

Sergio Zubelzu Mínguez

Departamento de Estadística e Investigación Operativa II (Métodos de Decisión)

Universidad Complutense de Madrid

Campus de Somosaguas, (28223, Pozuelo de Alarcón, Madrid)

email: szubelzu@ucm.es

Fernando Allende Álvarez

Departamento de Geografía

Universidad Autónoma de Madrid

C/ Francisco Tomás y Valiente, 1, (28049 Madrid)

fernando.allende@uam.es

Artículo de reflexión crítica sobre la validez de los instrumentos de gestión del paisaje.

EL CONCEPTO DE PAISAJE Y SUS ELEMENTOS CONSTITUYENTES.  
REQUISITOS PARA LA ADECUADA GESTIÓN DEL RECURSO Y ADAPTACIÓN DE  
LOS INSTRUMENTOS LEGALES EN ESPAÑA

LANDSCAPE CONCEPT AND CONSTITUENT ELEMENTS. REQUIREMENTS FOR  
CORRECT MANAGEMENT AND ADEQUACY OF LEGAL TOOLS IN SPAIN.

Autores

Sergio Zubelzu Mínguez

Departamento de Estadística e Investigación Operativa II (Métodos de Decisión)

Universidad Complutense de Madrid

Campus de Somosaguas, (28223, Pozuelo de Alarcón, Madrid)

email: [szubelzu@ucm.es](mailto:szubelzu@ucm.es)

Fernando Allende Álvarez

Departamento de Geografía

Universidad Autónoma de Madrid

C/ Francisco Tomás y Valiente, 1, (28049 Madrid)

[fernando.allende@uam.es](mailto:fernando.allende@uam.es)

Resumen

El paisaje presenta características que lo diferencian de otras variables de naturaleza territorial o ambiental y que deben tenerse en cuenta en el diseño de los instrumentos para su gestión. En el artículo se identifican los rasgos distintivos a partir de un profundo análisis bibliográfico identificando como tales la percepción necesaria para su existencia, su carácter territorial no únicamente vinculado a la singularidad o la necesaria gestión activa no limitada a la ordenación de actividades impactantes. A partir de estos rasgos se deducen una serie de principios sobre los que diseñar los instrumentos para la gestión. En último lugar se realiza un análisis crítico de los mecanismos de gestión y normativas vigentes en España concluyendo la escasa adecuación de varios de los instrumentos analizados.

#### Abstract

Landscape owns distinctive characteristics from other territorial or environmental variables which have to be taken into account in order to design landscape management tools. Those characteristics have been deduced through a deep literature review identifying these features: perception, territorialized character not only related to its singularity and active management not only referred to evaluate some impactful activities. Principles to design landscape management tools have been developed on these features. Finally critical review of Spanish management tools and regulatory rules has been carried out finding the limited validity of any of analyzed tools and rules.

#### Resumo

A paisagem apresenta características distintas de outras variáveis ambientais ou territoriais que devem ser considerados no projeto de ferramentas para a sua gestão. Este trabalho identifica as características distintivas a partir de uma revisão da literatura profunda identificação como tal a percepção necessária para a sua existência, a sua natureza territorial, não só ligada à singularidade ou a gestão ativa não se limitando a gestão das atividades chocantes. A partir dessas características uma série de princípios de design em que os instrumentos de gestão são deduzidos. Finalmente, uma análise crítica dos mecanismos de gestão e regulamentos da Espanha concluiu a inadequação de alguns dos instrumentos e leis analisadas.

#### Palabras clave

Paisaje, gestión del paisaje, percepción del paisaje, evaluación del paisaje.

#### Key words

Landscape, landscape management, landscape perception, landscape assessment.

#### Palavras chave

Paisagem, gestão da paisagem, percepção da paisagem, avaliação da paisagem.

#### Breve reseña:

Sergio Zubelzu: Doctor en Economía y Desarrollo Sostenible e Ingeniero Agrónomo. Profesor asociado Universidad Complutense de Madrid y consultor ambiental. Líneas

de Investigación: paisaje, medio ambiente, métodos de valoración del paisaje y los recursos naturales.

Fernando Allende Álvarez: Doctor en Filosofía y Letras, Master en Gestión del Paisaje y del Territorio, Licenciado en Geografía e Historia. Profesor contratado del Departamento de Geografía de la Universidad Autónoma de Madrid. Líneas de investigación: Geografía Física, Sistemas de Información Geográfica.

## Introducción

¿Qué es el paisaje? Pregunta no baladí para cuestionarse la bondad de su gestión. Aunque en una primera aproximación cualquiera pudiera encontrar una definición sencilla del paisaje, una mínima sucesión de preguntas, respuestas, argumentos y contraargumentos podría llevar a complicar la cuestión y sugerir el trasfondo del concepto.

Prueba de la complejidad inherente al concepto y a su definición se encuentra, por ejemplo, en la multitud de disciplinas científicas que se han ocupado de su estudio, desde las artes en el seno de las que generalmente se asume que nació el concepto, hasta la ingeniería pasando por la filosofía, arquitectura, geografía, biología... La práctica totalidad de las disciplinas anteriores han desarrollado al menos una definición propia del paisaje nacida desde las técnicas y los principios en los que se sustentan.

Sin embargo, desde un plano que exceda de la perspectiva parcial de cada disciplina sí parece existir un acuerdo claro en torno a varios conceptos. El primero de ellos resulta ser la percepción como vehículo mediante el que una realidad física se hace paisaje, siendo esta realidad física el segundo de los conceptos en torno a los que se suscita el acuerdo.

La combinación de estos dos conceptos conduce mediante deducción a la asunción de otras características del paisaje. En efecto, la existencia de la percepción lleva de manera inequívoca al juicio de valor basado en una preferencia subjetiva que, además,

lleva implícita una asignación de valor o, al menos, de una escala de ordenación de preferencias.

Pero de entre las anteriores características, las nucleares sobre las que se han construido las diferentes definiciones del paisaje han sido su realidad física y la percepción, siendo el valor asignado y su carácter en tanto que recurso una consecuencia de las anteriores. Las definiciones del paisaje tradicionalmente han venido considerando ambas componentes en el mismo plano de relevancia, en diferentes planos o incluso obviando una de ellas.

La dificultad para encontrar una definición genérica aceptada por todas las disciplinas y que permita una aproximación uniforme al estudio del paisaje (Frugone 2009; Higuera 2009; Maderuelo 2008; Mata Olmo 2006; Otero *et al* 2007; Rizo García y San Eugenio 2009) ha sido uno de los principales causantes de que determinados autores planteen una definición del paisaje en términos de exclusión, fijando únicamente los límites del concepto y huyendo de una mayor concreción (Martínez Pisón 2000).

