

Estrategia de paisaje del Consell de Mallorca



Equipo redactor

Elaboración:

Rafael Mata Olmo, catedrático de Geografías de la Universidad Autónoma de Madrid (UAM)

Coordinación:

Jaume O. Mayans Sureda, arquitecto paisajista del Servicio de Ordenación del Territorio

Dirección:

Miquel Vadell Balaguer, Director Insular de Territorio y Paisaje

Joan Carles Fuster Guasp, arquitecto Jefe de servicio técnico de Ordenación del Territorio

José Manuel Gómez González, TAG Jefe de servicio jurídico de Ordenación del Territorio

Departamento de Territorio y Infraestructuras del Consell de Mallorca

ÍNDICE

Bloque 1. Definición de la Estrategia de paisaje

1. Exposición de Motivos (p. 9)
2. El Convenio Europeo del Paisaje (p. 19)
3. Criterios de la Estrategia de paisaje (p. 23)
4. Finalidad de la Estrategia de paisaje (p. 27)
5. Objetivos de la Estrategia de paisaje (p. 29)

I. Mejorar el conocimiento, la formación, la sensibilización y la participación pública en materia de paisaje (p. 31)

II. Implementar la protección, gestión y ordenación del paisaje a través de la ordenación territorial general del PTIM (p. 37)

III. Incorporar la dimensión paisajística en las políticas e instrumentos sectoriales de incidencia en el paisaje (p. 45)

IV. Promover la protección, gestión y activación de los paisajes de especial interés cultural (p. 67)

V. Fomentar el acceso público al paisaje y su interpretación (p. 71)

VI. Impulsar la cooperación internacional, con la administración general del estado y las comunidades autónomas (p. 75)

6. Síntesis de la Estrategia de paisaje (p. 79)
7. Esquema de la Estrategia de paisaje (p. 93)

Bloque 2. Metodología i fundamentos

8. Informe resumen breve de la metodología adoptada y proceso de elaboración (p. 99)
9. Identificación del marco jurídico de referencia en materia de paisaje, en sus diferentes grados jerárquicos desde el ámbito internacional al local (p. 101)
10. Análisis crítico de la estructura de contenido en materia de paisaje del Plan territorial insular de Mallorca (PTIM) vigente y otra normativa reguladora (p. 135)
11. Propuesta específica de articulación de la política de paisaje a través del PTIM (p. 155)

Bibliografía citada (p. 170)

Bloque 1. Definición de la Estrategia de paisaje

Exposición de motivos, el Convenio Europeo del Paisaje, criterios, finalidad y objetivos (estrategias y directrices por objetivos)

1. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El paisaje de Mallorca en su conjunto y la diversidad de configuraciones paisajísticas que lo integran, resultado de la interacción en el tiempo histórico y reciente entre sociedad y naturaleza, y de su percepción multisensorial, constituyen un bien colectivo de la sociedad mallorquina, un componente destacado de la identidad y el carácter del territorio y la sociedad insular, y un patrimonio valioso que diferencia y cualifica la experiencia turística.

Por todo ello, el Consell de Mallorca, en el ámbito de sus competencias en materia de planificación territorial y urbanística y de otras políticas sectoriales de incidencia paisajística, desea promover y desarrollar una estrategia específica y coordinada para la salvaguarda de los valores paisajísticos, la gestión de los procesos de cambio territorial ajustada al carácter de los paisajes y a los objetivos de sostenibilidad ambiental, económica y sociocultural, la mejora y recualificación de paisajes degradados, y el fomento del acceso público al paisaje y su interpretación, tomando como marco de referencia el Convenio Europeo del Paisaje (CEP) del Consejo de Europa.

El texto definitivo del citado Convenio, adoptado por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 19 de julio de 2000, se

abrió a la firma de las Partes en Florencia, el 20 de octubre de 2000, en el marco de la campaña del Consejo “Europa, un patrimonio común”.

El Convenio entró en vigor el 1 de marzo de 2004, después de que diez Estados miembros del Consejo de Europa expresaran su consentimiento de vincularse a él. España ratificó el Convenio en noviembre de 2007, habiendo entrado en vigor el primero de marzo de 2008.

El Consell de Mallorca, por Acuerdo de 4 de febrero de 2008, se adhirió a “los principios, los objetivos y las medidas contenidas en el Convenio Europeo del Paisaje”. Así mismo, en el apartado segundo del citado Acuerdo, conforme al artículo 3 de sus Estatutos rectores, solicitó a “los órganos competentes de la Red Europea de Poderes Locales y Regionales para la Aplicación del Convenio Europeo del Paisaje (RECEP-ENELC), el ingreso del Consell Insular de Mallorca, en calidad de miembro, en la citada Red”.

Al año siguiente, en 2009, El Consell, por iniciativa del Departament de Territori, elaboró el documento “Bases per una Estratègia de Paisatge de Mallorca”, que sirve de referencia directa y guía de la presente Estrategia de Paisaje del Consell de Mallorca.

Bloque 1. Definición de la Estrategia de paisaje

La necesidad de una política explícita y coordinada de paisaje para Mallorca se fundamenta, pues, en la existencia de un patrimonio paisajístico singular, diverso y frágil, que requiere ser preservado, gestionado y puesto en valor. La realidad material del paisaje está, además, en la base de percepciones sociales sobre las que se construyen, tanto la identidad de los habitantes de Mallorca, como una parte significativa de las imágenes que contribuyen al atractivo turístico de la isla.

Sin perjuicio de la necesidad de una catalogación y caracterización precisa y a escala adecuada de la diversidad paisajística insular, el Plan Territorial de Mallorca concreta de forma sintética la diversidad paisajística insular en un total de nueve unidades de paisaje -resultado de la agregación de una treintena de piezas menores- a las que atribuye, en función de sus distintos valores, dos regímenes diferentes de protección.

Por su parte, una obra general de referencia como el Atlas de los Paisajes de España, aun trabajando a una escala menos detallada que la del PTIM y con una función meramente caracterizadora, expresa la diversidad paisajística de Mallorca en un mosaico más rico y complejo, integrado por 19 unidades de paisaje, agrupadas en cinco tipos de paisaje. Se trata de uno de los casos de mayor diversidad paisajística de los recogidos en el Atlas, considerando las reducidas

dimensiones relativas del espacio insular en comparación con otros ámbitos de elevados contrastes paisajísticos en la Península.

A la variedad de configuraciones o “unidades de paisaje”, hay que sumar la riqueza y el interés de sus elementos constitutivos, tanto físicos y ecológicos, como culturales. En este último sentido es preciso destacar, por ejemplo, el sobresaliente patrimonio de paredes y arquitectura de piedra en seco, el sistema viario rural y la propia estructura histórica del sistema de asentamientos, desde las posesiones y casas de pagès construidas con técnicas tradicionales, hasta los pueblos y villas del Pla.

Por último, el paisaje de Mallorca cuenta también con otro elemento esencial que incorpora valor y que merece una atención preferente. Se trata de las excelentes condiciones de visibilidad y de accesibilidad al territorio, que permiten, tanto en el litoral como en el interior, el disfrute y la lectura de la diversidad del paisaje a diversas escalas, desde las visiones panorámicas a los primeros planos, cargados de matices y de gran capacidad explicativa.

Las características y valores materiales de los paisajes de Mallorca son, sin embargo, frágiles y vulnerables por las

Bloque 1. Definición de la Estrategia de paisaje

condiciones especiales que impone la insularidad y por la alta visibilidad y elevada frecuentación de los paisajes de una isla de dimensiones modestas, intensamente poblada, a lo que se suma la presencia de una cuantía muy importante de visitantes y turistas, que buscan precisamente el contacto con algunos de los paisajes más valorados, tanto en el litoral como en las áreas montañosas.

La vulnerabilidad de los valores paisajísticos, tanto naturales como culturales, es consecuencia también del dinamismo de determinados procesos económicos y territoriales de alta incidencia paisajística y de manifiesta insostenibilidad, en particular, de los ligados a la urbanización residencial y turística, a las infraestructuras de distinto tipo y a grandes equipamientos. En partes del territorio, especialmente en las de dominante agroforestal, la vulnerabilidad del paisaje obedece más bien a procesos de abandono de las actividades agropecuarias y forestales, que es preciso impulsar con un nuevo enfoque atendiendo a la multiplicidad de funciones y servicios que estos paisajes aportan a la sociedad, desde los productivos y alimentarios, a los ambientales.

Todas esas razones objetivas, que remiten a la diversidad y valores del mosaico paisajístico mallorquín, a su multifuncionalidad y a su vulnerabilidad, motivan la necesidad

de una política de paisaje coherente y transversal como la que preconiza esta Estrategia. Una política de paisaje que, de acuerdo con el CEP, quiere superar el enfoque habitual de la exclusiva tutela paisajística de la legislación urbanística, ambiental y de patrimonio histórico-cultural, y que, sin perjuicio de las protecciones necesarias para determinados paisajes de alto interés, aborda la gestión y la regeneración de todo tipo de paisajes, en particular de los cotidianos y más frecuentados, como una vía de cualificación de las políticas públicas y de los procesos territoriales que definen el entorno de vida diaria de la población.

