objetivos de calidad paisajística pueden plantearse diversas estrategias. Estas redundarán en un mayor o menor compromiso social y, por lo tanto, en que el resultado sea más o menos satisfactorio.**

Un análisis comparativo entre diferentes procedimientos de participación pública para la definición de objetivos de calidad paisajística en Bélgica, en el marco del Atlas del Paisaje de Flandes, revela que cuando se involucra a las partes concernidas desde el inicio del procedimiento y se les facilita un mayor conocimiento mejoran los resultados de los procesos participativos y su eficacia. Esta es la conclusión extraída de los resultados obtenidos en dos casos de estudio. En el primero de ellos se identificaron lugares de pertenencia como primer paso para la definición de paisajes patrimoniales; en este caso solo las autoridades públicas se comprometieron con las decisiones tomadas en veintinueve lugares tras invitar a la ciudadanía a participar en ellas a través de procedimientos de información pública. En el segundo caso se analiza la protección de elementos significativos del paisaje, implicando a los propietarios en un proceso de toma de decisiones desde el inicio del proceso administrativo que afectó a noventa y siete elementos.

Una vez planteados los objetivos de calidad paisajística de forma consensuada, una forma de exponerlos en una guía de paisaje es discriminar los generales y, a partir de ellos, los más específicos o concretos, que posteriormente incorporarán las medidas para alcanzarlos.

Los objetivos no se ceñirán solo a los directamente relacionados con los bienes del patrimonio cultural. El paisaje cultural es un objeto de gestión más complejo que trasciende la suma de sus partes, por lo que se deberán incluir, al menos, objetivos relacionados con la protección y mejora del medio ambiente, la imagen de sus elementos construidos, el mantenimiento de la biodiversidad, el fomento de actividades económicas y el transporte sostenibles, etc.

### 8.2.3. Conservar, mantener, mejorar. Medidas

Tal y como se ha expuesto con anterioridad, tanto el CEP como las orientaciones para su aplicación señalan como etapas de la acción paisajística la formulación de objetivos de calidad y su ejecución a través de medidas o acciones, que se concretan en torno a tres pilares: protección, gestión y ordenación.

Presentación del objetivo 1 en la Guía del Paisaje Histórico Urbano de Sevilla

OBJETIVO 1 [OBI] : regenerar el medio ambiente urbano y penurbano	
Sevilla conserva valores naturales que hacen posible su consideración como "ciudad verde". Con este objetivo, se apuesta por esa Sevilla verde sin renunciar a su condición urbana. Para ello se plantean acciones como la regeneración de las riberas fluviales, la consolidación de los espacios verdes, la reducción de los impactos acústicos y luminicos, la apuesta por la diversidad y, en especial, por sus aves y árboles, como referencias potentes de un paisaje inundado de naturaleza.	
OBJETIVOS CONCRETOS	MEDIDAS
OBC 11 Potenciar la biodiversidad	Regeneración de cauces y riberas fluviales
	Naturalización de riberas artificiales
	Ornitópolis. La ciudad y los pájaros
	El árbol en la ciudad
OBC 12 Generar espacios verdes y agrícolas para la ciudad	Parques fluviales
	Parques agrarios
	Espacios verdes singulares
	Espacios libres en torno a los ríos
OBC 13 Reducir impactos	Protección del cielo nocturno
	Protección acústica
	Integración de infraestructuras urbanas
	Fomento de energías limpias
	Ordenanzas para la instalación de mobiliario urbano
	Integración paisajística de la nueva arquitectura

El CEP define la protección del paisaje como el conjunto de “acciones encaminadas a conservar y mantener los aspectos significativos o característicos de un paisaje, justificados por su valor patrimonial derivado de su configuración natural y/o la acción del hombre” (art. 1. punto d). Por otro lado, incluye bajo la gestión del paisaje las “acciones encaminadas, desde una perspectiva de desarrollo sostenible, a garantizar el mantenimiento regular de un paisaje, con el fin de guiar y armonizar las transformaciones inducidas por los procesos sociales, económicos y medioambientales” (art.1. punto e). Finalmente, la ordenación comprende las actuaciones destinadas a “mejorar, restaurar o crear paisajes”. Pero además de las intervenciones relacionadas con estos tres conceptos, el CEP establece también medidas específicas como la sensibilización, la formación y la educación, que pueden formar parte de las propuestas de actuación.