Una de las características que en mayor medida ha complicado la caracterización del paisaje ha sido la consideración de la percepción, que ha sido tomada en cuenta de diferentes formas a la hora de definir y analizar el paisaje. En la figura 1 se esquematizan las tres principales formas de definir el paisaje en relación a la percepción y la realidad física:

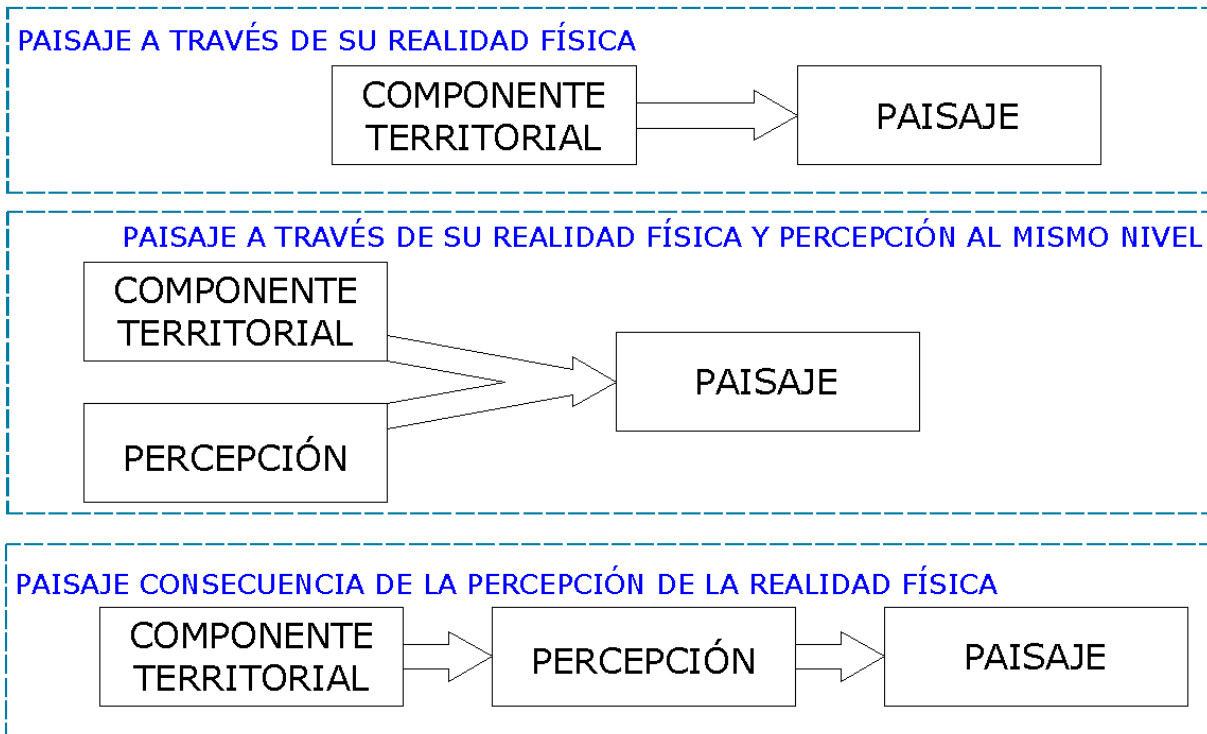


Figura 1. Esquema de las principales corrientes en cuanto a la definición del paisaje a la vista de la consideración de la componente territorial y de la percepción.

Fuente: Autores 2013

La compleja consideración de la percepción ha llevado a que ciertas aproximaciones al estudio del paisaje desde las ciencias naturales hayan considerado en su definición de paisaje la componente territorial únicamente. Para estos autores, cuya aproximación al paisaje se ha denominado fisiográfica (González 2000), los sistemas naturales son los que determinan la configuración del paisaje y en base a ellos debe definirse el concepto. Entre los autores que observan esta aproximación se encuentra Dunn (1974) o Bolós (1992).

Pero también existen referencias, incluso dentro del campo de las ciencias naturales, que integran las componentes territorial y perceptual en la definición del paisaje ubicando ambas al mismo nivel jerárquico. Entre estas referencias, esquematizadas en segundo lugar en la figura 1, cabría destacar a Sanz Herráiz (2000), Kessler (2000),



Otero (2009), Mata Olmo (2008), Martínez Pisón (2006), Solari y Cazorla (2009) o De la Fuente *et al* (2004). Dentro de esta corriente merece mención expresa González Bernáldez (1981) que define el paisaje como una combinación del fenosistema o conjunto de componentes perceptibles en forma de panorama y el criptosistema como el conjunto de factores causales que subyacen al fenosistema y difícilmente perceptibles.

Esta tipología de definiciones basadas en la igualdad jerárquica entre ambas componentes ha permitido el establecimiento de una distinción entre dos tipos de paisaje: paisaje total, que identifica el paisaje con el medio y las relaciones entre ecosistemas, y el paisaje visual que abarca la percepción por parte del observador (Bruschi 2007; García Moruno 1998; González 2000; Muñoz-Pedrerros 2004).

Existe una tercera aproximación al concepto de paisaje, incluida en el recuadro inferior de la figura 1, que comprende también las componentes perceptual y territorial, pero definiendo una relación de subordinación entre ambas.

Entre las referencias más relevantes dentro de esta concepción del paisaje se encuentra Gómez Orea (1992), que radicaliza la relación de subordinación hasta el punto de considerar el paisaje sólo en la medida en la que es percibido: el medio existe en sí mismo, pero no se hace paisaje hasta que el hombre no lo percibe. Son varios los autores no obstante a los que cabría enmarcar dentro de esta corriente, como por ejemplo Castella (1988), Maciá (1980) o García Moruno (1998). Busquets y Cortina (2009), quienes proporcionan profundas reflexiones acerca de la necesidad de percepción e interpretación para la existencia del paisaje: para que un componente del

paisaje pueda ser objeto de interpretación, debe haber al menos una persona capaz de percibirlo, estructurarlos y asignarle significado.

Dentro de la estructura subordinada entre componente territorial y percepción, algunos autores profundizan en las relaciones entre ambos componentes orientando la definición del paisaje hacia el concepto de sistema. Así, Faggi *et al* (2011) conciben el paisaje como un sistema que excede del mero ensamblaje simple de sus componentes espaciales, concepción similar a la que poseen las escuelas anglosajonas (Landscape Institute, 2002) o Cosgrove (2002), que afirma que el espectador ejerce un poder imaginativo al convertir el espacio material en paisaje.

Pero como paraguas que cubre todas las definiciones anteriores cabe referirse al Convenio Europeo del Paisaje (CEP) por su carácter transversal e integrador. La definición incluida en este texto entiende el paisaje como cualquier parte del territorio tal como la percibe la población, cuyo carácter sea el resultado de la acción y la interacción de factores naturales y/o humanos (Consejo de Europa 2000). Se trata quizás de la definición integradora y que hace referencia explícita a las tres características referidas inicialmente: componente física, percepción y recurso.

