

La aplicación del Convenio Europeo del Paisaje en España e Italia: Un análisis crítico de los casos andaluz y toscano.[□]

The implementation of the European Landscape Convention in Spain and Italy: a critical analysis of Andalusian and Tuscan case studies

David Fanfani

Dipartimento di Urbanistica e Pianificazione del Territorio, Facoltà di Architettura di Firenze

Alberto Mataràn Ruiz

Área de Urbanística y Ordenación del Territorio, Universidad de Granada

Resumen

El proceso de desarrollo y aprobación del Convenio Europeo del Paisaje ha incrementado el interés en la cuestión paisajística, introduciendo nuevos conceptos que han influido, entre otras cuestiones, en la planificación y el proyecto del territorio.

En este escenario es fundamental la cuestión de los instrumentos innovadores de carácter multisectorial e integrado para la práctica de un enfoque holístico en la planificación del territorio, y en particular de los espacios abiertos.

Desde este punto de vista, este artículo trata de indagar en las posibilidades que puede ofrecer la planificación en materia de paisaje, con referencias al contexto toscano y andaluz.

Palabras clave

Paisaje, Convenio Europeo del Paisaje, Espacio urbano, planificación.

Abstract

The European Landscape Convention development and approval process has been followed by an increasing interest on landscape, introducing new concepts that have influenced, among other topics, the ones of spatial planning and territory project.

In this scenario, the development of innovative tools based on multisectoral qualities and integrated views is an important task that needs to be developed in order to practice a holistic focus in spatial planning, and particularly in the planning of open spaces.

According to this, the present research inquires into the possibilities that planning may offer in the landscape framework, referring specially to Tuscan and Andalusian contexts.

Keywords

Landscape. European Landscape Convention. Urban Space. Planning

[□] Este artículo es consecuencia de un trabajo de elaboración común, como en el caso de los apartados 1.3 y 3, mientras los apartados 1.1, 1.2, y 2.1 son obra de David Fanfani y el 2.2. de Alberto Mataràn Ruiz.



David Fanfani

Ricercatore in Tecnica e Pianificazione Urbanistica presso il DUPT della Facoltà di Architettura di Firenze.

Docente di Recupero e Riqualificazione territoriale ambientale nel corso di Laurea in Urbanistica e Pianificazione territoriale d Ambientale della Facoltà di Architettura di Firenze.

Architetto e dottore di ricerca in Pianificazione Urbana, territoriale e ambientale.

Si occupa di attività di ricerca relative alla relazione fra programmazione dello sviluppo locale e pianificazione territoriale, metodi e tecniche di rappresentazione identitaria del territorio per la pianificazione, metodi e strumenti di valutazione integrata di piani e progetti urbanistici e territoriali.

Ha pubblicato, fra gli altri lavori, /L'università del territorio. Reti regionali per lo sviluppo locale. Il caso toscano, /Alinea, Firenze, 2001, "Gli atlanti del patrimonio socio economico; una introduzione. Il caso del PTCP di Prato e del piano di sviluppo locale del Circondario Empolese valdelsa". In Magnaghi A. (a cura di) (2005) /La rappresentazione identitaria del territorio. Atlanti, codici e figura per lo sviluppo locale/, Alinea, Firenze

Micheli 2, 50121 Firenze,+39 0552756453,

Contacte con el autor
david.fanfani@unifi.it

**Alberto Matarán Ruiz**

Director de la Cátedra José Saramago -Seminario de Medio Ambiente y Calidad de Vida.

Profesor de la Universidad de Granada. Doctor ambientólogo (phd environmental sciences)

Área de urbanística y ordenación del territorio (urban and spatial planning)

Universidad de Granada

Doctor Ambientólogo, imparte docencia en Ciencias Ambientales desde el curso 2002-2003. Profesor e investigador invitado en la Universidad Complutense de Madrid y en los siguientes países: Argentina (Universidad de Buenos Aires, Universidad Tecnológica Nacional), Inglaterra (University of Central Lancashire y University of Manchester), e Italia (Universidad de Florencia, Universidad de Nápoles, y Universidad de Salerno). Ha realizado más de 40 publicaciones nacionales e internacionales, entre artículos, ponencias, posters, y comunicaciones, y ha participado en más de 10 proyectos de investigación. Sus líneas de trabajo incluyen la planificación del paisaje, la planificación hidrológica, la planificación y el proyecto de espacios periurbanos y en los barrios marginados, y la participación social en la planificación y el proyecto tanto en el ámbito urbano como territorial.

Contacte con el autor

mataran@ugr.es

1.- DINÁMICAS DE TRANSFORMACIÓN TERRITORIAL, ESCENARIOS DE DESARROLLO RURAL: TEMAS Y PROBLEMAS INNOVADORES PARA LA PLANIFICACIÓN.

A) Una nueva articulación y regulación integrada de las relaciones entre el campo y la ciudad.