Por su parte, las orientaciones para la aplicación del CEP ahondan en estas tres vertientes a través de sus principios generales. De este modo determinan que, asumiendo que los paisajes están sometidos a dinámicas de transformación, las acciones de protección deben encaminarse a orientar su evolución para salvaguardar sus características específicas, mientras que la gestión es una acción continua destinada a actuar ante factores e intervenciones susceptibles de modificar el carácter del paisaje. Las medidas de ordenación se centrarán en la propuesta de intervenciones para transformar el paisaje en función de los requerimientos sociales. Asimismo indica la necesidad de formular estrategias e integrarlas tanto en las políticas de ordenación territorial como en las sectoriales.

Tomando en consideración lo anterior, se puede concluir que ambos documentos establecen de forma genérica tres aspectos que resultan fundamentales para la formulación de estrategias y medidas de actuación en una guía de paisaje: la finalidad (conservar, mantener, mejorar, sensibilizar...); los ámbitos de actuación (social, económico, medioambiental) y los instrumentos prioritarios (ordenación territorial, políticas sectoriales, etc.). Asumidas estas premisas, este apartado se centrará en una serie de recomendaciones en torno a la estructura organizativa y atributos que caracterizan a las medidas y, por otra parte, a la estructura formal para su presentación.

#### 8.2.4. Estructura organizativa y atributos de las medidas

La formulación de medidas para la consecución de los objetivos de calidad paisajística es un procedimiento similar al planteado en diferentes instrumentos de la gestión pública o empresarial. En este ámbito existe una larga trayectoria a partir de cuya experiencia se pueden extrapolar unas consideraciones genéricas para describir los principales atributos que deben tener las medidas y proponer cómo articularlas.

La estructura organizativa atañe a su disposición formal en relación con los objetivos. De forma conjunta, este apartado debe conformar un sistema coherente, en el cual las acciones propuestas estarán necesariamente vinculadas a los objetivos, tanto a nivel organizativo (dependencia jerárquica) como funcional (las medidas son diseñadas exclusivamente para el objetivo del cual dependen). Si hay distinción entre objetivos generales y específicos, las medidas irán asociadas a estos últimos. Por cada objetivo se desarrollarán las medidas que se estimen oportunas para su logro, aunque hay que tener en cuenta que hacer depender la culminación de los objetivos de un número excesivo de acciones dificultará su éxito tanto como hacerlo recaer sobre una propuesta insuficiente de medidas cuya implementación será compleja o ineficaz. Lo ideal es alcanzar un número asequible de acciones en las que se incluyan los aspectos esenciales que pretende conseguir el objetivo al que se asocian.

Es necesario considerar que, mientras los objetivos plantean qué tipo de paisaje o qué escenario en relación con el paisaje se desea alcanzar, las medidas indican las actuaciones que se deben emprender para conseguirlo. Por tanto, la importancia de su adecuada estructuración y formulación es esencial, ya que las medidas son la vía para concretar y alcanzar los objetivos, permiten encauzar la acción paisajística en los tres pilares antes mencionados y, sobre todo, facilitan la toma de decisiones al personal responsable de su gestión.

Para contribuir a la eficacia de las acciones propuestas, estas deben reunir unos requisitos básicos, además de considerar la idoneidad de su planteamiento, que será diferente en función de cada paisaje. Pueden destacarse entre otros, los siguientes:

**La formulación de medidas para la consecución de los objetivos de calidad paisajística se plantea de forma similar al de otros instrumentos de la gestión pública o empresarial. Los objetivos plantean qué tipo de paisaje se desea alcanzar; las medidas, qué actuaciones emprender para conseguirlo.**