### *El paisaje como realidad física*

La definición de la componente territorial del paisaje difiere según el autor que se maneje, desde la referencia a determinados elementos del medio físico (Dunn 1974; Troll 1950), hasta los que incluyen dentro de esta componente un concepto de mayor escala ya fuese referido a un sistema ambiental (Solari y Cazorla 2009), natural (Abad

y García 2006; García Moruno 1998) o incluso geográfico o territorial (Castella 1988; Gómez Orea 1992; Kessler 2000; Martínez Pisón 2006; Otero 2009).

De la reflexión anterior y del carácter de los sistemas territoriales puede deducirse una primera consecuencia relacionada con el carácter dinámico del paisaje. La componente territorial del paisaje es cambiante y evoluciona a lo largo del tiempo (Tesser 2000, Español 1997; Gómez Alzate 2008; González 2000; Olivencia y Porcel 2008; Tassinari 2006). El paisaje no es, por tanto estático, sino que varía a lo largo del tiempo como consecuencia del desarrollo de las sociedades (Nogué y San Eugenio 2011). El paisaje es un ente cultural, no natural, ligado al desarrollo de las sociedades que establecen con el medio relaciones que exceden del mero acopio de recursos (Iranzo 2009).

Tal y como reconoce el CEP, el dinamismo del paisaje es consecuencia de la acción de factores humanos y naturales. La importancia de cada uno de estos elementos en tanto que factores formadores del paisaje permite de nuevo diferenciar autores y aproximaciones al estudio del paisaje.

En uno de los extremos se sitúan los autores que consideran la mayor aportación de los elementos humanos en base a su mayor capacidad para alterar los factores naturales y la mayor magnitud de los cambios que originan. Según Busquets y Cortina (2009), si el paisaje es resultado de la interacción de los elementos abióticos y de los bióticos, incluida la actividad antrópica, se debe aceptar que aquello que singulariza un paisaje es, precisamente, el último de los factores citados: la actividad humana.

La consideración de los elementos humanos y naturales también ha sido la base que ha permitido establecer dos clases de paisajes diferentes: los paisajes naturales y los culturales (Fariña 2004; Prada 2001; USDA 1995).

La distinción entre paisaje natural y cultural no siempre ha sido concebida como infranqueable, puesto que los paisajes culturales pueden ser definidos como la consecuencia lógica de la influencia humana sobre un paisaje natural (Van den Berg 1999). Sauer (1925) define el paisaje cultural como aquél modelado por la cultura a partir del paisaje natural.

### *La percepción del paisaje*

El hecho de incluir la percepción dentro de la definición del paisaje obliga a considerar la subjetividad como elemento constituyente del mismo (Abad y García 2006; Castella 1988; Daniel y Boster 1976; Gutiérrez del Álamo 1995; Higuera 2009; Otero *et al* 2006; Ribas Vilàs 1992).

La subjetividad impuesta por la percepción ha sido concebida a la vista de diferentes elementos constituyentes: la propia experiencia personal (Bolós 1992), la personalidad individual (Bosque *et al* 1997; Gómez Alzate 2010), las circunstancias culturales e históricas de las sociedades (Martínez Pisón 2006; Santos y Ganges 2003) e incluso la edad o procedencia de los individuos (Maciá 1980; Tassinari 2006; Van den Berg 1999). En esta línea ha llegado incluso a acuñarse la expresión representación social del paisaje como aquella construcción simbólica colectiva del paisaje (Maderuelo 2005).

La percepción está influida por varios aspectos que dependen de la propia naturaleza del perceptor, hasta el punto de que cada observador recrea su propio paisaje percibido (Fariña 2004) sin que pueda desligarse la realidad percibida del resultado de su interpretación y asimilación (Castella 1988).

En la percepción del paisaje reside parte de la carga cultural expresada a través de su observación e interpretación, como afirman Mata Olmo *et al* (2009). Carga que se manifiesta tanto en la materialidad de cada fisionomía modelada por la acción humana, como en sus imágenes y representaciones sociales, modelos paisajísticos y de preferencias (Fürstenau 2009).

Bajo esta perspectiva, la forma en la que los individuos perciben e interpretan un paisaje es altamente subjetiva y basada en la experiencia vital previa y que se va conformando de manera continua mediante la experiencia y el aprendizaje continuo, tanto individual como social en el entorno en el que habita (Appleton 1975; Bell 1999; Mata Olmo 2008).

Sin embargo, no todos los elementos que influyen en la percepción son consecuencia del influjo cultural o social, algunos de ellos son innatos y se relacionan con los instintos primarios humanos (Castella 1988), existiendo vestigios de un sistema emocional basado en la supervivencia y la búsqueda de alimento (González Bernáldez 1981).

Queda patente por todo lo anterior que la consideración de la percepción impregna de subjetividad el concepto, lo que complica su estudio. Ahora bien, la percepción es inherente al paisaje hasta el punto de resultar imprescindible para su existencia.

### *El paisaje como recurso*

En la medida en la que el paisaje es percibido por la población, éste adquiere la dimensión de recurso ya fuese gracias a su concepción en tanto que bien o como elemento destinado a satisfacer una necesidad. El paisaje es un bien perceptible y utilizable por parte de la sociedad, pero además es un recurso en la medida en la que es utilizable.

En ocasiones, el paisaje ha sido considerado como un recurso de carácter ambiental (Daniel y Boster 1976; Delgado 2003; García Moruno 1998), lo que ha determinado su inclusión dentro de los instrumentos de gestión y de protección ambiental ya fuese gracias a su componente territorial (Muñoz-Pedreros 2004) o visual (Lapka *et al* 2008).

La asunción de la existencia de un recurso vinculado al paisaje conduce la discusión hacia su consideración como patrimonio (Higueras 2009). Bajo este paraguas, el paisaje en tanto que patrimonio debe ser gestionado en la medida en la que representa un bien al que se le debe otorgar un valor y entre cuyas características se incluyen la singularidad, la relevancia, el valor y la perdurabilidad (Iranzo 2009).

Su doble consideración como recurso y, derivada de ello, como patrimonio, determina la necesidad de protección (Mata Olmo 2008) o, al menos, de gestión en el marco de las estrategias territoriales (Ortega 1998). Según estos autores, la gestión y la valoración del patrimonio debe instrumentarse de forma que no se quebrante su carácter de bien explotable desde una perspectiva económica.

Esta relación entre el recurso y su valor económico implica una doble consecuencia, no sólo en tanto que sustento de la actividad productiva que sobre él se desarrolla (Mata Olmo *et al* 2009) convirtiéndolo en factor productivo directo, sino como bien poseedor de un valor intrínseco explotable en tanto que producto final en la medida en la que existe un consumidor dispuesto a hacer uso de él (Iglesias *et al* 2008).