Europa está afectada por una generalizada (y creciente) poliformidad en el fenómeno urbano que ha llevado a diluir la tradicional distinción entre el campo y la ciudad y a producir formas de ocupación y paisajes “rurbanos” nuevos, que requieren formas interpretativas, analíticas, y de planificación originales (Boscacci, Camagni 1995, ITATEN 1996, Lanzani, 2003, Courtot, 1996, García-Bellido, 2002, Pérez, Matarán, y Valenzuela, 2007), y que sitúen de forma decidida la cuestión del proyecto del territorio abierto y de sus paisajes como un problema disciplinar de gran importancia (Magnaghi, 2007, Secchi, 2008).

Así mismo, la imagen resultante de la “ciudad-campo” (Donadieu, 2004a,b) se ve por otro lado reforzada por los procesos que alimentan la practicabilidad y la oportunidad de un modelo de agricultura “de servicio”, multifuncional y orientada a la calidad (Sotte, Guihéneuf 2002, Magni, Costantini, 2004) donde el valor añadido del territorio, de su carga identitaria y de la relación con lo local (también urbano), constituyen, una ventaja competitiva específica basada en valores no transferibles –*embedded assets and spatialities*- y no repetibles en otro lugar (Clark 2005, 475). Ventaja que se traduce en la producción de bienes agroalimentarios de calidad y de “servicios y bienes públicos” con carácter de externalidad positiva, es decir, son beneficios externos al mercado que no repercuten directamente en las rentas de la agricultura.

El proceso de reconfiguración de las relaciones urbano-rurales (cfr. Antrop 2004 en Selman 2006, p. 147), supone priorizar la superación de un modelo que tiende a considerar el territorio agroforestal como residual con respecto al urbano, para pasar a un concepto de “gobierno del territorio”, como actividad que plantea directrices de carácter positivo y de coordinación intersectorial, estructural y estratégica de las diversas competencias y políticas públicas que se orienten a la tutela y la reproducción de los “bienes públicos” que posean unas condiciones territoriales de relevancia colectiva y a cuya producción contribuyen de forma sustancial las actividades y políticas de desarrollo rural (Urbani, 2005). En este sentido cabe destacar el papel que están jugando y que podrían jugar los documentos de planificación territorial y paisajística cuya revisión se plantea en este artículo.

B) El valor holístico y estructural del paisaje como instrumento de planificación integrada

Pasar del urbanismo al “gobierno del territorio” supone en primer lugar abordar el problema de la construcción de formas interpretativas y de representación territorial adecuadas para orientar la integración entre las políticas territoriales y las de desarrollo rural, superando la separación habitual, que implican graves límites (Bernetti y Marinelli, 2008).

Por todo esto es necesario un enfoque de tipo holístico basado al menos sobre la triple dimensión del ambiente natural, construido y antrópico (Magnaghi, 1994), y que sea capaz de expresar adecuadamente (Selman, 2006, p. 174):

- los valores estructurales y reproductivos de los poblamientos humanos, de los ecosistemas y de las funciones hidrogeológicas;
- los valores identitarios y culturales, de reproducción y consumo (incluso agrícola) que han producido y que continúan produciendo las formas del sentido de pertenencia de una sociedad (o de sus partes) a un territorio;
- las formas de la *gobernanza* territorial capaces de reflejar y reproducir, más que las divisiones administrativas, las interacciones efectivas existentes en un paisaje cultural y natural.

La demanda de integración entre desarrollo rural y planificación territorial es por otro lado coherente con las más recientes formulaciones que la cuestión paisajística ha asumido en materia de planificación, sobre todo a partir de la aprobación del Convenio Europeo del Paisaje (en adelante CEP) y de sus principios inspiradores, centrados, en particular, en el reconocimiento del valor descriptivo, operativo y normativo (incluyendo todo el territorio), de la categoría de paisaje y de su articulación en ámbitos.

C) La cuestión del paisaje en el marco de la planificación en Italia y España

En Italia, respecto a esta línea interpretativa, será fundamental la aplicación del CEP mediante la aprobación de una ley específica en 2006, y en consecuencia, a través de su sucesiva integración del vigente Código de los Bienes Culturales y el Paisaje (Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio¹). Lo que interesa en este caso, respecto al conjunto normativo definido por el Código, es el valor general del plan paisajístico regional y de la disciplina de tutela, gestión, planificación y proyecto, que sustanciándose en el propio plan paisajístico regional o en otros documentos análogos, es referida a los diferentes ámbitos de paisaje y a los objetivos relativos de calidad que les corresponden, generando por tanto las condiciones para un gobierno integrado, no sólo normativo si no también proyectual y estratégico, tanto del espacio abierto como del sistema urbano