Esta Estrategia de Paisaje del Consell de Mallorca, tal y como se ha señalado, tiene como referencia el Convenio Europeo del Paisaje del Consejo de Europa, al que se adhirió el Consell en 2008. No cuenta, sin embargo, con la base de una ley específica de paisaje, ni de las Illes Balears ni de Mallorca. No obstante, su enfoque, grandes objetivos y líneas estratégicas concuerdan con los postulados y planteamientos del CEP y, consiguientemente, con el posible contenido de una ley de paisaje que, inspirada igualmente en el Convenio de Florencia, pudieran formular en el futuro las Illes Balears o Mallorca, tal y como han hecho Cataluña, la Comunidad Valenciana, Galicia o Cantabria.

Bloque 1. Definición de la Estrategia de paisaje

Aun sin ley de paisaje, la Estrategia toma también como referencia normas e instrumentos estatales, autonómicos e insulares que abordan desde distintas perspectivas y con diverso alcance la cuestión del paisaje¹. Así mismo, el planteamiento de los grandes objetivos de la política paisajística y su concreción en estrategias y directrices atiende prioritariamente al ámbito de competencias del Consell Insular, sin perjuicio de la incidencia paisajística de otras políticas públicas de competencia estatal y autonómica.

En ese sentido, la reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, de 2007, incorporó de modo explícito distintas referencias a la protección del paisaje, concretamente en su artículo 23, dentro del bloque de medio ambiente, señalando que los poderes públicos de la Comunidad Autónoma velarán por su defensa y protección, estableciendo políticas de gestión, ordenación y mejora. Lo hace también en el artículo 24, referido a la actividad turística y al sector primario, reconociendo el importante papel de la actividad agraria en el mantenimiento del paisaje, del territorio, de la cultura, del medio ambiente y de la identidad insular. De ese modo, el Estatuto reformado va más allá de la Constitución española de 1978, que no menciona explícitamente el paisaje, y del texto estatutario balear de 1983, cuya referencia al paisaje se

reducía a la que consta en la competencia en materia de patrimonio histórico-cultural, arquitectónico, arqueológico, científico y paisajístico, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 149.1. 28^a, que se mantiene también en el Estatuto vigente.

Por otra parte, distintas normas autonómicas, con rango de ley, se ocupan también de la tutela de los valores del paisaje, con un objetivo preferente de protección, más que de gestión y ordenación.

Como se expone en el apartado 9 del bloque 2 de la Estrategia, las referencias más o menos explícitas a la defensa del paisaje aparecen en la legislación de protección ambiental y de patrimonio histórico-cultural, y de forma más amplia por su alcance territorial, en el ámbito de la ordenación del territorio y el urbanismo. La Ley 5/2005 de 26 de mayo, para la conservación de los espacios de relevancia ambiental, cuenta con las figuras de Paraje Natural y, sobre todo, de Paisaje Protegido como figuras estrechamente vinculadas a la protección de determinados paisajes, sin perjuicio de que el resto de categorías de espacios naturales protegidos también presuponen la conservación de valores paisajísticos.

¹ Véase el contenido del apartado 9 de este documento.

Bloque 1. Definición de la Estrategia de paisaje

La legislación balear de patrimonio cultural contiene también, siguiendo a la del Estado, referencias indirectas al paisaje, que pueden ser ampliadas y fortalecidas a la luz del CEP. La Ley 12/1998, de 21 de diciembre, del patrimonio histórico de las Islas Baleares no contiene como Bien de Interés Cultural (BIC) la figura de Paisaje Cultural, que ha sido recientemente incorporada a media docena de leyes autonómicas de patrimonio histórico-cultural. La norma balear es bastante parca a la hora de definir el concepto de entorno, de evidente potencialidad paisajística. Su artículo 11 se refiere al entorno de los BIC afirmando que “las delimitaciones o modificaciones que se quieran realizar en los entornos de protección de los bienes declarados de interés cultural, deberán seguir el mismo procedimiento y tramitación que para la declaración de un bien de interés cultural”. Asimismo, el art. 35, reiterando el tenor de la Ley estatal, afirma que “los inmuebles declarados de interés cultural y los catalogados son inseparables de su entorno”. La parquedad de la ley no condiciona en nada las conclusiones precedentes, puesto que la ausencia de una definición de entorno remite a la legislación estatal y, por ello, a la interpretación del régimen de los entornos en los mismos términos señalados.

De interés son también, como se ha detallado en el citado apartado 2, las referencias a la salvaguarda y gestión del paisaje en la legislación urbanística vigente (Ley 2/2014, de

25 de marzo, de ordenación y uso del suelo, derogada por la Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de Urbanismo de las Illes Balears, en vigor desde el 1 de enero de 2018) y en la agraria (Ley 12/2014, de 16 de diciembre, agraria de las Illes Balears), y de modo especial en la reciente legislación balear de evaluación ambiental (Ley 12/2016, de 17 de agosto, de evaluación ambiental de las Illes Balears).

Como se dice en su Exposición de Motivos (V), “en general, y vista la vocación de la Ley 21/2013 (del Estado) de ser una norma completa y de aplicación directa, se ha descartado la opción de transcribirla en esta ley y se ha preferido circunscribir la regulación autonómica al desarrollo normativo de las especificidades en las Illes Balears, excepto cuando se ha considerado que era más práctico y claro refundir la regulación de la ley básica con las aportaciones propias”.

De hecho, en la documentación de los estudios de impacto ambiental se ha incluido, además del contenido mínimo que establece la ley básica, un anexo de incidencia paisajística (sin desarrollar reglamentariamente), “teniendo presente tanto el activo que representa el paisaje en las Illes Balears como la vigencia del Convenio europeo del paisaje, aprobado por el Consejo de Europa el 20 de octubre de 2000, que entró en vigor en el Estado español el 1 de marzo de 2008”.

Bloque 1. Definición de la Estrategia de paisaje

Un compromiso mayor y más explícito con la defensa y gestión de los valores del paisaje se aprecia en la mencionada nueva Ley de Urbanismo de diciembre de 2017 y en el Anteproyecto de Ley Agraria de las Illes Balears (2017), que en su Exposición de Motivos reitera el carácter multifuncional de la agricultura y su decisiva contribución social y cultural al mantenimiento del paisaje, pero ligándola a la fundamental tarea de producción de alimentos de calidad y la reducción de la vulnerabilidad específica de los espacios insulares en la dependencia alimentaria, apostando por la soberanía y seguridad alimentarias.

Así mismo, como se indica en el apartado 9, en el marco de la legislación estatal de la primera mitad del 2000, en el de las DOT de las Illes Balears de 1999 y de la Ley 14/2000 de Ordenación Territorial de las Islas Baleares, el Plan Territorial de Mallorca (PTIM), aprobado en diciembre de 2004, incorporó en su momento, tanto en su memoria como en la normativa, numerosas referencias al paisaje, antes de que el Estado español ratificara el CEP el noviembre de 2007. El Texto Consolidado de la Normativa de febrero de 2011, que recoge los significativos cambios que en materia de paisaje supuso la Modificación 2 del PTIM, fortalece los compromisos y el alcance paisajístico del Plan, con una mención expresa al

Convenio Europeo del Paisaje como marco de referencia general al tratamiento del paisaje.

Esta Estrategia de paisaje del Consell de Mallorca, que desarrolla las “Bases per a una Estrategia de Paisatge de Mallorca” de 2009 y viene fundamentada por el estudio del marco jurídico de referencia y del un análisis crítico del contenido de paisaje del PTIM, con una propuesta sintética y orientativa de articulación de la política de paisaje a través del Plan, concretada ahora en la Estrategia, que se organiza del modo siguiente.

En primer término se exponen el enfoque, conceptos, objetivos y líneas de acción política del CEP, subrayando su entendimiento territorial del paisaje y la necesidad de protección, gestión y ordenación de los valores del paisaje en todo el territorio, de acuerdo con sus características y estado, así como las denominadas “medidas generales” y “medidas específicas” que el Convenio plantea y que de algún modo se trasladan a la Estrategia.

Se plantean a continuación los criterios de la Estrategia, destacando su concepción integradora del paisaje, la necesidad de actuar paisajísticamente sobre todo el territorio y a distintas escalas, y de potenciar el carácter del paisaje como valor y fortaleza para el desarrollo sostenible insular y

Bloque 1. Definición de la Estrategia de paisaje

local. Todo ello con el reconocimiento del carácter dinámico del paisaje y la pertinencia de actuar gestionando los cambios territoriales para velar por la identidad y calidad de los lugares, y sustentar la política de paisaje en la coordinación y la cooperación de las políticas sectoriales y de los distintos niveles político-administrativos que actúan en el territorio con implicaciones en el estado y la evolución del paisaje. De acuerdo con el CEP y las Bases, la política de paisaje y el establecimiento de objetivos de calidad paisajística se legitima a través de la participación y la implicación ciudadana.

Tras formularse de modo explícito la finalidad de la Estrategia como una contribución desde la perspectiva integradora y holística del paisaje, a la gobernanza territorial en lo que a coordinación y cooperación político-administrativa se refiere y a hacer visible ante la población que la política de paisaje es una prioridad en la agenda de gobierno del Consell de Mallorca, el contenido de la Estrategia de Paisaje se articula en torno a seis grandes objetivos: (I) La mejora del conocimiento, la formación y la sensibilización y participación en materia de paisaje; (II), la implementación, de acuerdo con el CEP, de la protección, gestión y ordenación del paisaje, a través de la planificación territorial general del PTIM; (III) la incorporación de la dimensión paisajística en las políticas e instrumentos sectoriales de incidencia en el paisaje; (IV) la

promoción específica de la protección, gestión y activación de los paisajes de interés cultural de Mallorca; (V) el fomento del acceso público al paisaje y su interpretación; y (VI) el impulso de la cooperación internacional en materia de paisaje con las Comunidades Autónomas, el Estado Español, los Estados miembros del Consejo de Europa y otras instancias internacionales.