Las referencias anteriores conducen todas al carácter patrimonial del paisaje derivado de su consideración en tanto que recurso. Este carácter lleva implícito además la necesidad de gestión acorde con sus características constitutivas.

#### *Requisitos exigibles a los instrumentos para la gestión del paisaje*

El paisaje requiere de una gestión activa (no únicamente reactiva basada en los procedimientos de evaluación de impactos ambientales) y territorializada de los paisajes, que incorpore la percepción de la población y ordene el recurso.

La gestión exigida en el párrafo anterior requiere la preservación de aquellos paisajes más singulares pero también a la ordenación del resto. Esta necesaria gestión de los paisajes que se alejan de los estándares iniciales de singularidad incide en especial sobre los paisajes en los que la influencia del factor formador humano es mayoritaria. La gestión del paisaje en estos casos no puede obviar la realidad subyacente a las actividades que lo generan.

La gestión no debe plantearse por tanto partiendo de la dualidad natural-artificial preponderando la primera (sesgo propio de los procedimientos de evaluación de impacto ambiental), puesto que todos los territorios son paisaje y como tales deben

gestionarse. Por otra parte, no cabe más que aceptarse que la artificialidad es parte sustancial de infinidad de paisajes que pueden llegar a ser altamente valorados o, por el contrario, que la naturalidad puede ser una componente muy relevante de paisajes poco valorados por la sociedad perceptora de los paisajes. Ejemplos de tales extremos se observan en las figuras 2a y 2b.

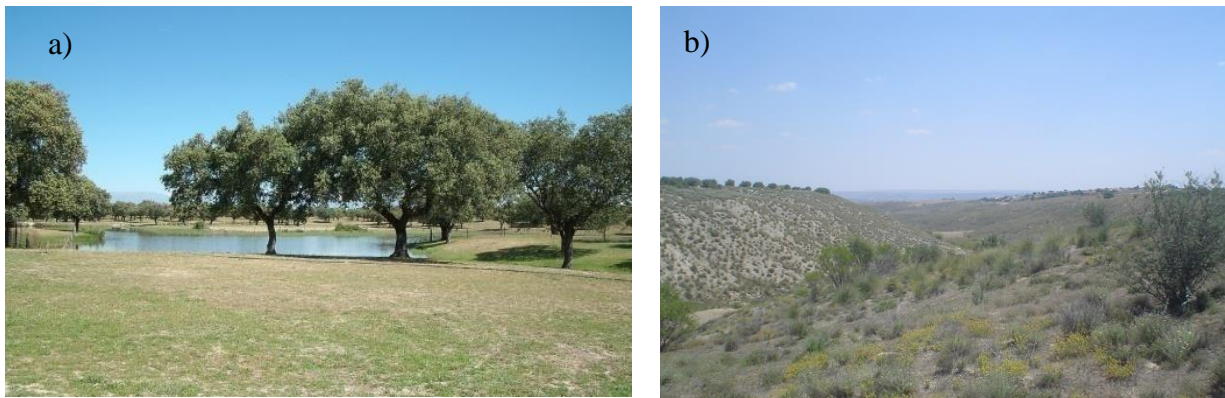


Figura 2. Paisajes con elevada influencia humana y elevado valor estético (a) y con escasa influencia humana y escaso valor estético (b)  
Fotografías de los autores, marzo 2009 (a) y mayo 2008 (b)

Debe por plantearse una estrategia para la gestión que contemple las características que definen al paisaje: realidad física, percepción y recurso. En paralelo, esta estrategia debe también considerar los rasgos que el CEP explicita: percepción, participación de la sociedad, equiparación entre territorio y paisaje y dinamismo.

Para satisfacer las exigencias anteriores, y como requisito previo a la deducción de los requisitos que debe cumplir el instrumento óptimo de gestión, deben resolverse las cuestiones relativas a los indicadores a emplear que abarquen al realidad territorial y a la forma en la que hacer partícipe a la sociedad responsable de la percepción y de otorgar al paisaje el carácter de recurso.

*Los indicadores para la gestión*



La gestión del paisaje tradicionalmente se ha centrado en la definición de dos clases de indicadores vinculados con la calidad y la fragilidad del recurso, entendidos como una medida de la excelencia el primero y como una capacidad para acoger actuaciones el segundo.

El empleo de la calidad podría ser acorde con las exigencias en la medida en la que se trata de un índice que permite obtener información acerca del valor que posee el paisaje. No parece acorde la simplificación realizada de la calidad que trata de eliminar la componente subjetiva y se limita a considerar una supuesta calidad intrínseca objetiva puesto que la exclusión de la subjetividad conlleva la eliminación de la percepción.

Además, cabe pensar que la calidad intrínseca basada en atributos físicos únicamente puede medir y valorar atributos desde un punto de vista no paisajístico y basado en otra clase de descriptores (referidos a la naturalidad, valor ambiental u otros) que no satisfacen las exigencias del análisis paisajístico. También resulta cuestionable el planteamiento referido a la existencia de la calidad visual, hecho que desde un punto de vista estrictamente semántico, podría ser aceptable, pero para cuya determinación no se emplean atributos que caracterizan fielmente lo que se ve, sino que inciden en el análisis de variables de carácter ambiental.

Por otro lado, el concepto de calidad en el paisaje remite a la supuesta universalidad en la medida de la calidad del paisaje. La universalidad busca garantizar una jerarquía de paisajes y una comparación entre ellos. Sin embargo, la ausencia de cánones de belleza universales en relación al paisaje no puede más que hacer dudar de la

representatividad de esta jerarquización de paisajes de diferente naturaleza y valorizar la concepción del paisaje territorializado. Por otro lado, la necesaria gestión incardinada con la realidad territorial y no únicamente con la singularidad desaconsejaría también la jerarquización universal de paisajes puesto que los paisajes que se ubicasen en las posiciones inferiores de la escala universal, en términos relativos siempre respecto de paisajes con alta singularidad, no están ni mucho menos exentos de la necesidad de gestión acorde a sus características, y factores formadores, sino más bien todo lo contrario.

El segundo de los conceptos a los que frecuentemente se recurre para la valoración del paisaje es la fragilidad, como una medida de la capacidad del medio para acoger determinadas actuaciones sin que se afecte a la calidad paisajística.

En general el concepto de fragilidad muestra el sesgo proteccionista subyacente a la gestión del paisaje. La fragilidad entendida en un concepto amplio que exceda de la preservación del paisaje respecto de las acciones humanas sí tendría lugar en la medida en la que constituye el garante del dinamismo requerido por el paisaje.

Esta fragilidad ha sido definida por la mayor parte de los autores en base a la calidad intrínseca o a sus atributos constituyentes, pero que en ninguno de los dos casos incorpora las preferencias de la población.