En España, las competencias paisajísticas y territoriales recaen en las Comunidades Autónomas, de tal manera que no existe un cuerpo normativo estatal específico para estas materias, ni tampoco se ha producido una transposición del CEP, cuya publicación en España se produjo además muy tarde (el 1 de Marzo de 2008, cuando terminaba la primera legislatura del gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero²). En cualquier caso, el carácter subsidiario de la normativa estatal ha permitido la inserción de referencias al paisaje en varios textos, entre los que destaca por su relación con la temática de este artículo el de la Ley del Suelo (*R.D.L 2/2008, de 20 de junio*) que hace referencia a la protección del patrimonio cultural y el paisaje en el Art. 2 “Principio de desarrollo territorial y urbano *sostenible*”, incluyendo el disfrute del paisaje entre los derechos de la ciudadanía (Art. 4), y asumiendo también el respeto y la preservación del patrimonio

¹ El Código hace referencia al Decreto Legislativo (DLgs) 42/2004 que ha sido revisado en función de los principios del CEP a través del Decreto Legislativo (Dlgs) 157/2006.

² El CEP fue elaborado bajo los auspicios del Consejo de Europa, puesto a la firma de los Estados el 20 de octubre de 2000, firmado por España en esa fecha y ratificado en noviembre de 2007, entró en vigor en España el 1 de marzo de 2008, aunque genéricamente debería considerarse en vigor desde el 1º de marzo de 2004 después de que se produjeran las 10 primeras ratificaciones.

histórico y del paisaje como un deber de la ciudadanía (Art. 5). Sin embargo, a pesar de ser posterior a la firma del CEP, las referencias concretas al paisaje están relacionadas únicamente con la protección visual de los lugares con valor escénico, algo ya superado que aparecía tanto en la Ley del Suelo de 1956, como en los sucesivos textos legislativos aprobados en materia urbanística.

El otro ejemplo interesante con respecto a la perspectiva estatal, será la Ley para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural, en la que de nuevo se hace referencia al paisaje y al patrimonio en sus objetivos Art. 2, aunque en este caso, sí se plantean cuestiones sustantivas ligadas a la planificación del paisaje y el patrimonio, sobre todo en los lugares de alto valor (Art. 19), considerando el paisaje y el patrimonio como un elemento importante para la diversificación económica (Art. 20), y describiendo la necesidad de evitar la degradación y fragmentación del paisaje a la hora de construir infraestructuras en el medio rural (Art. 22).

En cualquier caso, desde que el Consejo de Europa promulgó el CEP en 2004, las referencias al paisaje son cada vez más numerosas en los textos normativos y en los planes de urbanismo y ordenación del territorio de las Comunidades Autónomas (Español Echániz, 2002) (Benabent Fernández de Córdoba, 2006). Aunque en la mayoría de los casos todavía no existen instrumentos concretos para su aplicación a excepción de Cataluña con la Ley 8/2005 de Protección, Gestión y Ordenación del Paisaje, Valencia con la Ley 4/2004 de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje, y Galicia, con la Ley 7/2008 de protección del paisaje de Galicia. Las propuestas normativas de estas tres comunidades autónomas mantienen ciertas diferencias entre ellas que no corresponde desarrollar en este texto, aunque, como no podía ser de otra manera, todas están basadas en el CEP.

Aun en la sensible diferencia de contexto, en el caso español e italiano, la planificación paisajística tiende a desarrollar el requerimiento de integración de las políticas. En Italia en particular este hecho es reforzado por la transposición del CEP y por la definición de ámbitos de paisaje basados en la percepción de relaciones estructurantes entre los recursos físicos, culturales y socio económicos. El gobierno del paisaje aparece por tanto como un instrumento útil para afrontar la problemática y la necesidad de integración entre planificación y desarrollo rural, no sólo en el plano normativo sino también a un nivel estratégico/operativo, y, en particular, para promover nuevas y adecuadas formas de “territorialización” de las políticas de desarrollo rural, incluso a través de una correcta coordinación administrativa.

En el apartado siguiente, analizaremos dos casos de planificación regional (el andaluz en España y el toscano en Italia) desde el punto de vista de las dinámicas de la planificación y del gobierno del territorio, para destacar su importancia en materia paisajística y para tratar de definir al menos la principal problemática y las posibilidades de desarrollo de la hipótesis de trabajo de este artículo.

2.- PLANIFICACIÓN DE LOS ESPACIOS ABIERTOS, DESARROLLO RURAL Y PAISAJE: LOS CASOS ANDALUZ (ESPAÑA) Y TOSCANO (ITALIA)

A) El caso toscano (Italia)

A pesar de la “larga historia” que tienen en la Toscana los modelos de regionalización que se han utilizado para la representación de los sistemas territoriales (Becattini, 1975, Cianferoni, 1993, Cavalieri, 1999, Bacci, 2000), en el Plan de Ordenación Territorial Regional (en adelante PIT por su acrónimo en italiano)³, destaca un intencional abandono de la definición de imágenes y marcos espaciales que permitan territorializar adecuadamente las acciones de programación del desarrollo local, y por consiguiente, del desarrollo rural. Y esto sucede aunque el valor del vínculo entre territorialidad y desarrollo económico sea indicado explícitamente como nodo central en las dos normativas regionales más recientes, una en relación al gobierno del territorio (L.R. 1/2005) y la otra vinculada con la programación regional (L.R. 61/2004) que de hecho reconocen el papel básico de la dimensión normativa del territorio, la cual, en virtud de parámetros de sostenibilidad y de valorización identitaria (Magnaghi, 2007), debería guiar y orientar las diferentes opciones de desarrollo económico y de ordenación territorial.