Cada uno de los objetivos citados se desarrolla en un determinado número de estrategias, y éstas, a su vez, se concretan en directrices o líneas de acción, con un carácter más proyectual.

El Objetivo I sobre la mejora del conocimiento, la formación, la sensibilización y la participación en materia de paisaje, plantea la necesidad de una estructura institucional, en forma de observatorio o centro de estudios del paisaje de Mallorca, y el fomento de actividades educativas, formativas y sensibilizadoras sobre el carácter y los valores del paisaje mallorquín.

El Objetivo II se refiere, de acuerdo con el CEP, a la implementación de la protección, gestión y ordenación del paisaje a través de la política e instrumentos de planificación territorial general, en especial el PTIM. Sin perjuicio de la importancia de otras políticas públicas en el campo del paisaje, el CEP concede un papel protagonista a la ordenación

Bloque 1. Definición de la Estrategia de paisaje

del territorio y el urbanismo, en la medida en que sus normas e instrumentos tienen la misión de definir, orientar y regular numerosos procesos territoriales de alta incidencia paisajística. De ahí la relevancia que la Estrategia de paisaje concede a este objetivo, referido además a una materia que es competencia propia del Consell de Mallorca, y que corresponde desarrollar en el PTIM, en revisión, y en el planeamiento urbanístico.

El Objetivo III sobre la incorporación de la dimensión paisajística a otras políticas e instrumentos sectoriales de incidencia en el paisaje es complementario del anterior y abre la acción pública, de acuerdo también con el CEP, a determinados campos de actuación de efectos significativos sobre el estado y evolución de los paisajes. En ese sentido, la Estrategia plantea determinadas líneas estratégicas y de actuación referidas a ámbitos competenciales propios del Consell relacionados con el paisaje, tales como el patrimonio histórico-cultural, la agricultura y el desarrollo rural y local, la información, promoción y ordenación turística, así como la política de medio natural, que aun no figurando como competencia propia de los consejos insulares en el art. 70 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears reformado en 2007, es materia de acción de gobierno a través del Departament de Medi Ambient del Consell Insular. Junto al planteamiento de estrategias y directrices para las políticas citadas, la Estrategia

contiene también orientaciones y recomendaciones paisajísticas generales para asuntos que son objeto de planeamiento sectorial, es decir, de Planes Directores Sectoriales de alta incidencia paisajística, en particular de los de competencia del Consell Insular de Mallorca como el PDS de Carreteras, el PDS de Canteras, el PDS de equipamientos comerciales y el Plan de Intervención en Ámbitos Turísticos (PIAT). Se incluyen igualmente directrices de adecuación e integración paisajística para el PDS energético de las Illes Balears, competencia del Govern.

El Objetivo IV referido, de modo específico, al impulso de la protección, gestión y activación de los paisajes de especial interés cultural de Mallorca, parte del reconocimiento del variado repertorio de paisajes de esas características en la isla y de la necesidad de iniciativas específicas para su conservación, gestión y puesta en valor como patrimonio de interés educativo, turístico y de disfrute público en general. Las estrategias y directrices se refieren tanto a la Serra de Tramuntana, Paisaje Cultural de la Lista de Patrimonio Mundial de UNESCO, promoviendo su tratamiento integrado y coordinado, como a la formulación de una estrategia para la salvaguarda y activación de los paisajes de interés cultural de Mallorca.

Bloque 1. Definición de la Estrategia de paisaje

El Objetivo V, sus estrategias y directrices están dirigidos al fomento del acceso público al paisaje y su interpretación, en la medida en que el CEP sitúa la política de paisaje en el ámbito de la sostenibilidad territorial y de la calidad de vida de las poblaciones, e incorpora al concepto de paisaje la dimensión perceptiva y multisensorial, en primera instancia visual. La política de paisaje debe, pues, promover el acceso al paisaje y brindar los medios para su observación e interpretación, lo que redundará en su mejor conocimiento, aprecio y respeto por parte de la población.

El objetivo VI, de acuerdo también con las recomendaciones del CEP, se refiere al impulso de la cooperación en materia de paisaje a distintas escalas, desde la autonómica a la internacional, en particular con las regiones y Estados parte del Consejo de Europa, en el ámbito del estudio de la dimensión paisajística de las políticas y programas internacionales, y de las buenas prácticas. Se trata de un camino ya iniciado por el Consell de Mallorca y en el que es preciso avanzar con la presencia del Consell en redes de cooperación y seguimiento del Convenio Europeo del Paisaje y la integración en otro tipo de redes autonómicas e internacionales para la cooperación paisajística.

Más allá de sus objetivos concretos y de su concreción en líneas estratégicas y directrices, esta Estrategia de Paisaje del

Consell de Mallorca se concibe, por su propia naturaleza estratégica, con un carácter abierto y dinámico, cuyo desarrollo dependerá de la cooperación de las administraciones públicas y de la participación e implicación de la ciudadanía organizada y de la población en general.

2. CONVENIO EUROPEO DEL PAISAJE: ENFOQUE, CONCEPTOS, OBJETIVOS Y LÍNEAS DE ACCIÓN

Aunque hay antecedentes próximos –por ejemplo, la Estrategia Territorial Europea (1999)-, es el Convenio Europeo del Paisaje el que asume plenamente el sentido territorial de la cuestión paisajística, es decir, la idea innovadora desde el punto de vista científico, jurídico y político, de que todo territorio es paisaje, de que cada lugar se manifiesta en la especificidad de su paisaje, independientemente de su calidad y del aprecio social que merezca. Paisaje es, según el Convenio, “cualquier parte del territorio, tal y como la percibe la población, cuyo carácter sea el resultado de la acción y la interacción de factores naturales y/o humanos” (traducción del Instrumento de Ratificación del Convenio Europeo del Paisaje, BOE de 5 de febrero de 2008). Se trata de una definición basada en preocupaciones ambientales y culturales, con una motivación eminentemente social y fundada en tres nociones esenciales: territorio, percepción y carácter.

Los fundamentos del Convenio de acuerdo con el entendimiento territorial del paisaje y de su compromiso con la protección, gestión y ordenación de los valores del paisaje

en todo el territorio, pueden sintetizarse en los siguientes a partir de lo que señala el Preámbulo del tratado:

- Calidad de vida: El Convenio aborda la cuestión del paisaje destacando, en primer término, su utilidad social: “El paisaje es, ante todo, un elemento importante de la calidad de vida de las poblaciones en todas partes: en los medios urbanos y rurales, en las zonas degradadas y en las de grande calidad, en los espacios de reconocida belleza excepcional y en los más cotidianos”.
- Identidad: El paisaje contribuye a “la formación de las culturas locales y es un componente fundamental del patrimonio natural y cultural europeo”, contribuyendo “al bienestar de los seres humanos y a la consolidación de la identidad”.
- Recurso económico de interés general: El paisaje desempeña un papel destacado de “interés general en los campos cultural, ecológico, medioambiental y social”, constituyendo “un recurso favorable para la actividad económica, y cuya protección, gestión y ordenación pueden contribuir a la creación de empleo”.

Bloque 1. Definición de la Estrategia de paisaje

El compromiso de la acción pública con todos los paisajes se concreta en cinco grandes objetivos o **“medidas generales”**, que abarcan desde las tareas de conocimiento y estudio, a las de ordenación y puesta en valor. A saber:

- Conocer y cualificar los paisajes para educar, sensibilizar y actuar.
- Reconocer jurídicamente el paisaje como componente esencial del marco de vida de la población, componente de su identidad y expresión de la diversidad de su patrimonio común, natural y cultural
- Definir y aplicar políticas específicas de paisaje para la protección, gestión y ordenación de los paisajes
- Integrar el paisaje en las políticas de ordenación del territorio y urbanismo, cultural, ambiental, agraria y turística, y en todas aquellas que puedan tener un efecto directo o indirecto sobre el paisaje
- Desarrollar y aplicar procedimientos de participación pública

El Convenio incluye en su Capítulo I. Disposiciones Generales la definición de las **tres líneas prioritarias de la política territorial de paisaje** -protección, gestión y ordenación paisajística-, que por su interés se reproduce textualmente a continuación:

- “Protección de los paisajes”: “las 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.
- “Gestión de los paisajes”: “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”.
- “Ordenación paisajística”: “las acciones que presenten un carácter prospectivo particularmente acentuado con vistas a mejorar, restaurar o crear paisajes”.

Bloque 1. Definición de la Estrategia de paisaje

Proteger, gestionar y ordenar constituyen, pues, los ejes mayores de la acción pública en materia de paisaje, de acuerdo con las características y el estado del paisaje en cada lugar. En unos casos será preciso proteger áreas o elementos del paisaje por su elevado interés, por su representatividad o, simplemente, por el aprecio social que merecen; en otros, ante situaciones de manifiesto deterioro, será necesario restaurar, rehabilitar o crear ("ordenar"); en muchos paisajes será sólo cuestión de gestionar procesos de transformación, de modo que los cambios puedan integrarse en el paisaje sin menoscabo de su carácter.