En el caso de la primera de las dos líneas anteriores, la fragilidad es resultado de la combinación de parámetros alusivos a la calidad y elementos relacionados con la capacidad del paisaje para ser visto (Bosque *et al* 1997), referidos no tanto a las

preferencias sobre lo percibido, como a variables relacionadas con la accesibilidad o la frecuentación, circunstancia que por sí misma desaconseja el empleo de este indicador.

Las definiciones de la fragilidad que se vinculan a los atributos constituyentes también plantean inconvenientes. En primer lugar por cuanto están referidas a los atributos físicos principalmente obviando, al igual que en el caso de la calidad, las condiciones de percepción y las preferencias del público hacia esos atributos físicos.

A la vista de los argumentos anteriores, cabe deducir que los indicadores vinculados a la calidad o a la fragilidad proporcionan una información menos completa que la requerida para el tipo de gestión perseguido. La línea por tanto debe orientarse hacia la determinación de indicadores relacionados con el valor del paisaje en sí mismo y no tanto con su calidad o su fragilidad.

Parece por tanto más completo el empleo de indicadores basados en el propio valor sin una mayor concreción o adjetivación en la línea ya manifestada por algunos autores como por ejemplo Mata Olmo (2008).

### *La participación de la sociedad*

La sociedad es la receptora del paisaje y quien otorga el valor en base al que organizar la gestión y por tanto debe ser incorporada de forma activa en el proceso.

El primer problema que plantea la incorporación de la sociedad tiene que ver con el alcance de la población que se supone perceptora del paisaje. Debe cuestionarse cuál

es la población susceptible de valorar un paisaje y cuáles son los límites que se definen para esta relación de dependencia entre paisaje y población. Bajo el planteamiento menos restrictivo a la cuestión anterior, el total de la población es susceptible de disfrutar de un determinado paisaje y, por tanto, debe ser parte activa del proceso de valoración del mismo. La asunción de esta solución como única válida acarrearía problemas metodológicos cuya superación resultaría muy compleja desde el punto de vista práctico por el coste que generaría.

De esta forma, ante la evidente imposibilidad de plantear soluciones censales, debería seleccionarse una muestra representativa de una población con un tamaño muy elevado y con unas características muy heterogéneas, hecho que en ocasiones ha llevado a discutir los resultados obtenidos en base a consultas públicas (Sheppard 2004). Por otra parte, el recurso a la población ante cada necesidad de estudio del paisaje resulta muy poco operativo desde un punto de vista de la logística y de su coste.

En el extremo opuesto al planteamiento censal anterior se localizan las teorías que justifican el recurso a los expertos únicamente para obtener el valor del paisaje. En realidad esta propuesta se orienta más a una gestión basada en las necesidades del recurso que hacia una participación efectiva de la población debido al sesgo técnico que proporciona esta solución. Esto es así puesto que difícilmente podría garantizarse un nivel razonable de representatividad muestral de los expertos respecto del total de la población, hecho que ya ha sido apuntado por varios autores (Ribas Vilàs 1992; Muñoz-Pedrerros 2004).

En cualquiera de los casos, las dificultades metodológicas no pueden justificar la determinación de valores para el paisaje que no sean fruto de las preferencias de la población, ya que éstas también son parte constituyente del paisaje al serlo la percepción, con lo queda patente la necesaria incorporación de la sociedad en el proceso de asignación de valor.

### *Requisitos exigidos a los instrumentos para la gestión del paisaje*

La gestión óptima del paisaje del paisaje debe realizarse mediante instrumentos que garanticen los siguientes principios básicos:

- Deben garantizar una gestión activa del paisaje en sí mismo que ampare el carácter dinámico y territorializado del mismo así como a la acción de los agentes formadores.
- Deben considerar el paisaje con arreglo a su definición incluyendo en todo caso la percepción como requisito imprescindible para la existencia del paisaje.
- Los indicadores deben basarse en el propio valor que el paisaje posea para la población receptora del mismo.
- La sociedad debe formar parte de la gestión del paisaje mediante la definición del valor que se le otorga al paisaje.

### **Los instrumentos para la gestión del paisaje. Aproximación al caso español**

En España la gestión del paisaje en la práctica se instrumenta en torno a 4 tipos de herramientas:

- Procedimientos de evaluación de impacto ambiental.
- Procedimientos urbanísticos y de ordenación del territorio.
- Instrumentos de ordenación de recursos naturales.
- Instrumentos incluidos en normativa específicamente referida al paisaje.

Cada una de estas herramientas proporciona soluciones con diferente grado de consecución de los objetivos perseguidos.

### *Procedimientos de evaluación de impacto ambiental*

Los procedimientos de evaluación de impacto ambiental (regulados a nivel nacional por la Ley 21/2013, de 9 de noviembre, de evaluación ambiental) no proporcionan soluciones válidas en general por su carácter reactivo, ni tampoco permiten abordar el estudio desde un enfoque territorializado ni garantizan el dinamismo exigido para los factores creadores, en especial para el humano.

Además, la consideración del paisaje al mismo nivel que las variables ambientales suele traducirse en carencias en el análisis del paisaje, al aplicarse para éste las mismas reglas metodológicas que para el resto de variables. Por ejemplo, en el estudio realizado por Delgado (2003) se analiza la incorporación del paisaje en una muestra de 26 estudios de impacto ambiental referidos todos ellos a proyectos de líneas aéreas para el transporte de energía eléctrica redactados entre los años 1985 y 2001. En ninguno de estos estudios se aplicó de forma consistente ninguno de los métodos de valoración del paisaje disponibles, las respectivas metodologías variaron entre sí y el

impacto se estimaba de forma cualitativa en función del criterio del redactor en la mayoría de las ocasiones.

La participación de la sociedad sí parece garantizada gracias a la existencia de períodos de información pública y de consultas a los agentes afectados en el procedimiento de evaluación. Sin embargo esta participación de la sociedad no se concreta en la asignación de valor a los paisajes de forma específica.

### *Procedimientos urbanísticos y de ordenación del territorio*

Los procedimientos urbanísticos tampoco proporcionan una solución válida con arreglo a los objetivos perseguidos. Aunque se trata de instrumentos que permitirían una gestión activa y territorializada del paisaje puesto que permiten definir medidas específicamente relacionadas con cada tipo de paisaje, lo cierto es que en la práctica la variable objetivo principal no es la paisajística.

También incluyen esta clase de instrumentos procedimientos que garantizan la participación pública y la participación de los agentes afectados en la toma de decisiones gracias al sometimiento de los documentos a procesos de información pública y consultas a los agentes afectados. No existen casos en los que la percepción haya sido considerada de forma sistemática en los instrumentos urbanísticos aunque sí resulta común la definición de objetivos visuales referidos a los usos planeados.