En realidad dicha dimensión normativa en el PIT resulta muy débil, tanto en el aspecto sustantivo, como, consecuentemente, en el prescriptivo y estratégico (cfr. Scano 2006), limitándose a vagas categorizaciones estructurales del territorio (“El universo urbano de la Toscana, La Toscana de la “ruralidad moderna”⁴), que eluden el tema de la pluralidad territorial, algo inadecuado para cualquier forma de coordinación, de orientación selectiva y de territorialización de las políticas, en particular de las que tienen que ver con el desarrollo rural, definidas a través de un plan regional específico y de sus respectivos programas provinciales.

En este contexto, en el marco de la reflexiones planteadas anteriormente, el valor de plan paisajístico regional que el PIT asume en virtud del decreto legislativo 42/2004, inspirado, al menos en parte, por los principios del CEP, puede revestir un cierto interés para “recuperar” tanto a nivel normativo como a nivel estratégico, el espesor sustantivo y el valor orientativo que algunas representaciones territoriales de nivel infraregional pueden asumir para orientar decisiones de programación y de proyecto que consideren el territorio rural en su pluralidad de identidades.

En particular, desde este punto de vista, la descripción prevista (sobre la base de la normativa citada), de ámbitos de paisaje para los diferentes territorios provinciales y de sus respectivos objetivos de calidad (cfr. PIT Regione Toscana, Disciplina del Piano, arts. 31-34) puede constituir un punto de referencia para la definición de acciones y políticas integradas de gobierno del territorio capaces de expresar (según el lenguaje del CEP) no sólo objetivos de límites y tutela sino también acciones positivas de planificación, proyecto y gestión de los territorios ordinarios o cotidianos y de los “nuevos paisajes” con objetivos originales y plurales de desarrollo rural integrado.

En otros términos, el instrumento del plan paisajístico, a través de la descripción de los objetivos de calidad para los diferentes ámbitos del paisaje a nivel local puede constituir

³ Piano di Indirizzo Territoriale Regionale (PIT) en Italiano

⁴ En Italiano “L’universo urbano della Toscana, La Toscana della *moderna ruralità*”

el punto de partida para articular y coordinar otros instrumentos de carácter diverso tanto desde el punto de vista sectorial como normativo y construir un marco de referencia que permita definir a través de normas, incentivos, y participación de los *stakeholders* y de los habitantes, “visiones estratégicas” compartidas, que sean útiles para coordinar las relaciones entre los diferentes componentes del territorio así como sus respectivos instrumentos de gestión y de desarrollo. En este sentido, la planificación del paisaje puede convertirse en una útil contribución a la generación e integración de políticas múltiples, que vayan desde las reglas para la transformación del territorio agroforestal en sus puntos más sensibles (límites y tutelas) a la definición de instrumentos voluntarios y “participados” de acción multisectorial, capaces de sostener, a través de múltiples formas, acciones de desarrollo rural orientadas a la cualificación y a la multifuncionalidad de las agriculturas, en particular en contextos periurbanos.

B) El caso andaluz (España).

La política andaluza sobre el territorio y el paisaje se sustancia en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (en adelante POTA) que fue aprobado mediante el Decreto 206/2006, de 28 de noviembre de 2006. Este hito histórico para el territorio andaluz se produce tras un largo periodo de elaboración que tiene su punto de partida en la aprobación de la Ley 1/1994 de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en la formulación del propio plan (Decreto 83/1995 de 28 de marzo) y en la aprobación del documento de Bases y Estrategias (Decreto 103/1999, de 4 de mayo).

Sobre el papel este plan asume la centralidad de las cuestiones ambientales, y entre ellas la cuestión paisajística. Estos argumentos se explicitan claramente en los dos primeros principios de los cuatro en los que se basa el marco conceptual del POTA: “La diversidad natural y cultural de Andalucía” y “El uso más sostenible de los recursos”.

La primera referencia a un instrumento concreto sobre el paisaje más allá de los espacios naturales protegidos y de la reciente creación de un Centro de Estudios Paisaje y Territorio, la encontramos en el Programa de Desarrollo del POTA en el que aparece de forma específica la elaboración de un Programa Coordinado sobre el Paisaje y de una Estrategia Andaluza del Paisaje. En el invierno de 2008 comenzó el proceso para elaborar dicha Estrategia, que, según describe literalmente el POTA, deberá incluir “la formulación de criterios y medidas que, en relación con el paisaje, deberán adoptar los planes, programas e intervenciones con incidencia territorial”. Teniendo en cuenta el carácter regional del POTA, mientras no se desarrollen estos instrumentos, la falta de definición en el ámbito paisajístico y ambiental supondrá una baja implicación del POTA en estas materias.