Los objetivos o medidas generales a las que se comprometen las Partes firmantes se concretan en las denominadas "**medidas específicas**", que se recogen a continuación como base de la política de paisaje del Consell de Mallorca:

- a) Sensibilización de la sociedad civil, las organizaciones privadas y las autoridades públicas respecto del valor de los paisajes, su papel social y sus transformaciones.
- b) Formación y educación a distintos niveles: formación de especialistas y posgraduados; formación de profesionales del sector público y privado y de

asociaciones interesadas; educación escolar y capacitación de los graduados universitarios.

- c) Identificación y cualificación: Inventario y caracterización de los paisajes de cada territorio, analizando los rasgos que le otorgan identidad y las presiones que los transforman, y evaluándolos de acuerdo con sus valores materiales, tanto naturales como culturales, e incorporando la percepción social.
- d) Definición de objetivos de calidad paisajística para los paisajes identificados y valorados, previa consulta pública.
- e) Aplicación de las políticas en materia de paisaje mediante el establecimiento de instrumentos destinados a la protección, gestión y/u ordenación del paisaje.

3. CRITERIOS DE LA ESTRATEGIA DE PAISAJE DEL CONSELL DE MALLORCA

De acuerdo con los planteamientos y objetivos del Convenio Europeo del Paisaje (CEP), y los compromisos en este campo de la legislación balear y del Plan Territorial Insular del Mallorca, la formulación de una política de paisaje explícita y estratégica por parte del Consell Insular estará guiada por los siguientes criterios:

1. Adoptar una concepción del paisaje integradora, capaz de cubrir las dimensiones social, ambiental, cultural y económica.

Frente a aproximaciones parciales y meramente proteccionistas, esta Estrategia, de acuerdo con el CEP, adopta una definición de paisaje holística e integradora, que entiende el paisaje como el territorio percibido por la población, cuyo carácter es resultado de procesos naturales y sociales y de sus interacciones. Esta concepción de paisaje debe articular las dimensiones ambiental, económica y social que modelan la forma y explican la organización y dinámica del paisaje como realidad material y percibida; debe integrar también, en el ámbito del conocimiento, a las distintas disciplinas y

profesiones interesadas por el estudio, la creación y la prognosis del paisaje.

2. Actuar paisajísticamente sobre todo el territorio, sobre cada lugar.

De acuerdo también con el CEP, el paisaje es una cualidad material y perceptiva del conjunto del territorio, de cada lugar. La acción pública en materia de paisaje no puede reducirse solo a proteger lo especialmente valioso, sino que debe también gestionar, mejorar y, en su caso, recualificar el paisaje según sus valores y estado de conservación en el contexto de cada lugar. La política de paisaje del Consell de Mallorca se concibe, pues, de forma integral y graduada, abarcando desde las propuestas de protección a las iniciativas de recuperación y creación paisajística.

3. Intervenir en el paisaje a distintas escalas.

Como hecho territorial, el paisaje tiene distintas escalas, en su materialidad y en su visión. La política de paisaje del Consell de Mallorca pretende actuar en las distintas escalas del paisaje, desde los grandes conjuntos o unidades paisajísticas de dominante natural y rural, y de ámbito

Bloque 1. Definición de la Estrategia de paisaje

administrativo supramunicipal, a los proyectos paisajísticos de detalle en terrenos urbanos, periurbanos y rurales.

4. Potenciar el carácter del paisaje como un valor y una fortaleza para el desarrollo sostenible insular y local.

La calidad del paisaje constituye, además de un elemento de identidad y de calidad de vida, un factor clave de sostenibilidad y competitividad del territorio, tanto en las áreas urbanas y turísticas, como en las rurales. Una política de paisaje que vela por su conservación, gestión y mejora está potenciando al mismo tiempo el capital territorial y la capacidad de atracción de empresas de sectores económicos innovadores y de turismo de calidad.

5. Reconocer el carácter dinámico del paisaje y actuar orientando los cambios territoriales para velar por la identidad y calidad de los lugares.

El hecho de que el carácter del paisaje constituya la expresión morfológica y percibida de procesos naturales y sociales en el territorio, lo definen como una realidad dinámica. La política paisajística debe actuar en la mayor parte del territorio asumiendo la evolución del paisaje, pero procurando que los cambios que estén justificados se integren con armonía en el

paisaje heredado, de manera que éste no pierda su carácter e identidad. Junto a medidas de protección de determinados conjuntos y elementos, se requiere sobre todo una política de ordenación y gestión territorial sensible a los valores del paisaje.

6. Sustentar la política de paisaje en la coordinación y la cooperación de las políticas sectoriales y de los distintos niveles político-administrativos que actúan en el territorio con implicaciones en el estado y la evolución del paisaje.

Una política explícita e integradora de paisaje, que vaya más allá de alusiones y regulaciones de tipo sectorial, debe fundarse en la coordinación y cooperación vertical y, a escala insular, sobre todo horizontal de las políticas sectoriales con incidencia en la configuración, en la dinámica y en la puesta en valor del patrimonio paisajístico. Sin perjuicio de las competencias de diversas políticas sectoriales en relación con el paisaje, sobre la definición y gestión del modelo territorial recae una espacial responsabilidad a la hora de formular, aplicar y hacer el seguimiento de la política de paisaje.

7. Legitimar la política de paisaje y el establecimiento de objetivos de calidad paisajística a través de la participación y la implicación ciudadana.

El Convenio de Florencia define el paisaje como el carácter del territorio percibido por la población. Más que ninguna otra política, la de paisaje requiere como requisito sine qua non la participación y, a ser posible, la implicación de la sociedad que vive, mira y percibe el territorio. Percepción en el concepto de paisaje remite, pues, a la participación social como vía para conocer –dice el Convenio- “las aspiraciones de las poblaciones” en materia de paisaje y la formulación de los denominados “objetivos de calidad paisajística”.

4. FINALIDAD DE LA ESTRATEGIA DE PAISAJE

Formular los objetivos y líneas de actuación de una política de paisaje específica, integral, coordinada y abierta.

El Convenio Europeo del Paisaje señala que las políticas nacionales, regionales y locales establecerán las prioridades básicas y los principios generales para ordenar y gestionar todas aquellas actividades e iniciativas con repercusión en el paisaje. Sin una política integral de paisaje con objetivos claramente definidos es difícil actuar de modo coordinado sobre los procesos y las instancias, tanto públicas como privadas, con incidencia en el paisaje.

Por su escala y capacidad de autogobierno, Mallorca constituye un ámbito territorial pertinente para formular una estrategia de paisaje que actúe como estructura de coordinación de las políticas sectoriales de incidencia paisajística y de cooperación con los ayuntamientos y la sociedad civil para el desarrollo de los objetivos insulares de paisaje.

Esta estrategia pretende constituir también un punto de referencia y un ámbito para la resolución de eventuales conflictos con niveles de gobierno del territorio y de políticas

de mayor escala, con repercusiones sobre el paisaje insular. La estrategia es, pues, una contribución desde la perspectiva integradora y holística del paisaje, a la gobernanza territorial en lo que a coordinación y cooperación político-administrativa se refiere. Es también, lógicamente, la forma de hacer visible ante la población, que la política de paisaje es una prioridad en la agenda de gobierno del Consell de Mallorca.

Una estrategia de paisaje así concebida no ignora la capacidad de regulación y las competencias que en esa materia tienen otros ámbitos de la administración y sus respectivos desarrollos normativos; al contrario, pretende integrarlas y fortalecerlas en torno a unos objetivos de calidad paisajística que son, en la generalidad de los casos, de carácter transversal.

La formulación de una política de paisaje requiere en su primera etapa dos tipos de iniciativas. La primera, ya adoptada, consiste en la adhesión al Convenio Europeo del Paisaje, más allá de lo que implica la ratificación por el Estado español, y la subsiguiente integración en las instituciones europeas que velan por el cumplimiento del Convenio. La segunda es lo que se pretende con este documento: definir una estrategia de paisaje global y abierta, fundada en los principios de cooperación y coordinación, y en la participación ciudadana.

5. OBJETIVOS DE LA ESTRATEGIA DE PAISAJE

De acuerdo con todo lo expuesto, la Estrategia del Consell de Mallorca se articula en torno a **seis grandes objetivos**, que se concretan en estrategias por objetivos, a las que a su vez vinculan directrices para la acción.

Para la formulación de los objetivos se han tenido en cuenta tanto las indicaciones generales del Convenio Europeo del Paisaje como, en particular, los ámbitos de gobierno del Consell de Mallorca en relación con el paisaje, y de otras administraciones de mayor rango, cuyas políticas tienen incidencia paisajística y pueden ser objeto de adecuación al modelo territorial insular y su planificación. Por su propio carácter, la Estrategia es un documento abierto, que no pretende agotar la amplia casuística de asuntos relacionados con el paisaje ni formular un plan exhaustivo, sino plantear la orientación y prioridades del gobierno del Consell de Mallorca en materia de paisaje.

Este capítulo se organiza en torno a cada uno de los seis grandes objetivos citados, enunciándolos y justificando brevemente su sentido y alcance. Cada objetivo se materializa en varias estrategias que, cuando por su complejidad y necesidad de concreción lo requieren, se desarrollan en distintas directrices.