- Ante todo, las medidas deben ser concertadas entre todas las personas involucradas en la elaboración de la guía de paisaje. Es recomendable que las acciones se propongan y desarrollen de forma consensuada con colectivos, instituciones y personas interesadas o implicadas, o que, al menos, el equipo redactor se asegure de que las conozcan y otorguen su aceptación, conformidad o validación. De este modo, *a priori*, se garantiza su viabilidad al contar con su colaboración en el desarrollo de las mismas. Para ello será muy útil la información recopilada en el mapa de agentes.
- Deben ser adecuadas y necesarias para la consecución del objetivo al que se asocian. Las medidas planteadas deben presentar una vinculación pertinente, significativa y contribuir de forma eficaz a los fines del objetivo con el que se incardinan. Es posible plantear propuestas similares o con un asunto común compartido por diferentes objetivos, pero en este caso cada una debe presentar una especificidad y singularidad que las haga claramente diferenciables. Así pues, se debe prestar atención y valorar la necesidad de cada medida, y priorizar, en una selección inicial, aquellas que contribuyan de manera relevante a la consecución de cada objetivo en detrimento de otras. Por otro lado, debe establecerse entre aquellas que definitivamente se proponen, el nivel de prioridad que presentan para la consecución de un mismo objetivo.



- Las medidas han de ser concretas en su formulación y no presentar ambigüedades; para ello se expondrá su finalidad y cómo se llevará a cabo su ejecución de forma ordenada, clara y precisa. Sin embargo, esto no debe ser un obstáculo para que, al mismo tiempo, presenten cierto grado de flexibilidad en su ejecución, de forma que permitan ofrecer una mínima capacidad de adaptabilidad en aquellos casos en los que la dinámica paisajística prevista pueda cambiar.
- Ser medibles y, por tanto, evaluables. Conocer el grado de avance de las acciones permite, en primer lugar, analizar su desarrollo durante su ejecución y, si es necesario, proponer ajustes que las encaucen hacia su finalidad específica. Pero, sobre todo, la cuantificación del nivel de desarrollo final de las medidas facilita la evaluación y estimación del grado de alcance de los objetivos. Para que esto sea posible se debe incorporar un sistema de indicadores (véase capítulo 9).
- Ser viables. La aplicación de las medidas debe ser factible desde los puntos de vista económico, temporal, medioambiental y social. En este último caso, tal y como se ha señalado, su viabilidad depende en gran medida del grado de participación y concertación con el conjunto de agentes locales con implicación directa o indirecta en su gestión. La viabilidad económica requiere una valoración o estimación económica previa para cada medida, y es razonable descartar o modificar de entrada aquellas propuestas que, *a priori*, sean inasumibles. La viabilidad temporal implica adaptar el desarrollo de las medidas al horizonte temporal establecido y acordado previamente. Finalmente, las acciones deben evitar entrar en conflicto con los valores medioambientales y formularse bajo los principios del desarrollo sostenible.
- Determinar un ámbito geográfico de actuación. Esto no impide que puedan plantearse medidas que tengan un carácter genérico y se apliquen a todo el paisaje o que se refieran a aspectos o valores inmateriales con una adscripción geográfica más dispersa. Sin embargo, lo común es que la mayor parte se concrete en un ámbito espacial específico, preferentemente local, y que es necesario describir y representar cartográficamente.
- Las medidas deben ser originales, novedosas o, si está justificado, promover un planteamiento alternativo al de otras propuestas similares. Para ello, su formulación debe concebirse bajo una perspectiva integral que considere ante todo las iniciativas de otros instrumentos afines con determinaciones en el ámbito territorial del paisaje, ya se trate de estrategias o acciones propuestas, previstas, en ejecución o ya culminadas. Del mismo

modo, es preciso previamente atender los diferentes ámbitos competenciales de cada administración sectorial, analizar sus iniciativas y valorar la necesidad de sumarse a ellas, complementarlas o matizarlas.

- Las medidas deben adecuarse siempre que sea posible al principio de subsidiariedad y, por tanto, enfocar prioritariamente las propuestas y determinaciones que lo requieran hacia los instrumentos de la administración pertinente que, dada la escala local de los paisajes culturales, serán con mayor frecuencia del ámbito municipal.