De este modo, durante el largo proceso de elaboración de la Estrategia y de puesta en práctica del Programa Coordinado correspondiente, la administración regional, tratando de seguir lo planteado en el CEP, se ha contentado con la inclusión de numerosas referencias para la integración del paisaje en los procesos de planificación regional, local y sectorial, aunque, al igual que en La Toscana, la coordinación interadministrativa es muy reducida y no hay una atención especial a los ámbitos de paisaje descritos en el Mapa de Paisajes de Andalucía (Consejería de Medio Ambiente, 2005). En cualquier caso, en materia de planificación sectorial cabe destacar la importancia del paisaje en el Plan de Infraestructuras para la Sostenibilidad del

Transporte en Andalucía-PISTA (2007-2012), cuyas referencias al paisaje son numerosas, siguiendo el criterio del propio POTA, del CEP, y de la Ley Andaluza de Carreteras (2001), que es la ley europea sobre transporte con más referencias al paisaje. Sin embargo, es evidente que el extraordinario desarrollo de las infraestructuras viarias de alta capacidad y del tren de alta velocidad que promueve el PISTA y que también incluye el POTA con una definición mucho mayor que las cuestiones ambientales y paisajísticas, puede suponer un gran impacto en los paisajes andaluces, a pesar de todas las medidas correctoras que se quieran tomar (Forman, 2000) como ya ha ocurrido con la Autopista Jerez-Los Barrios.

Otra cuestión destacable en materia de planificación sectorial es la inclusión del paisaje en las políticas de desarrollo rural. Aunque ninguno de los Planes de Desarrollo Rural incluye una referencia espacial explícita a los paisajes andaluces ni aparecen de nuevo los ámbitos paisajísticos descritos, sí que subvencionan proyectos que tengan como objetivo la puesta en valor de los paisajes de las zonas rurales andaluzas, con unos resultados limitados hasta el momento, ya que de hecho estas medidas no han conseguido frenar el abandono de las agriculturas, la erosión de los campos, y el grave problema del despoblamiento de las zonas rurales (Luginbühl, 1991) (Zoido Naranjo, 2002). Sin embargo, sí que han tenido efectos más amplios en materia de preservación las referencias más importantes con respecto al paisaje en las políticas de desarrollo rural que serán los programas agro-ambientales (Atance, Bardají, y Tió, 2001) que se han aplicado en Andalucía, entre los que destacan: los paisajes del olivar, sobre todo la eco-condicionalidad de las ayudas, los paisajes de la dehesa y los paisajes de la caña de azúcar. Sin embargo, estos últimos están casi desaparecidos porque a pesar de seguir manteniéndose las ayudas agroambientales, hace dos años que cerró la última central azucarera (Matarán, 2005).

Además de las referencias anteriores, la Ley del Patrimonio Histórico Andaluz (2007) también ha incluido aspectos paisajísticos. Aunque todavía no asume la importancia creciente de los paisajes culturales (Isac Martínez de Carvajal, 2007), sí que aparecen cuestiones innovadoras como la definición de Zona Patrimonial en la que el paisaje cultural (aunque no se nombra de forma explícita) podría ser un elemento fundamental a proteger y a poner en valor siguiendo los criterios del CEP. En este sentido ya se han generado demandas ciudadanas para la definición de Zonas Patrimoniales, como en el caso de la Vega de Granada, aunque todavía la administración no las ha puesto en marcha.

Para finalizar, según determina la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía desde 1994 y el propio POTA desde 2006, todos los planes subregionales deberán tener un capítulo sobre paisaje. En los 8 planes aprobados hasta la fecha se ha cumplido con este requerimiento, aunque hasta el momento las inversiones que se preveían sobre el paisaje no se han ejecutado de forma significativa (con la excepción de algunas partidas en Doñana). El enfoque predominante en materia de paisaje es el visual, apareciendo numerosas referencias en esta materia por ejemplo en el Plan de Doñana. También se ha considerado el paisaje como un elemento a proteger en los lugares de alto valor, y en este caso sí se ha hecho siguiendo los ámbitos de paisaje descritos en los planes o atendiendo a catálogos de elementos de interés que incluían cuestiones paisajísticas como las huertas o las acequias en el caso del extenso Catálogo de Elementos de Interés que incluye el Plan de la Aglomeración Urbana de Granada. Sin embargo, además del enfoque visual lo que ha predominado ha sido un enfoque de protección (que se puede

denominar reactivo) que ha obviado las posibilidades que ofrece el paisaje como elemento a poner en valor mediante el plan y el proyecto territorial (Benabent Fernández de Córdoba, 2006). De hecho, a pesar de que los planes incluyen propuestas de mejora paisajística, la orientación excesivamente urbanística (entendiendo este término en una acepción reduccionista) y el enfoque reactivo a la hora de abordar las cuestiones ambientales y paisajísticas en los textos legislativos que rigen la planificación implican grandes dificultades normativas para incluir las innovaciones que se han tratado en este artículo, y en particular las que se describen en el CEP.