Objetivos de la Estrategia de paisaje

-
- I. Mejorar el conocimiento, la formación, la sensibilización y la participación pública en materia de paisaje (p. 31)

 - II. Implementar la protección, gestión y ordenación del paisaje a través de la ordenación territorial general del PTIM (p. 35)

 - III. Incorporar la dimensión paisajística en las políticas e instrumentos sectoriales de incidencia en el paisaje (p. 45)

 - IV. Promover la protección, gestión y activación de los paisajes de especial interés cultural (p. 67)

 - V. Fomentar el acceso público al paisaje y su interpretación (p. 71)

 - VI. Impulsar la cooperación internacional, en materia de paisaje, con la administración general del estado y las comunidades autónomas (p. 75)
-

Bloque 1. Definición de la Estrategia de paisaje

Bloque 1. Definición de la Estrategia de paisaje

Objetivo I

Mejorar el conocimiento, la formación, la sensibilización y la participación pública en materia de paisaje

Una política de paisaje bien fundada, a la escala territorial de la isla de Mallorca, requiere una identificación y caracterización precisa de los paisajes, la cualificación de los mismos y el establecimiento de objetivos de calidad paisajística y de directrices de paisaje formulados sobre la base de tal conocimiento. La implementación de la política de paisaje demanda también la capacitación profesional de técnicos de las administraciones públicas y del sector privado en los asuntos relacionados con la caracterización, la ordenación, los proyectos y el diseño del paisaje. El conocimiento del paisaje debe contar con la participación pública y contribuir a la sensibilización social.

La modificación nº2 del PTIM, de 2011, incluye una propuesta interesante para el desarrollo de la política de paisaje del Consell –dentro y fuera del Plan-, cual es la creación de “una oficina técnica u observatorio de asesoramiento, seguimiento y gestión de la política de paisaje de Mallorca, fundamentada en las bases estratégicas que se elaboren en desarrollo del Convenio Europeo del Paisaje” (Norma 70.2.b.)

Ese observatorio del paisaje o instancia similar se considera un ente adecuado para avanzar en el conocimiento sistemático del paisaje y en la formulación de objetivos de calidad paisajística y sus correspondientes directrices.

Bloque 1. Definición de la Estrategia de paisaje

(2) Estrategias del objetivo I

I.1. Promoción del conocimiento y la evaluación paisajística a través una estructura institucional y de los estudios e instrumentos necesarios, y el apoyo a iniciativas legislativas sobre paisaje

(6) Directrices de la estrategia I.1

I.1.a) Fortalecimiento de la estructura técnico-administrativa del Consell sobre paisaje

Sin perjuicio de la constitución de una oficina técnica, observatorio o centro de estudios del paisaje, es preciso mantener y reforzar la actual estructura técnico-administrativa sobre paisaje y territorio para hacer frente a las tareas de avance en su conocimiento, evaluación y ordenación.

I.1.b) Elaboración de atlas o catálogos y estudios de paisaje

Desarrollo de estudios sobre los paisajes de Mallorca en forma de atlas, inventarios o

catálogos, de fondos y repertorios fotográficos históricos y actuales etc., para la caracterización y valoración de los paisajes, y el establecimiento de objetivos de calidad y directrices paisajísticas.

I.1.c) Guías de buenas prácticas / Premio de Paisaje

Elaboración de guías de buenas prácticas para temas y ámbitos de actuación paisajística preferente: integración paisajística, edificaciones agrícolas y residenciales, polígonos industriales y logísticos, carreteras, bordes urbanos y accesos, etc.

Al mismo tiempo, la celebración de un premio de paisaje, representa un buen instrumento para dar a conocer proyectos o programas, obras arquitectónicas o infraestructuras, actividades de gestión o acciones de sensibilización y creaciones artísticas, que representen ejemplos de buenas prácticas, con el fin de fomentar el cuidado y la valoración del paisaje urbano y periurbano por parte de los entes públicos y privados.

Bloque 1. Definición de la Estrategia de paisaje

La celebración de una convocatoria que premie una mayor atención al paisaje, de acuerdo al artículo 11 del CEP, a través de una selección de las iniciativas públicas o privadas de Paisaje, contribuye a fomentar la concienciación sobre el importante papel que los paisajes ejercen en la definición del espacio mediterráneo y en el aumento de la calidad de vida de la población.

I.1.d) Oficina técnica u observatorio del paisaje

De acuerdo con lo que recoge la Norma 70.2.b. del PTIM y como órgano asesor del Consell para fortalecer la capacidad de acción de su actual estructura técnica, se sugiere la constitución de una oficina o un observatorio del paisaje, en cooperación con instituciones universitarias y culturales, y con participación de expertos, técnicos, instituciones y miembros de la sociedad civil, que permitan avanzar en las tareas de conocimiento, evaluación y seguimiento del paisaje.

Este órgano asesor deberá de fomentar i garantizar la participación ciudadana i la acción

privada, en la medida más amplia posible, derivada de la gestión i la ejecución de las determinaciones contenidas en el PTIM, sota los principios de coordinación, programación i colaboración entre los Ayuntamientos, el Consell de Mallorca y el Govern de les Illes Balears.

I.1.e) Apoyo y promoción de iniciativas legislativas sobre paisaje

La política de paisaje se afianza y sistematiza con la formulación de normas específicamente paisajísticas (leyes de paisaje de ámbito autonómico o insular) y con la incorporación de objetivos explícitos de paisaje en normas sectoriales sobre asuntos de alta incidencia paisajística. El Consell apoyará, sobre la base de los objetivos y directrices de esta Estrategia, ese tipo de iniciativas, pudiendo, en su caso, promoverlas en su ámbito competencial.

I.1.f) Creación de un fondo de archivo digital de imágenes

Fomentar una mirada consciente hacia los paisajes cotidianos generando un archivo de imágenes útil para producir, compartir, difundir y hacer circular imágenes que sirvan para caracterizar los diferentes paisajes de Mallorca.

Bloque 1. Definición de la Estrategia de paisaje

I.2. Desarrollo de acciones educativas y formativas

paisajísticos (ciclos formativos FP, títulos propios universitarios de posgrado, másteres, etc.).

(3) Directrices de la Estrategia I.2

I.2. a) Guías educativas y otro material didáctico

Elaboración de un programa formativo sobre paisaje a base de guías y material didáctico para apoyo del profesorado y alumnos de distintos niveles educativos.

I.2. b) Otras iniciativas formativas y divulgativas

Implementación de otras iniciativas formativas, de divulgación y sensibilización sobre el paisaje, en cooperación con organismos del Consell implicados en cuestiones paisajísticas, en particular con el Consorci Serra de Tramuntana.

I.2. c) Formación y capacitación técnica en paisaje

Formulación de programas formativos de carácter técnico para la capacitación profesional en materia de ordenación, gestión y proyecto

Bloque 1. Definición de la Estrategia de paisaje

Objetivo II

Implementar la protección, gestión y ordenación del paisaje a través de la ordenación territorial general del PTIM

Como ya se ha destacado en el capítulo 3 de este documento, la consideración del paisaje como cualidad de todo el territorio, sus sinergias con numerosos procesos territoriales y la necesidad de llevar a cabo acciones, no sólo de protección, sino también de gestión y mejora, y de uso público, conducen inevitablemente a la planificación territorial.

En el marco de la legislación estatal de la primera mitad del 2000 y en el de la Ley 14/2000 de Ordenación Territorial de las Islas Baleares, el Plan Territorial Insular de Mallorca (PTIM), aprobado en diciembre de 2004, incorporó en su momento, tanto en su memoria como en la normativa, numerosas referencias al paisaje, antes de que el Estado español ratificara el CEP el noviembre de 2007.

El Texto Consolidado de la Normativa del PTIM, de febrero de 2011, que recoge los significativos cambios que en materia de paisaje supuso la Modificación 2 del Plan, aprobada en su momento por el Consell, fortalece la fundamentación y el

alcance paisajístico del PTIM y justifican la pertinencia de articular en torno al Plan una parte muy significativa de la política de paisaje del Consell, aprovechando además la oportunidad de su proceso de revisión en marcha. En ese sentido, se señalan las siguientes líneas estratégicas, que concretan en parte de las propuestas realizadas en el apartado 11.

(4) Estrategias del Objetivo II

II.1. Incorporación del Convenio Europeo del Paisaje

Aunque fruto de la modificación nº 2 de 2011, el CEP se cita ya como referencia en las normas 39 y 70, la revisión del PTIM en materia paisajística debe empezar por asumir explícitamente el Convenio. El lugar más adecuado para hacerlo es el Título preliminar sobre disposiciones generales.

(3) Directrices de la estrategia II.1

II.1.a) La definición del paisaje del CEP en el PTIM

Adopción de la definición de paisaje del CEP, que el PTIM hace suya, como “cualquier parte del territorio, tal y como la percibe la población, cuyo carácter sea el resultado de la acción y la interacción de factores naturales y/o humanos” (traducción del Instrumento de Ratificación del Convenio Europeo del Paisaje, BOE de 5 de febrero de 2008).

II.1.b) Protección, gestión y ordenación del paisaje

Como consecuencia lógica del entendimiento del paisaje como cualidad de todo el territorio, asunción de modo explícito en el citado Título, en la norma que define el ámbito, objeto y objetivos del Plan, o en norma y/o capítulo específico, de las tres formas de intervención que el Convenio establece: “la protección, gestión y ordenación de los paisajes” (a las que habría que sumar la puesta en valor, disfrute y acceso público al paisaje), definidas en los siguientes términos:

- “Protección de los paisajes”: “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”.

Bloque 1. Definición de la Estrategia de paisaje

- "Gestión de los paisajes": "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".
- "Ordenación paisajística": "acciones que presenten un carácter prospectivo particularmente acentuado con vistas a mejorar, restaurar o crear paisajes".