Desde el punto de vista estrictamente teórico, la aptitud de los instrumentos urbanísticos para proporcionar soluciones acordes con las exigencias de la variable

paisajística es superior a la que proporcionan los instrumentos de evaluación de impacto ambiental.

### *Instrumentos de ordenación de recursos naturales*

La referencia al paisaje es relativamente frecuente dentro de la normativa relacionada con los espacios naturales protegidos. Por ejemplo, la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y la Biodiversidad cita de forma expresa la necesaria adaptación de las figuras de protección del paisaje prevista en la legislación que transponga el marco definido por el CEP.

La referida Ley define la figura de Paisaje Protegido gracias a sus valores naturales, estéticos y culturales y de acuerdo con el Convenio Europeo del Paisaje. Aunque cita de forma expresa la necesidad de preservar la interacción entre naturaleza y cultura, lo cierto es que la única medida de gestión práctica que acarrea es su consideración de espacios en los que las actividades deben someterse a procedimientos de evaluación de impacto ambiental, con lo que las soluciones previstas por esta Ley no resultan acordes con las necesidades de la variable paisajística.

A nivel autonómico la mayoría de las normas hacen también referencia a la figura citada por la Ley nacional. La tabla 1 muestra las figuras contempladas por aquellas comunidades autónomas que cuentan con normativa de protección de los espacios naturales.

Tabla 1. Figuras de protección paisajística consideradas en las normas autonómicas

---



COMUNIDAD AUTÓNOMA	NORMA	FIGURAS
Asturias	Decreto 38/1994 (BOPA, 1994)	Paisaje protegido
País Vasco	Estrategia Ambiental Vasca de Desarrollo Sostenible (2002-2020)	Las definidas por el CEP
La Rioja	Ley 5/2006 (BOR, 2006)	Las definidas por el CEP
Aragón	Ley 8/2004 (BOA, 2004)	Paisaje protegido
Navarra	Ley 9/1996 (BON, 1996)	Paisaje protegido
Castilla y León	Ley 8/1991 (BOCYL, 1991)	Paisaje protegido
Extremadura	Ley 8/1998 (DOE, 1998)	Paisaje protegido
Andalucía	Decreto 35/2003 (BOJA, 2003)	Paisaje protegido
Murcia	Ley 4/1992 (BORM, 1992)	Paisaje protegido
Castilla La Mancha	Ley 9/1999 (DOCM, 1999)	Paisaje protegido

Datos: Autores 2013.

Las dos únicas comunidades autónomas que no incluyen la figura de Paisaje Protegido y que hacen referencia a las medidas definidas por el CEP (comunidades autónomas de La Rioja y País Vasco) no incluyen medidas concretas de gestión.

*Instrumentos incluidos en normativa específicamente referida al paisaje*

El último de los instrumentos mediante los que se ha instrumentado la gestión del paisaje en España han sido los desarrollos normativos específicamente adaptados al CEP. Las tres comunidades autónomas expuestas en la tabla 2 han sido las que han optado por esta opción.

Tabla 2. Comunidades autónomas que cuentan con normativa específicamente referida al paisaje y normas concretas

COMUNIDAD AUTÓNOMA	LEY	REGLAMENTO
Comunidad Valenciana	Ley 4/2004, de 30 de junio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje	Decreto 120/2006, del 11 de agosto, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de Paisaje de la Comunidad Valenciana
Cataluña	Ley 8/2005, de 8 de junio, de Protección, Gestión y Ordenación del Paisaje	Decreto 343/2006 por el que se desarrolla la Ley 8/2005, de 8 de junio, de protección, gestión y ordenación del paisaje, y se regulan los estudios e informes de impacto e integración paisajística
Galicia	Ley 7/2008, de 7 de julio, de protección del paisaje de Galicia	

Datos: Autores 2013.

Las tres normas adoptan el concepto paisajístico emanado del CEP haciendo referencia a todas las dimensiones del mismo tal y como se deduce de los preámbulos de las normas referidas en la tabla 2.

En general las estrategias de gestión que se derivan de las estructuras reglamentarias se organizan en torno a dos ejes: en primer lugar los instrumentos de gestión

propriadamente dichos y en segundo lugar el papel de la administración en tanto que gestor.

Respecto de los instrumentos de gestión pueden definirse dos niveles: por un lado el que incluye instrumentos informativos y por otro el que define instrumentos procedimentales. Este esquema queda definido en la tabla 3.

Tabla 3. Categorías y tipos de instrumentos de gestión en las normas paisajísticas de las comunidades autónomas de Galicia, Cataluña y Valencia

TIPO	C. VALENCIANA	CATALUÑA	GALICIA
Informativos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plan Acción Territorial de Paisaje de la Comunidad Valenciana.</li> <li>• Catálogos de Paisaje.</li> <li>• Programas de Paisaje.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Catálogos del paisaje.</li> <li>• Cartas del Paisaje.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Catálogos del paisaje de Galicia.</li> <li>• Directrices de paisaje.</li> </ul>
Procedimentales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estudios de Paisaje.</li> <li>• Estudios de Integración Paisajística.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estudios de impacto e integración paisajística.</li> <li>• Informes de impacto e integración paisajística.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estudios de impacto e integración paisajística.</li> <li>• Planes de acción del paisaje en áreas protegidas.</li> </ul>

Datos: Autores 2013.

Los instrumentos informativos se materializan en documentos que caracterizan los paisajes dentro del ámbito territorial al que se refieren estableciendo objetivos a alcanzar y medidas concretas. En la Comunidad Valenciana la Estrategia Territorial abarca todo el territorio de la Comunidad ocupándose el resto de documentos de tipos de paisajes concretos. En las comunidades autónomas de Galicia y Cataluña los documentos informativos se refieren a regiones o a tipos de paisajes específicos.

Todos estos documentos son acordes con el enfoque territorializado y permiten una gestión activa del paisaje en sí mismo. Sin embargo tienden a relegar a un segundo plano la consideración de la percepción centrándose en la componente física del paisaje gracias a la delimitación de unidades de paisaje. En realidad la definición de unidades del paisaje puede caer en el error de considerar que existe paisaje más allá del umbral de la percepción lo que sin duda resulta discutible.

Ahora bien, este enfoque no resultaría desacertado si en la siguiente fase de concreción de la gestión, materializada a través de los instrumentos procedimentales, la percepción fuese considerada de forma explícita tal y como ocurre, por ejemplo, en el modelo Visual Resource Management (VRM) desarrollado por la Bureau of Land Management del Gobierno de los Estados Unidos.

Entre los instrumentos procedimentales se incluyen herramientas reactivas que se ocupan, en general, de la evaluación de actividades concretas que pretenden ejecutarse y podrían acarrear efectos sobre el paisaje. Estos instrumentos implican la independización del trámite administrativo respecto del ambiental, lo que permite una gestión más acorde a los principios y una mayor facilidad para emplear metodologías aptas para el concepto paisajístico.