### 8.2.5. Presentar las medidas

Si todas las medidas pueden reunir unos atributos básicos y estructurarse jerárquicamente de forma coherente en relación con los objetivos, igualmente es aconsejable que su presentación en una guía de paisaje se acometa bajo un aspecto formal homogéneo, siendo necesario determinar previamente una estructura común para todas ellas. Esto contribuirá fundamentalmente a facilitar su lectura e interpretación por parte de las personas destinatarias. Además, dado su variado perfil y el carácter público de este documento, se han de priorizar su valor comunicativo y divulgativo mediante el empleo de un lenguaje sencillo, claro y evitar los tecnicismos en su redacción. A continuación se proponen una serie de apartados básicos que serán completados con la incorporación del material gráfico (imágenes, dibujos, mapas, etc.) que se estimen oportunos:

- Identificación y denominación: Cada medida debe tener un identificador numérico o textual y un título que permita individualizarla claramente. Para su denominación es recomendable emplear un enunciado corto y preciso que muestre la actividad propuesta y el espacio de actuación. Aunque lo ideal es que describa con claridad la medida, en aquellos casos en los que el objetivo aluda claramente a la actuación (sobre todo en las medidas vinculadas a los objetivos específicos), bastará con limitar la denominación al ámbito geográfico. Pese a todo lo dicho, a veces puede resultar útil la elección de títulos sugerentes que no cumplan con los criterios señalados, pero que contribuyan a su significación, especialmente utilizando los topónimos asentados en el imaginario colectivo local en vez de los oficiales.
- Descripción: Este apartado debe contener una breve explicación en la que se argumente y justifique la necesidad e idoneidad de la medida, el contexto espacial del ámbito de actuación y las referencias a iniciativas,

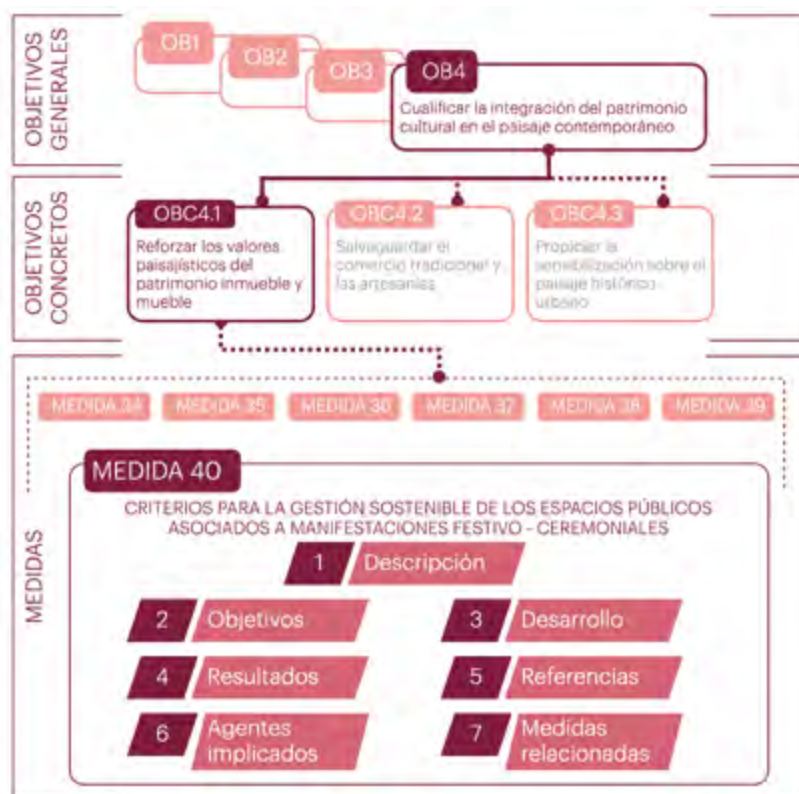
planes, estrategias o normativas que tengan relación con la medida. Se concluirá con un esbozo de la propuesta de actuación planteada y los resultados esperados con su desarrollo.