Estos tres tipos de acción pública en materia de paisaje (a los que convendría añadir el de acceso público al paisaje e interpretación) permitirían articular de manera coherente las numerosas determinaciones paisajísticas de la actual normativa del PTM y las que puedan incorporarse como resultado de su revisión. Convendría hacer referencia a ello, a modo de presentación, en el citado Título preliminar.

II.1.c) Fomento del derecho de acceso y disfrute del paisaje

Para la población en general se fomentará el ejercicio de derecho de acceso al paisaje de calidad y diverso con las limitaciones inherentes al régimen de los usos suelo.

Bloque 1. Definición de la Estrategia de paisaje

II.2. Protección del paisaje rural, urbano y litoral

El PTIM tiene la capacidad, como ya lo ha hecho en parte, de proteger determinadas áreas con valores paisajísticos relevantes, aunque la protección no sea explícitamente paisajística. Un mejor conocimiento del carácter y valores del mosaico paisajístico insular, como la que resultará de la catalogación o inventario de los paisajes recogida en el primero de los objetivos de la Estrategia de Paisaje de Mallorca, redundará en una mejor y más fundada protección de tales valores, así como en el establecimiento de criterios de gestión, integración y ordenación, que se señalan a continuación. No obstante, con el conocimiento existente, es posible actuar en esta línea.

(4) Directrices de la estrategia II.2

II.2.a) Salvaguarda del paisaje rural: zonificación y regulación

Establecimiento de una zonificación del suelo rústico y un régimen de usos que garantice la preservación de las configuraciones y componentes de los paisajes de dominante rural de mayor valor de Mallorca.

II.2.b) Protección del paisaje urbano en su contexto territorial

Establecimiento de criterios y medidas para la protección de los valores del paisaje urbano en su contexto territorial (siluetas y elementos visuales destacados, perspectivas características y valiosas, fachadas urbanas y contactos de interés con el entorno agrario).

II.2.c) Paisaje urbano interior y planeamiento municipal

Incorporación en el planeamiento general municipal, con el detalle debido a la escala, de los criterios citados en el punto anterior y de medidas para la salvaguarda del paisaje urbano interior.

II.2.d) Gestión del paisaje litoral

Se plantearán propuestas en el frente marítimo que diversifiquen los tramos del litoral con identidad propia, comunicando las playas con los conectores y vías paisajísticas,

Bloque 1. Definición de la Estrategia de paisaje

así como con el conjunto de los espacios
libres urbanos y territoriales.

Bloque 1. Definición de la Estrategia de paisaje

II.3. Gestión e integración paisajística de los procesos de cambio territorial

Constituye un reto de la planificación territorial la gestión, desde la perspectiva del desarrollo sostenible, de los procesos de transformación del paisaje a través de medidas de integración paisajística para los nuevos desarrollos de usos residenciales y turísticos, edificios e instalaciones en suelo rústico, e implantación de nuevos equipamientos de escala territorial.

Como se ha dicho, para el CEP la “Gestión de los paisajes” son 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”.

(3) Directrices de la estrategia II.3

II.3.a) Integración paisajística de nuevos desarrollos residenciales y turísticos

Establecimiento de criterios y requisitos de integración y adecuación paisajística a la

morfología, funcionalidad y organización visual del paisaje para los nuevos desarrollos de usos residencial y turístico

II.3.b) Condiciones de integración paisajística en suelo rústico

Fijación de condiciones de integración paisajística para edificios e instalaciones en suelo rústico, en relación con su emplazamiento, características constructivas y relación con la parcela/entorno.

II.3.c) Equipamientos y paisaje

Establecimiento de criterios de integración paisajística para la implantación de nuevos equipamientos de escala territorial.

Bloque 1. Definición de la Estrategia de paisaje

II.4. Ordenación de paisajes degradados y obsoletos supramunicipales

El PTIM aborda, de acuerdo con el CEP, el reto de la “ordenación” de paisajes degradados, fragmentados y/o saturados mediante iniciativas de recualificación y regeneración en entornos periurbanos y turísticos, y la mejora de la conectividad ecológica a escala territorial.

El CEP entiende por “ordenación paisajística” “aquellas acciones que presenten un carácter prospectivo particularmente acentuado con vistas a mejorar, restaurar o crear paisajes”. En esa línea encajan bien las acciones que, en el sentido genuino de las DOT y en su desarrollo en el PTM, se atribuyen a las ART y a las AIP, especialmente tras la modificación nº 2 de 2011.

(2) Directrices de la estrategia II.4 (ART y AIP)

II.4.a) Proyectos de recualificación, restauración y mejora de paisajes cotidianos en entornos periurbanos y turísticos

Se desarrollaran proyectos paisajísticos de mejora en los entornos periurbanos y turísticos, basándose en las directrices de ordenación supramunicipales previstas en los ámbitos de intervención paisajística del Plan Territorial, desarrollados mediante planes especiales de ordenación.

II.4.b) Conexión territorial y ecológica de paisajes valiosos

Iniciativas de conexión territorial e integración y restauración ecológica de paisajes valiosos fragmentados, utilizando la figura de AIP para la conexión y gestión integrada de determinadas ART correspondientes a ANEI en el interior insular.

Bloque 1. Definición de la Estrategia de paisaje

Bloque 1. Definición de la Estrategia de paisaje

Objetivo III

Incorporar la dimensión paisajística en las políticas e instrumentos sectoriales de incidencia en el paisaje

Aunque el Convenio Europeo del Paisaje hace recaer sobre la política y los instrumentos de planificación territorial y urbanística una responsabilidad importante, se refiere y compromete igualmente a otras políticas sectoriales de incidencia paisajística en la tarea de protección, gestión y ordenación del paisaje, en particular a las políticas de patrimonio histórico-cultural, medio natural, agricultura y desarrollo rural, infraestructuras y turismo.

En ese sentido, la Estrategia de Paisaje del Consell de Mallorca plantea determinadas líneas preferentes de actuación referidas a ámbitos competenciales propios del Consell relacionados con el paisaje, tales como el patrimonio histórico-cultural, la agricultura y el desarrollo rural y local, la información, promoción y ordenación turística, así como la política de medio natural. La Estrategia contiene también orientaciones y recomendaciones paisajísticas generales para asuntos que son objeto de planeamiento sectorial, es decir, de Planes Directores Sectoriales de alta incidencia paisajística, en particular de los de competencia del Consell Insular de Mallorca como el PDS de Carreteras, el PDS de Canteras, el

PDS de equipamientos comerciales y el Plan de Intervención en Ámbitos Turísticos.

Bloque 1. Definición de la Estrategia de paisaje

(11) Estrategias del Objetivo III

Aunque fruto de la modificación nº 2 de 2011, el CEP se cita ya como referencia en las normas 39 y 70, la revisión del PTIM en materia paisajística debe empezar por asumir explícitamente el Convenio. El lugar más adecuado para hacerlo es el Título preliminar sobre disposiciones generales.

III.1. Patrimonio histórico cultural y paisaje

Esta estrategia se orienta al fortalecimiento del contenido y la dimensión paisajística de la política de patrimonio histórico-cultural

La política de patrimonio histórico-artístico, competencia del Consell de Mallorca, está estrechamente implicada en la Estrategia de Paisaje en la medida en que los bienes de interés cultural y otros elementos de interés patrimonial son en la mayor parte de los casos componentes relevantes de los paisajes, y sus entornos interactúan y dialogan con el paisaje; en determinadas ocasiones, áreas territoriales de alto valor patrimonial merecen ser tratadas como “paisajes culturales” o “paisajes de alto interés cultural”. De acuerdo con determinadas líneas

de actuación que tiene en marcha el Departamento del Consell competente en la materia y con el objetivo de fortalecer la dimensión paisajística de las mismas, se proponen las siguientes directrices

(5) Directrices de la estrategia III.1

III.1.a) Paisaje y gestión de entornos de BIC

Tratamiento y gestión con criterios paisajísticos de los entornos de bienes de interés cultural y de otros elementos patrimoniales de interés (indicaciones del Plan Nacional de Paisaje Cultural, IPCE-MECD, 2012).

III.1.b) Interpretación de las relaciones entre bienes culturales y paisaje

Interpretación de las relaciones entre los bienes culturales y su contexto paisajístico, con especial referencia a talaies y molinos, objeto de atención preferente por parte del Departament de Cultura, Patrimonio y Deporte del Consell de Mallorca.

III.1.c) Paisajes de alto interés cultural

Identificación, caracterización y gestión de paisajes de alto interés cultural. (Aunque la legislación balear no recoge esta figura o tipo de bien, puede servir de referencia el Plan Nacional de Paisajes Culturales).

III.1.d) Fomentar las técnicas tradicionales de construcción con piedra seca

A raíz de la declaración como patrimonio inmaterial por la UNESCO de las técnicas tradicionales de construcción con elementos de piedra en seco, se fomenta la recuperación de los oficios tradicionales para reconstruir el paisaje de las "marjades" y las paredes de piedra en seco de Mallorca.

III.1.e) Catalogación de elementos etnológicos singulares de piedra seca

La singularidad de algunos elementos etnológicos establece la necesidad de preveer el estudio, el inventario i la catalogación de aquellos elementos de piedra seca, ligados a las actividades tradicionales generadoras de diferentes paisajes rurales, propios de las actividades tradicionales de subsistencia que todavía perduran, como pueden ser las actividades cinegéticas.