Por lo tanto, a diferencia del caso toscano, en Andalucía sería necesaria una revisión de la estructura y de los procesos de planificación tanto subregional como en otros ámbitos, para considerar las cuestiones paisajísticas. A pesar de la importancia de todas las cuestiones planteadas y de las posibilidades que se abren con el desarrollo del POTA, este plan territorial, al igual que otros planes andaluces, constituyen una grave amenaza a los paisajes andaluces por su carácter desarrollista. De hecho, como es costumbre en este tipo de instrumentos, mientras las cuestiones ambientales y paisajísticas se plantean en forma de programas de futuro y de criterios de planificación conservacionistas y no proyectuales con un grado de definición vaga basada en la retórica y con pocas referencias cartográficas, las cuestiones económicas, y dentro de ellas, las infraestructurales se concretan de una forma mucho más detallada, algo que se hace evidente observando sólo las cartografías propuestas para los desarrollos infraestructurales. De este modo, tal y como se ha destacado en el caso del PISTA, el modelo de desarrollo basado en la competitividad de Andalucía dentro del espacio de los flujos de capital, genera desequilibrios territoriales y sitúa al paisaje en un segundo plano (incluso en materia de conservación), a pesar de la supuesta importancia que se le asigna en los principios de la propia planificación. La voluntad política desarrollista se presenta de forma descarada cuando el gobierno andaluz reforma el propio POTA por Decreto (11/2008) poco después de su aprobación y en el último mes antes de las elecciones regionales de ese año, para matizar la única referencia que había en el plan a unos límites al crecimiento urbanístico (ningún municipio podrá plantear un crecimiento mayor del 30% del suelo urbanizable y del 40% de la población en 8 años) que aun así podrían considerarse excesivos para un territorio altamente ocupado como el andaluz en el que los recursos son escasos⁵.

⁵ De este modo siendo ya patentes los efectos de la explosión de la burbuja inmobiliaria, se plantea la superación de los límites establecidos previamente preferentemente a través de la ocupación de suelo destinado en este caso a Viviendas de Protección Oficial (promoción pública o precio subvencionado) que cuentan con ingentes ayudas públicas, de tal manera que con la excusa de animar el mercado de la vivienda a través de una política de inversión pública y fomentando precios asequibles, se subvierten los preceptos ambientales y paisajísticos que sustentan al propio POTA sin tratar en ningún momento de cambiar un modelo económico y territorial que en 2009 se ha demostrado fatal para la sociedad andaluza, sobre todo en materia de desempleo y que parece ser el objetivo de la Ley de Economía Sostenible presentado por el Gobierno de España en Diciembre de 2009. Por lo tanto, tras un año de in-pás se dio de nuevo rienda suelta a los procesos de expansión urbana, ya sea para viviendas libres o para viviendas de protección oficial, si el mercado no es capaz de construirlas en la coyuntura económica existente (como ha ocurrido desde 2008 hasta el momento de publicación de este artículo).

3.- ALGUNAS CONSIDERACIONES DE SÍNTESIS

Aunque en el caso italiano, y toscano en particular, el tema de la planificación del paisaje y del espacio abierto aparezca más estructurado en los instrumentos de planificación, los dos casos tienen numerosas problemáticas comunes.

Desde el punto de vista de la planificación, la principal conclusión acerca de las cuestiones tratadas en el artículo se podría sintetizar en la necesidad de coordinar en varios niveles, según una eficaz cadena de “gobernanza institucional”, tutela, valorización del paisaje y desarrollo rural, superando la relevante farragosidad (caso italiano) o dispersión (caso español) de la disciplina paisajística que ciertamente no favorece la definición de las diferentes responsabilidades. Es necesario superar una concepción normativa y protectora del paisaje, para atribuir al “Proyecto de paisaje”, al menos la misma si no mayor importancia que otros temas territoriales, es decir, tratándolo con el valor del escenario o del proyecto estratégico de territorio (Magnaghi, 2007) y considerándolo capaz de promover una puesta en valor integrada del territorio.

Así mismo, merece la pena subrayar, en términos críticos, la coincidencia, en los dos planes regionales examinados, al atribuir una gran relevancia estructural y un gran detalle proyectual a la cuestión logístico-infraestructural y urbana frente a un tratamiento tendencialmente limitador o genérico de otros aspectos territoriales y ambientales que quedan en un segundo plano.

En ambos casos, esto está acompañado de la necesidad manifiesta de generar, a diferentes niveles administrativos, instrumentos útiles y rigurosos para la planificación en materia paisajística (Antrop, 2001), de forma que las innovaciones propuestas en el CEP puedan ser aplicadas con éxito en el territorio, incluyendo las necesarias referencias espaciales, y evitando que la falta de voluntad política se escude en la fragilidad argumentativa y metodológica de los estudios paisajísticos (Gómez Orea, 2001).