Pero analizando en detalle el contenido de las normas, no queda claro en todo caso la forma de incorporar la percepción. Las referencias a ella en las normas catalanas y gallega son difusas, siendo más evidente en la normativa valenciana. La Ley 4/2004 de la Comunidad Valenciana exige incluir, entre la documentación de los estudios del

paisaje y de integración paisajística, un análisis visual del que se derive una identificación y valoración de impactos visuales.

En las guías metodológicas editadas por las comunidades autónomas de Galicia y Cataluña para la elaboración de los documentos procedimentales la concreción no es mayor. En ambos casos se hace referencia a la visibilidad referida a las cuencas visuales cuya legitimidad ya ha sido analizada.

El objetivo que queda mejor resuelto por parte de las tres normas es el referido a la participación ciudadana, en especial en el caso de la Comunidad Valenciana. En los casos gallego y catalán la participación queda garantizada mediante la información pública de los documentos y las consultas concretas a los agentes implicados, mientras que la normativa valenciana exige además la realización de un plan de participación pública del que se deduzca el valor que el público afectado otorga al paisaje que se pretende evaluar, resultando ser éste el enfoque más adecuado a los objetivos perseguidos.

## **Conclusiones**

El concepto de paisaje que se deriva del análisis de los estudios realizados y de las características propias del mismo debe incluir una triple dimensión que incluya su realidad física, la necesaria percepción para su acaecimiento y, derivada de las dos anteriores, su carácter de recurso.

Los instrumentos que permitan la gestión acorde con tales dimensiones deben basarse en los siguientes principios:

- La gestión debe ser activa en función de las características de cada tipo de paisaje. La gestión reactiva basada en instrumentos de evaluación de impactos que dependen de la ejecución de actividades terceras no proporcionan soluciones válidas.
- La gestión activa debe garantizar la acción conjunta de los factores formadores sin penalizar ninguno de ellos.
- La gestión debe partir del concepto territorializado del paisaje: todo territorio es paisaje y requiere de gestión y esta necesidad no debe equipararse a la mera protección de los paisajes que a priori poseen mayor singularidad.
- La gestión debe contemplar la percepción subjetiva como característica inherente al concepto sin la que el territorio no se convierte en paisaje.
- La población potencialmente receptora debe formar parte activa de la gestión paisajística otorgando el valor que cada tipo de paisaje posee.

La experiencia española de gestión del paisaje basada en la normativa vigente no siempre resulta acorde con los requisitos expuestos en los puntos precedentes.

La normativa basada en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental ni de gestión de espacios naturales proporciona soluciones adaptadas a las necesidades paisajísticas. La normativa referida a la ordenación del territorio proporciona soluciones más adecuadas a las exigencias pero en la práctica al no constituir instrumentos orientados a la gestión del paisaje ésta permanece en un segundo plano.

En el caso de las normativas específicamente adaptadas al CEP la adecuación es mayor, siendo la normativa valenciana la que proporciona el marco de gestión más adaptado a las necesidades del recurso.

## **Referencias**

Abad, J. García, F. 2006. Análisis y Valoración del Paisaje en las Sierras de la Paramera y la Serrota (Ávila). Revista electrónica de medio ambiente Universidad Complutense de Madrid 1: 97-119.

Appleton, J. 1975. The experience of landscape. Londres: Editorial John Wiley.

Bell, S. 1999. Landscape. Pattern, perception and process. New York: E&FN SPON. New York.

Bolós, M. 1992. Manual de Ciencia del Paisaje. Teoría, métodos y aplicación. Barcelona: Masson.

Bosque, J. Gómez, M. Rodríguez, AE. Rodríguez, VM. Vela, A. 1997. Valoración de los aspectos visuales del paisaje mediante la utilización de un SIG. Documents d'Anàlisi Geogràfica 30: 19-38.

Bruschi, V. 2007. Desarrollo de una metodología para la caracterización, evaluación y gestión de los recursos de la geodiversidad. Tesis Doctoral. Santander: Universidad de Cantabria.

Busquets, J. Cortina, A. 2009. Gestión del Paisaje. Barcelona: Editorial Ariel Editores.

Castella, E. 1988. Metodología para el estudio del paisaje. Aplicación práctica: Término municipal de Cadaqués. Tesis doctoral. Universidad Politécnica de Barcelona.

Consejo de Europa. 2000. Convenio Europeo del Paisaje. Consejo de Europa. Florencia.

Cosgrove, D. 2000. Observando la naturaleza: el paisaje y el sentido europeo de la vista, Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles 34: 63-89.

Countryside Commission. 1998. Countryside Character: The Character of England's natural and man-made landscape. London: Yorkshire and The Humber.

Daniel, TC. Boster, RS. 1976. Measuring landscape esthetics: the scenic beauty estimation method. Washington: USDA Forest Service. Research Paper RM-167.

De la Fuente, G. Atauri, JA. De Lucio, JV. 2004. El aprecio por el paisaje y su utilidad en la conservación de los paisajes de Chile Central. Revista Ecosistemas, 13(2): 2-11.

Delgado, S. 2003. Metodología para la realización de los estudios de impacto paisajístico en líneas eléctricas de transporte. Tesis Doctoral. Universidad Politécnica de Madrid.

Dunn, MC.1974. Landscape Evaluation Techniques: An appraisal and review of the literature. Centre of Urban and Regional Studies. Birmingham: University of Birmingham.

Español, I. 1997. Paisaje, conceptos básicos. Madrid: E.T.S.I. Caminos, Canales y Puertos.



Faggi, A. Breuste, J. Madanes, N. Perelman, P. Gropper, C. 2011. Landscape and vacation preferences of urban dwellers in Buenos Aires. *Revista Calidad de Vida UFLO* 5 (1): 105-128.

Fariña, E. 2004. *El paisaje como archivo del territorio*. Madrid: Cuadernos de Investigación Urbanística. Instituto Juan de Herrera.

Frugone, F. 2009. *Informe del Paisaje y Recursos Escénicos*. CIREN. Santiago de Chile: Centro de Información de Recursos Naturales.

Fürstenau, H. 2009. *Interpretação da paisagem: uma tarefa interdisciplinar*. Cuadernos de Geografía: *Revista Colombiana de Geografía* 18 (1): 71-81.

García Moruno, L. 1998. *Criterios de diseño para la integración de las construcciones rurales en el paisaje*. Tesis Doctoral. Universidad Politécnica de Madrid.

Gómez Alzate, A. 2008. *El paisaje como sistema visual y holístico*. *Ateliè Geográfico* 2 (4): 1-17.

Gómez Alzate, A. 2010. *Propuesta metodológica para el análisis, diseño y planificación de la sostenibilidad urbana del paisaje en ciudades de media montaña andina: experimentación en Manizales, Colombia*. Tesis Doctoral. Universidad Politécnica de Cataluña.