Bloque 1. Definición de la Estrategia de paisaje

III.2. Agricultura, desarrollo rural y paisaje

Integración de los valores y servicios ambientales del paisaje en la política agraria y de desarrollo rural y local.

Las actividades agropecuarias, en especial las tradicionales, y las pesqueras en la costa, han modelado y gestionado históricamente paisajes de altos valores agroecológicos y culturales, de elevada identidad, que merecen un alto aprecio social por parte de residentes y visitantes. Estos paisajes cuentan además con gran interés estratégico por su capacidad de ofrecer productos alimentarios de calidad y proximidad, contribuyendo así a la soberanía alimentaria de la isla y a sustentar una gastronomía ligada al territorio y a los saberes heredados.

La conservación activa de estos paisajes de dominante rural, que tanta superficie ocupan en Mallorca, está pues estrechamente ligada a la calidad, trazabilidad y condiciones de los productos agrícolas y ganaderos y de los productos alimenticios que de ellos se derivan.

(4) Directrices de la estrategia III.2

III.2.a) Denominaciones de origen, indicaciones geográficas protegidas y paisaje

Incorporación y promoción del carácter y los valores del paisaje en las “indicaciones geográficas protegidas”, en las “denominaciones de origen” y, en general, en proyectos e iniciativas de promoción e innovación económica relacionados con los recursos locales, la artesanía y los saberes y actividades productivas tradicionales. (El Dpto. de Economía y Hacienda del Consell cuenta con programa de promoción económica y artesanías).

III.2.b) Conservación de componentes del paisaje y desarrollo rural

Impulso a la conservación y gestión de elementos y componentes valiosos del paisaje rural a través de los proyectos

subvencionables por los distintos departamentos del Consell de Mallorca.

III.2.c) Parque agrario y gestión del paisaje rural

Promoción de la figura de parque agrario, incorporando junto al fomento de la función productiva económicamente viable, la gestión y activación del paisaje y su interpretación, asociada a la alimentación de calidad y proximidad. Aunque concebida con otra función, la normativa PTIM recoge la figura de “Parc periurbà al voltant de la ciutat de Palma” (Norma 57.6.a.), que podría constituir el germen de iniciativas de esta naturaleza, recogida de modo detallado en el Anteproyecto de Ley Agraria de las Illes Balears (2017).

Al mismo tiempo, se impulsan medidas agroambientales que fomentan una mejora de los productos agrícolas que finalmente repercutirá en una mejora de la salud y la calidad de vida, implementando el concepto

de sostenibilidad consumiendo un producto local, potenciando el concepto de KM 0.

III.2.d) Potenciar determinados paisajes agrocinegéticos

Promoción de la ordenación cinegética para incorporar la conservación activa y funcional del paisaje, poniendo en valor la génesis histórica de la huella ecocultural vinculada a la actividad cinegética, junto a sus elementos patrimoniales y culturales.

Bloque 1. Definición de la Estrategia de paisaje

III.3. Política de medio natural y paisaje

Se pretende con esta estrategia fortalecer la dimensión paisajística en la política de medio natural, con medidas específicas para su salvaguarda, interpretación y capacitación profesional

Aunque la competencia en materia de medio natural no figura entre las de los consells insulars, el Consell de Mallorca cuenta con un Departament de Medi Ambient y, dentro de él, con una Direcció Insular de Medi Ambient, entre cuyas áreas de actuació figura la "Medio natural y el paisaje". Se trata de un área de tradicional implicación en los temas paisajísticos; no en balde la política histórica de conservación de la naturaleza está ligada a la preservación de paisajes notables de dominante natural, y la figura de "paisaje protegido", siguiendo recomendaciones de UICN, figura en la mayor parte de las leyes autonómicas de conservación de la naturaleza y en la ley básica estatal de patrimonio natural y biodiversidad. A la vista de líneas de acción en marcha por parte del citado Departamento se proponen las siguientes directrices.

(4) Directrices de la estrategia III.3

III.3.a) Educación ambiental y paisaje

Consideración del carácter y valores del paisaje en los programas de educación ambiental del Departament de Medi Ambient del Consell.

III.3.b) Paisaje, espacios protegidos y fincas del Consell

Adopción de medidas específicas de salvaguarda, gestión e interpretación del paisaje en los espacios naturales y en las fincas del Consell de Mallorca.

III.3.c) Interpretación paisajística en rutas y senderos

Fortalecimiento de la interpretación y su contextualización paisajística en las rutas de pedra en sec y senderismo, y en el conocimiento de las características de ese

patrimonio, en particular, en los que cuentan con declaración de BIC.

III.3.d) Programas de formación ambiental y paisaje

Consideración de la gestión del paisaje como posible objeto de programas de formación y ocupación de los que desarrolla el Departament de Medi Ambient del Consell.

III.4. La diversidad y calidad del paisaje y la política turística

La diversidad, singularidad y fuerte carácter del mosaico de paisajes de Mallorca, junto a la calidad y aceptable estado de conservación de muchos de ellos, constituye un elemento importante de la imagen del destino turístico y un recurso para una experiencia turística placentera y civilizadora. Paradójicamente una actividad turística masiva, desordenada, insostenible y desconsiderada con tales valores contribuye decisivamente a la pérdida o degradación del paisaje como capital territorial y uno de sus recursos esenciales.

Es por ello necesario situar la preservación y activación patrimonial del paisaje como eje básico de cualquier intervención turística o residencial, de acuerdo con la calidad y diversidad del mosaico de paisajes insulares.

(5) Directrices de la estrategia III.4

III.4.a) Paisaje, información i promoción turística

Fortalecimiento del significado de los paisajes de Mallorca como patrimonio natural y cultural en la información y promoción turísticas a través de una adecuada interpretación de sus características y valores, su identidad y diversidad.

III.4.b) Plan de Intervención en Ámbitos Turísticos y Paisaje

Incorporación de la dimensión paisajística como principio básico del modelo territorial turístico y para la ordenación de los ámbitos turísticos, la mejora del espacio libre y la integración armoniosa de los establecimientos y las actividades turísticas en el entorno.

III.4.c) Preservación de los entornos de valor paisajístico de las áreas turísticas

Fomento de una adecuada interrelación entre la actividad turística y la conservación y disfrute de entornos de valor paisajístico singular como mejora de la competitividad del sector. Se procurará la creación de redes de espacios libres estructurados que ofrezcan continuidad funcional y permeabilidad al territorio.

III.4.d) Criterios paisajísticos y recualificación de áreas turísticas degradadas

Desarrollo de iniciativas de intervención ambiental y de calidad en zonas turísticas, especialmente en los destinos maduros, para la mejora del paisaje urbano y el paisaje rural posterior, tendentes a corregir los impactos negativos derivados de la actividad.

III.4.e) Elaboración de Planes Especiales paisajísticos

Redacción de instrumentos de planeamiento de detalle para ordenar el suelo y las actividades de los ámbitos turísticos de tal forma que se ponga en valor todo el paisaje interior y del entorno como alternativa a la simple consideración del paisaje litoral de "sol y playa".

III.5. Cualificación y adecuación paisajística de las infraestructuras viarias

Las infraestructuras viarias, en especial las carreteras, constituyen al mismo tiempo un elemento morfológico y funcional de primer orden en la configuración y evolución de los paisajes, y una vía de acceso y contacto con los paisajes por los que discurren. Requieren, por tanto, una especial atención paisajística tanto en el diseño de nuevos trazados, en la mejora de los existentes y en su posible adecuación para la contemplación e interpretación paisajística en las de mayor potencial y calidad visual.

(3) Directrices de la estrategia III.5

III.5.a) Incorporación de la dimensión paisajística en el PDS de Carreteras

Incorporación de la dimensión paisajística, en cuanto a la consideración del carácter, valores, visibilidad e interpretación del paisaje, en la revisión del Plan Director Sectorial de Carreteras de Mallorca.

III.5.b) Proyectos de mejora paisajística de carreteras y accesos a núcleos

Proyectos de mejora, restauración y acondicionamiento paisajístico de carreteras y accesos a núcleos, en especial, en áreas paisajísticas de alto interés.

III.5.c) Adecuación de Carreteras para la contemplación del paisaje

Adecuación para la contemplación e interpretación del paisaje de carreteras con un alto potencial paisajístico.

III.6. Integración paisajística de los equipamientos comerciales

La implantación de equipamientos comerciales, tanto en entornos urbanos como periurbanos, de tanta incidencia en la calidad del paisaje preexistente y del generado por las nuevas implantaciones, sobre todo en el caso de grandes superficies comerciales en bordes urbanos, es objeto de planificación específica a través del Plan Director Sectorial de equipamientos comerciales de Mallorca, competencia del Consell. Este instrumento, en fase de aprobación definitiva, recoge de manera explícita y relativamente detallada la dimensión paisajística de ese tipo de equipamientos, tanto en el diagnóstico de la situación actual como en la propuesta de gestión de lo existente y para nuevas implantaciones.

Las directrices que se recogen a continuación proceden de la memoria y normativa del Plan y se consideran acordes con los planteamientos y objetivos de esta Estrategia de Paisaje del Consell de Mallorca, y merecerían una pronta aprobación e implementación.

(3) Directrices de la estrategia III.6

III.6.a) Diagnóstico de impactos paisajísticos de los equipamientos comerciales

Consideración de los impactos paisajísticos en el diagnóstico de las distintas tipologías de equipamientos comerciales a escalas territorial y urbana.

III.6.b) Medidas de integración paisajística

Adopción de medidas de integración paisajística para minimizar el impacto de las nuevas implantaciones, tanto en ámbito urbano consolidado, como periurbano.