- **Objetivos de la medida:** En este apartado se describirá sucintamente la finalidad que se pretende conseguir con la ejecución de esta medida. No deben confundirse con el objetivo al que se asocia la medida aunque guarden una estrecha relación con él.
- **Nivel de prioridad:** Como ya se ha señalado, no todas las medidas tienen la misma incidencia en la consecución del objetivo del que dependen. Es aconsejable plantear y ponderar criterios que ayuden a establecer el nivel de preeminencia de unas sobre otras, y considerar para ello fundamentalmente la relevancia de su finalidad con respecto al alcance del objetivo. Pero igualmente otros aspectos que deben ser sopesados pueden ser el plazo de ejecución o la inversión económica que implican. Este planteamiento se hará más complejo si, a su vez, se emprende una estrategia similar para los objetivos. En cualquier caso se reseñará este apartado con un valor cuantitativo o cualitativo que podrá ser utilizado como un indicador apropiado para la gestión de las actuaciones.
- **Plazo de ejecución:** Plantear una estimación de la duración temporal que precisa la implementación de una medida es siempre necesario, aunque no en todos los casos se pueda disponer de la información idónea para calcularlo. Sin embargo este dato proporciona un parámetro apropiado para valorar la prioridad de una medida en su ejecución y una referencia útil para la evaluación de su horizonte temporal.
- **Desarrollo:** Bajo este epígrafe clave se reseñarán todas las actuaciones que conlleva la ejecución de la medida de forma secuencial. Se indicará qué hay que hacer, cómo hay que hacerlo y para qué hay que hacerlo. Es conveniente ser preciso, no es necesario profundizar en la descripción de cada aspecto. Una medida es una propuesta argumentada y fundamentada, pero no es un proyecto.
- **Agentes implicados:** Todas las medidas requieren la colaboración de una serie de agentes sociales que participarán en su implementación desde su promoción, ejecución o recepción de los efectos de la misma. Se considerarán con mayor representatividad a quienes tengan mayor implicación en su desarrollo.
- **Antecedentes:** Se reseñarán tanto aquellas experiencias similares que puedan servir de referencia por su planteamiento o por los resultados ob-

tenidos como los documentos legislativos, proyectos o actuaciones que estén relacionados o justifiquen la propuesta actual.

- **Observaciones:** Este apartado está abierto a que el equipo redactor pueda reflejar o matizar cualquier aspecto relacionado con la medida que estime necesario, ya sea sobre su planteamiento, desarrollo, resultados esperados, posibles desviaciones o dificultades en su ejecución, etc. Se utilizará exclusivamente para añadir nueva información.
- **Medidas relacionadas:** En este apartado se citarán aquellas otras medidas de la guía de paisaje con las que guarden una relación significativa y pertinente en su ejecución, fundamentalmente de dependencia o de afinidad temática. Se indicará igualmente el objetivo en el que se insertan las acciones relacionadas.
- **Documentación gráfica:** Es recomendable que todas las medidas se acompañen de un bloque de documentación gráfica que ayude a describir, completar y transmitir la acción propuesta. En ella se incluirán: mapas, fotografías, dibujos, recreaciones virtuales, esquemas, etc.
- **Referencias bibliográficas:** Finalmente, todas las medidas se acompañarán con las oportunas referencias a los documentos, leyes, proyectos, etc. que se hayan utilizado o señalado en su redacción. Esto, además de dar solvencia en sus fundamentos a la guía, proporcionará a cualquier destinatario la posibilidad de profundizar en cada uno de ellos.

**Si todas las medidas deben reunir unos atributos básicos y estructurarse jerárquicamente de forma coherente en relación con los objetivos, se aconseja que su presentación se acometa bajo un aspecto formal homogéneo, siendo necesario determinar previamente una estructura común para todas ellas.**



En el Reino Unido, los planes de acción paisajística centran su atención en el análisis de todas las facetas que concurren en el carácter de los paisajes delimitados a escala local o comarcal con el concurso de la población local y ofrecen un amplio catálogo de medidas concretas, normalmente incardinadas en objetivos generales. En algunos casos las medidas llevan acompañamiento presupuestario, relación con otras medidas planteadas y aparato gráfico para representarlas. Del mismo modo, se ofrecen indicadores de seguimiento para evaluar la ejecución y efectos de las distintas medidas propuestas. Como ejemplo puede citarse, entre otros muchos, el Plan de Acción Paisajística del Valle de Elan. En él los objetivos se organizan en torno a dos fines estratégicos: salvaguardar el patrimonio del lugar y conseguir los mayores beneficios para la población. Los proyectos se asocian con los objetivos y se señalan las amenazas que quedarían mitigadas con su ejecución y las oportunidades creadas.