Por el contrario, en lo que respecta a las políticas de desarrollo rural, aunque en el caso andaluz estén casi limitadas a la eficacia de las ayudas agroambientales, aparece como fundamental la capacidad del actor público para crear y desarrollar una nueva “institutional thickness” (Marsden, 2002, p. 821, Selman, 2005 p. 168) capaz de proponer, establecer y sostener nuevas geometrías relacionales entre las empresas, nuevas partnership e “hibrid human-natural relations” (Clark 2005, 495), economías sinérgicas y de objetivo (cfr. Marsden et al. 2002 pp. 815-817.) que puedan alimentar visiones y “programas integrados de desarrollo rural” (Sotte, Guiheneuf, *cit.* p.242) basados en un renovado “pacto campo-ciudad” (Bernetti, Marinelli 2008).

De este modo, los dos ámbitos de trabajo considerados, e incluso los documentos de planificación estudiados (debidamente reformados), pueden ser fundamentales para reactivar, como auspicia el propio CEP y como se ha experimentado en numerosos casos en Europa, “círculos virtuosos” (Selman, 2006, pp. 171-183) orientados a la autosostenibilidad (Magnaghi, 2000) que se articulen en torno al desarrollo socioeconómico, a la sociedad local y a la calidad de vida como presupuestos principales de la propia tutela y reproducción de los paisajes rurales generadores de identidad cultural, sentido de pertenencia, y calidad e innovación productiva.

Por último, cabe destacar que la disminución de la dinámica de las transformaciones territoriales podría indicar que nos encontramos ante un punto de inflexión en el que el paisaje, como uno de los principales valores territoriales, podría jugar un papel fundamental para esta autosostenibilidad local.

4.- REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGNOLETTI M. (2006), “Il quadro conoscitivo del paesaggio rurale”, en *Alberi e territorio*, pp. 12-28.

BACCI L. (2002). *Sistemi Locali in Toscana. Modelli e percorsi territoriali dello sviluppo regionale*. Milano: Irpet, F. Angeli.

ANTROP M. (2001), “The language of landscape ecologists and planners. A comparative content analysis of concepts used in landscape ecology”. *Landscape and Urban Planning*, 55, pp. 163-173.

ATANCE I.; BARDAJÍ I.; TIÓ C. (2001). “Fundamentos económicos de la multifuncionalidad agraria e intervención pública (una aplicación al caso de España)”, en *IV Coloquio Hispano-Portugués de Estudios Rurales, La Multifuncionalidad de los Espacios Rurales de la Península Ibérica*. Santiago de Compostela: 7-8 de Junio de 2001.

BECATTINI G. (1975), *Lo sviluppo economico della Toscana. Documenti per il piano regionale*. Firenze: Irpet.

BENABENT FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA M, (2006). *La Ordenación del Territorio en España: Evolución del Concepto y de su Práctica en el Siglo XX*. Sevilla: Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Sevilla.

BERNETTI I.; MARINELLI V. (2008). “L’impiego di automi cellulari per la costruzione di scenari di cambiamento dell’uso del suolo”. *Aestimum* (Firenze University Press, 51, (2007).

BOSCACCI F.; CAMAGNI R. (1995). *Tra città e campagna, periurbanizzazione e politiche territoriali*. Bologna: Il Mulino.

CAVALIERI A. (1999). *Toscana e Toscare. Percorsi locali e identità regionale nello sviluppo economico*. Milano: Irpet F. Angeli.

CLARK J. (2005). “The ‘new associationalism’ in agriculture: agri food diversification and multifunctional production logics”. *Journal of economic geography*, 5, pp. 457-498.

CIANFERONI L.; MANCINI F. (1993). *La collina nella economia e nel paesaggio della Toscana*. Firenze: Accademia dei Georgofili.

CLEMENTI A.; DEMATTEIS G.; PALERMO P.C. (1996). *Itaten. Le forme del territorio italiano*. Milano: Angeli.

CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES, JUNTA DE ANDALUCÍA, *Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía. 2006.* <http://www.juntadeandalucia.es/viviendayordenaciondelterritorio/www/jsp/estatica.jsp?pma=1&ct=11&pmsa=4&e=ordenacion_territorio/plan_ordenacion/index.html>

CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES, JUNTA DE ANDALUCÍA, *Plan de Infraestructuras para la Sostenibilidad del Transporte en Andalucía 2007-2012.* <http://www.juntadeandalucia.es/obraspublicasytransportes/www/jsp/estatica.jsp?pma=6&ct=10&pmsa=3&e=planificacion/pista/index.html>

COUORTOT R. (1996). “Agriculture, paysage et patrimoine aux portes des villes”. *Méditerranée: Revue Géographique des Pays Méditerranéens*, 1-2, pp. 109 – 112.