Gómez Orea, D. 1992. *Planificación Rural*. Madrid: Editorial Agrícola Española.

González, R. 2000. La fotografía elemento para el análisis y la simulación del paisaje forestal. Tesis Doctoral. Universidad Politécnica de Madrid.

González Bernáldez, F. 1981. Ecología y paisaje. Barcelona: Editorial Blume.

Higueras, E. 2009. Paisaje y Territorio, Volumen 2. Cuadernos de Apoyo a la Docencia. Madrid: Instituto Juan de Herrera.

Iglesias, E. Mancebo, S. Sanz, J. 2008. Valoración del paisaje agrario como externalidad positiva en sistemas tradicionales de olivar. Madrid: I Congreso de Estudiantes Universitarios de Ciencia, Tecnología e Ingeniería Agronómica.

Iranzo, E. 2009. El Paisaje como Patrimonio Rural. Propuesta de una sistemática Integrada para el Análisis de los Paisajes Valencianos. Tesis Doctoral. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Valencia.

Kessler, M. 2000. El paisaje y su sombra. Barcelona: Editorial Idea Books.

Landscape Institute. 2002. Guidelines for Landscape and Visual Impact Assessment. Landscape Institute. Londres: Institute of Environmental Management & Assessment. Spon Press.

Lapka, M. Cudlinova, E. Kidlmannm P. Dobiasova, B. 2008. Perception of contemporary rural landscape by its future managers: czech and japanese students of landscape planning. *Ekológia* 27(2): 196-211.

Maderuelo, J. 2005. El Paisaje. Génesis de un concepto. Madrid: Abada Editores.

Maderuelo, J. 2008. Paisaje y Territorio. Madrid: Abada Editores.

Mata Olmo, R. 2006. Un concepto de paisaje para la gestión sostenible del territorio. En El paisaje y la gestión del territorio. Criterios paisajísticos en la ordenación del territorio y el urbanismo. Coordinadores R. Mata Olmo, y A. Tarroja. Barcelona: Diputación de Barcelona.

Mata Olmo, R. 2008. El Paisaje, patrimonio y recurso para el desarrollo territorial sostenible. Conocimiento y acción pública. ARBOR Ciencia, pensamiento y cultura 184 (729): 155-172.

Mata Olmo, R. Galiana, L. Allende, F. Fernández, S. Lacasta, P. López, N. Molina, P. Sanz, C. 2009. Evaluación del paisaje de la Comunidad de Madrid: de la protección a la gestión territorial. Revista Urban 14: 34-57.

Martínez Pisón, E. 2000. Estudios sobre el Paisaje. Madrid: Autónoma de Madrid, Servicio de Publicaciones: Fundación Duques de Soria.

Martínez Pisón, E. 2006. Los componentes Geográficos del paisaje. Paisaje y Pensamiento. Madrid: Editorial Abada Editores.

Muñoz-Pedrerros, A. 2004. La evaluación del paisaje: una herramienta de gestión ambiental. Revista Chilena de Historia Natural 77: 139-156.

Olivencia, Y. Porcel, L. 2008. Metodología para el estudio evolutivo del paisaje: aplicación al espacio protegido de Sierra Nevada. Cuadernos Geográficos 43: 151-179.

Ortega, J. 1998. El patrimonio territorial: El territorio como recurso cultural y económico. Revista Ciudades 4: 33-48.

Otero, L. 2009. Arquitectura y diseño del paisaje forestal: impacto de las plantaciones en el sur de Chile. Buenos Aires: XIII Congreso Forestal Mundial. Buenos Aires.

Nogué, J. San Eugenio, J. 2011. La dimensión comunicativa del paisaje. Una propuesta teórica y aplicada. Revista de Geografía Norte Grande 49: 25-43

Otero, I. Mancebo, S. Ortega, E. 2006. El paisaje como elemento clave en la Evaluación Ambiental Estratégica de planes de infraestructuras. Cartografía de la calidad del paisaje de España. Sevilla: I Congreso Paisaje e Infraestructuras.

Otero, I. Mancebo, S. Ortega, E. Casermeiro, MA. 2007. Mapa de calidad del paisaje en España. Revista electrónica de medio ambiente Universidad Complutense de Madrid 4: 18-34.

Pacheco, E. 2000. El paisaje en general y las características del paisaje hispano. En González, R. La fotografía elemento para el análisis y la simulación del paisaje forestal. Tesis Doctoral. Universidad Politécnica de Madrid.

Prada, El. 2001. Sayago: evolución histórica y proyección futura de su estructura territorial. Tesis Doctoral. Escuela Técnica Superior de Arquitectura. Universidad Politécnica de Madrid.

Rizo García, J. San Eugenio, J. 2009. La comunicología y el estudio transversal del paisaje. Articulaciones conceptuales y propuesta de indicadores comunicativos para la evaluación del paisaje. Question 21: 1-14.

Ribas Vilás, JR. 1992. Estudios de Paisajismo. En Manual de Ciencia del Paisaje. Teoría, métodos y aplicación. Coordinadora M. Bolós. Barcelona: Editorial Masson, 1992.

Santos y Ganges, L. 2003. Notions about landscape and their implications in planning Ciudades: Revista del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid 7: 41-68.

Sanz Herraiz, C. 2000. El paisaje como recurso. En Estudios sobre el Paisaje. Coordinador E. Martínez Pisón. Universidad Autónoma de Madrid, Servicio de Publicaciones: Fundación Duques de Soria.

Sauer, C. 1925. The morphology of landscape. University of California Publications in Geography 2 (2):p 19-53.

Sheppard, SRJ. 2004. Visual analysis of forest landscapes. Encyclopedia of Forest Sciences, Oxford: Landscape and Planning Section.

Solari, F. y Cazorla, L. 2009. Valoración de la calidad y la fragilidad visual del paisaje. Cuadernos del Centro de Estudios en Diseño y Comunicación 30: 213-226.

Tassinari, P. A. 2006. Methodological Contribution to Landscape Design and Improvement. *Agricultural Engineering International: the CIGR Ejournal* vol VIII, Manuscrito MES 05 006.

Tesser, C. 2000. Algunas reflexiones sobre el significado del paisaje para la geografía. *Revista de Geografía Norte Grande* 27: 19-26.

Troll, G. Die geographische landschaft und ihre Erforschung. *Studium gen.*, III: 163-181.  
En Ormaetxea Arenaza, O. 1997. Concepto y Método en paisaje. Una propuesta docente. *Revista Lurralde* 20: 333-344.

USDA. 1995. *Landscape Aesthetics. A handbook for scenery management.* Washington: United States Department of Agriculture, Forest Service.

Van den Berg, A. 1999. *Individual Differences in the Aesthetic Evaluation of Natural Landscapes.* PhD Thesis. Rijksuniversiteit Groningen.