DONADIEU P. (2004a). *Campagne urbaine, una nuova proposta di paesaggio della città.* Roma: Donzelli.

DONADIEU P. (2004b). “La construction de la ville campagne. Vers la production d’un bien commun agriurbain”, en *Colloqui Torino*, Juillet.

ESPAÑOL ECHÁNIZ, I.M. (2002). “El paisaje en los sistemas de ordenación territorial: revisión y base de una propuesta. Ingeniería y Territorio”. *Revista del Colegio de Ingenieros de Caminos Canales y Puertos*, 60, pp. 102-111.

FORMAN R. (2000). “Estimate of the Area Affected Ecologically by the Road System in the United States”. *Conservation Biology*. Volume 14. 1, pp. 31.

GAMBINO R. (1997). *Conservare per innovare. Paesaggio, ambiente, territorio.* Utet, Torino.

GARCÍA BELLIDO J. (2002). “La cuestión rural: patología urbanística del espacio rústico”, en *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 132 (2002), pp. 277-323.

GÓMEZ OREA D. (2001). *Ordenación Territorial.* Madrid: Mundi Prensa.

LANZANI A. (2003). *I paesaggi italiani.* Roma: Meltemi.

LUGINBÜHL Y. (1991). *Évolution des Paysages et Aménagement du Territoire en Andalousie Occidentale.* Madrid: Casa de Velázquez.

MAGNAGHI A. (a cura di) (1994). *Il territorio dell’abitare.* Milano: F. Angeli.

MAGNAGHI A. (2000). *Il progetto locale.* Torino: Bollati Boringhieri.

MAGNAGHI A. (2007). “L’arte degli scenari nella costruzione del progetto locale”, en *L’arte degli scenari strategici nella costruzione del progetto locale.* Firenze: Alinea, pp.7-12.

MAGNI C.; COSTANTINI V. (2004). “Politiche di sviluppo rurale, multifunzionalità e beni pubblici. Un tentativo di sistemazione. *La questione agraria*, 4.

MARSDEN T.; BANKS J.; BRISTOW G. (2002). “The social management of rural nature: understanding agrarian-based rural development”, en *Environment and planning A*, 34, pp. 809-825.

MARTÍNEZ DE CARVAJAL Isac. (2008). “La Ley del Patrimonio Histórico Andaluz (2007) y el Planeamiento Urbanístico”, en *E-rph Revista Electrónica de Patrimonio Histórico*, 3, (diciembre 2008).

MATARÁN A. (2005), *La valoración ambiental-territorial de las agriculturas de regadío en el litoral mediterráneo: el caso de Granada*, Tesis Doctoral. Universidad de Granada.

MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI (MIPAF). “*Piano strategico nazionale di sviluppo rurale*”. 2007. <http://www.politicheagricole.gov.it/InEvidenza/20070112_PSN.htm>

PÉREZ R.; MATARÁN A.; VALENZUELA L.M. (2007): “Eco-structure cartography in a Mediterranean Delta”, en *Proceedings of the 7th IALE World Congress*, Wageningen, The Netherlands.

REGIONE TOSCANA. “*Piano di Indirizzo Territoriale Regionale. Documento di Piano e Normativa di Piano*”. 2007. <http://www.rete.toscana.it/sett/pta/territorio/pit_2005_2010/menu.htm>

REGIONE TOSCANA (2007), *Piano di sviluppo rurale 2007-2010*

SCANO L. “La tutela dei ‘beni paesaggistici’ nel ‘Codice’ e nei provvedimenti della Toscana”, en *Lo sviluppo in-sostenibile-Il governo del territorio in Toscana*, Fiesole 11 Marzo. 2007. <<http://eddyburg.it/article/articleview/8564/0/134/>>.

SECCHI B. “Le forme della città”. *Festival della città e del territorio*, Ferrara, 17 Aprile 2008. <<http://eddyburg.it/article/articleview/11151/0/304/>>.

SELMAN P. (2006), *Planning at the Landscape scale*, Routledge, Milton Park, Abingdon, UK.

SOTTE F.; GUIHIÉNEUF P.Y. (2002). “Quale agricoltura nel prossimo decennio? Riflessioni sugli scenari *futuribili*”. *Il Ponte*, LVIII, 10-11, pp. 225-255.

URBANI P. “Governo del territorio e agricoltura. I rapporti”, en *Convegno dell'IDAIC*, Siena, 25-26 Novembre 2005, <<http://www.astrid-online.it/Gli-osserv/llpp/governo-del-territorio-e-agricoltura.pdf>>.

VAN LIER H.N. (1998). “The role of land use planning in sustainable rural systems”. *Landscape and Urban Planning* 41, pp. 83-91.

ZOIDO NARANJO F. (2002). “Andalucía, cohesión y diversidad territorial”. Scripta Nova revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Vol. VI, 128. Universidad de Barcelona.