III.6.c) Calidad paisajística de los equipamientos comerciales

Adopción de medidas para la calidad paisajística del espacio y arquitecturas generados por los equipamientos, en especial de los de gran tamaño en ámbitos periurbanos, en relación con

Bloque 1. Definición de la Estrategia de paisaje

emplazamiento de los edificios, accesos, aparcamientos, publicidad, fachada urbana, bordes y cerramientos.

III.7. Integración paisajística de las actividades extractivas

Por sus características morfológicas, localización, dimensiones, difusión en el territorio mallorquín y fragilidad visual, las actividades extractivas presentan una gran incidencia paisajística y exigen una atención especial por parte de los instrumentos que las ordenan y regulan, en particular por parte del Plan Director Sectorial de Canteras de Mallorca (PDSP), en el contexto de la legislación de minas de las Illes Balears.

(4) Directrices de la estrategia III.7

III.7.a) El componente paisajístico en la revisión del PDSP

Fortalecimiento del componente paisajístico, sobre la base del conocimiento y valoración del paisaje insular, en la revisión del PDSP de Mallorca, tanto en la gestión, desde el punto de vista territorial, de la actividad extractiva actual y futura, como de las huellas que ha dejado la

actividad extractiva pasada y su posible puesta en valor.

III.7.b) Fragilidad del paisaje y delimitación de áreas mineras

Consideración de los valores intrínsecos y de la fragilidad visual del paisaje en la delimitación de las áreas de interés minero, evitando los espacios o puntos específicos especialmente sensibles por su valor o vulnerabilidad paisajística, en términos ambientales, estéticos, patrimoniales o identitarios.

III.7.c) Restauración prioritaria de canteras y paisaje

Identificación prioritaria y restauración de aquellas canteras y áreas de extracción que no se encuentran en explotación, de impacto paisajístico más relevante.

III.7.d) Regulación especial de la actividad en la Serra de Tramuntana

Tratamiento específico y regulación especial de la actividad en el Paisaje Cultural de la Serra de Tramuntana, por sus valores intrínsecos y elevada fragilidad visual.

III.8. Integración paisajística en la ordenación del sector energético

El cambio de modelo energético constituye un asunto central para el futuro de las Illes Balears y para Mallorca en particular, en un contexto de cambio global y de creciente dependencia de recursos fósiles no renovables de elevada y perniciosa incidencia sobre el calentamiento del planeta. La adopción de energías renovables, inherente al cambio de modelo necesario, tiene obvias incidencias territoriales, ambientales y paisajísticas para una isla que apuesta al mismo tiempo por un cambio de modelo energético y por la defensa de su paisaje. La ordenación del territorio y, en particular, la zonificación del suelo rústico tiene que abordar este asunto de manera prioritaria, porque no deben entenderse energías renovables y paisaje como materias enfrentadas, sino como componentes sinérgicos de un modelo territorial sostenible.

La planificación territorial energética compete al Govern Balear, a través del Plan Director Sectorial Energético de les Illes Balears (PDSEIB). A través de su modificación de 2016 se ha dado respuesta a la necesidad de disponer de una planificación territorial

específica para la instalación en las Illes Balears de instalaciones de energía eólica terrestre y fotovoltaica, mediante la elaboración de un mapa de aptitud. Sin perjuicio de sus determinaciones y de la competencia del Govern en la materia, se señalan las siguientes directrices en relación con la incidencia e integración paisajística de las implantaciones.

(3) Directrices de la estrategia III.8

III.8.a) Aptitud paisajística a escala insular y municipal para energías renovables

Adecuación y ajuste a la escala pertinente, por parte del PTIM y del planeamiento municipal, de las zonas de aptitud ambiental y territorial alta, media y baja de acuerdo con los valores del paisaje, tanto de sus componentes constitutivos y áreas de elevado valor intrínseco, como de incidencia visual significativa sobre áreas de alto interés paisajístico y entornos de bienes de interés cultural.

III.8.b) “Informe de incidencia paisajística” y energías fotovoltaica y eólica

Introducción en el desarrollo reglamentario del informe de incidencia paisajística que, sobre los estudios de impacto ambiental, establece la Ley 12/2016, de 17 de agosto, de evaluación ambiental de las Illes Balears, la consideración específica del impacto de las implantaciones fotovoltaicas y eólicas sobre la configuración, componentes y visibilidad del paisaje. Se contemplaran los posibles efectos de los impactos acumulativos asociados, cuando se elabore este informe.

III.8.c) Soluciones técnicas y de diseño para mitigar impactos paisajísticos

Sin perjuicio de la capacidad de acogida del territorio, de acuerdo con los mapas de aptitud territorial y ambiental del PDSEIB, adopción de soluciones técnicas para mitigar el inevitable impacto de las

implantaciones a través de medidas de integración relacionadas con en tamaño, disposición, formas, materiales, colores, etc. de los artefactos, de apantallamiento, y de emplazamiento y distribución en relación con las características concretas del terreno y paisaje afectados.

III.9. Integración paisajística en la ordenación de la gestión de residuos

La delimitación de zonas de reserva, que incluyan las parcelas con mejores características para la ubicación de nuevas instalaciones de gestión de residuos, y la planificación de una distribución estratégica en el territorio, contribuirán a mejorar la integración de estas infraestructuras en su entorno.

(2) Directrices de la estrategia III.9

III.9.a) Planificación de los espacios de almacenamiento y de gestión de residuos

La incorporación de criterios que fomenten la descentralización del tratamiento de residuos permite que las instalaciones de almacenamiento y gestión sean de menor tamaño, mejorando su integración en el entorno y disminuyendo los impactos visuales, sonoros y olfativos sobre los núcleos de población.

III.9.b) Ordenación unitaria del sistema de espacios libres del ámbito del AIP II del PTIM (Entornos de Son Reus)

Se introducirán medidas correctoras de adecuación paisajística para integrar las diferentes infraestructuras sectoriales que se localizan en el ámbito supramunicipal correspondiente al Sistema General de Infraestructuras en suelo rústico de Son Reus, introduciendo medidas paisajísticas específicas en los proyectos de ejecución que se tienen que elaborar, con la finalidad de conseguir una correcta integración de las zonas verdes previstas en el PDSRGRUM, minimizando los impactos medioambientales generados por la implantación de nuevas infraestructuras o ampliaciones de las existentes.

III.10. Incorporación de la dimensión paisajística a la cooperación en política hidráulica

Los paisajes modelados por los componentes y procesos hídricos naturales y los construidos por las actividades humanas ligados al uso y aprovechamiento del agua, en particular los agrarios de regadíos tradicionales, son elementos fundamentales del carácter y la diversidad paisajística de Mallorca. Constituyen además algunas de las expresiones de mayor valor natural, cultural y estético. Una parte significativa de la acción pública sobre los espacios y recursos hídricos, tanto superficiales como subterráneos, es objeto tradicional de planificación a través de los planes hidrológicos, en concreto y para el caso de Mallorca, por parte del Plan Hidrológico de les Illes Balears.

Resulta por ello conveniente, en el marco de esta Estrategia de Paisaje del Consell de Mallorca, procurar las acciones de cooperación necesarias para que el citado Plan Hidrológico incorpore, en su proceso de implementación y revisión, objetivos y acciones en favor de la protección, gestión y restauración o regeneración de los paisajes del agua y de sus

elementos patrimoniales constitutivos, tanto naturales como culturales, en particular en el espacio que le es propio, el del dominio público hidráulico de cauces, riberas y márgenes, y de las zonas húmedas, de acuerdo con la Ley de Aguas y el Reglamento del Dominio Público Hidráulico. A su vez, puede resultar estratégica la cooperación de la Administración hidráulica en el campo de las acciones de protección y restauración de ambientes y elementos hídricos con los proyectos territoriales de gestión, recualificación y uso público de paisajes en los que el agua y los espacios hídricos desempeñan un papel importante.

(4) Directrices de la estrategia III.10

III.10.a) Tratamiento paisajístico en las intervenciones en cursos hídricos y humedales.

En los proyectos de intervención en rieras, torrentes y humedales, resulta conveniente fomentar la incorporación de los componentes naturales y culturales de los paisajes del agua para adoptar sinergias que los pongan en valor.

III.10.b) Incorporación de la política hidráulica en la mejora y recualificación del paisaje.

En los proyectos territoriales de mejora y recualificación paisajística, en especial en los Ámbitos de intervención paisajística del PTM con presencia de cursos hídricos y humedales, se considerará un valor añadido la toma en consideración de la política hidráulica, con la cual se buscará una confluencia de intereses.

III.10.c) Interacción paisajística con el dominio público hidráulico.

Mediante el impulso de iniciativas de cooperación para la incorporación de los rasgos y valores del paisaje en las iniciativas de uso público e interpretación de los paisajes del agua en el dominio público hidráulico.

III.10.d) Reconocimiento de los paisajes asociados a las redes hidráulicas de riego y drenaje.

Para poner en valor los elementos esenciales del paisaje generado por el territorio en el cual discurren sistemas de riego y drenaje como las redes de aprovechamiento hidráulico tradicionales (acequias, albercas, molinos, etc.) cómo los sistemas de drenaje y aprovechamiento agrario tradicional (zonas desecadas, marjales, canales, paisajes de huerta, etc.)

III.11. Economía y paisaje

Partiendo de que no existe un paisaje sin economía, podemos observar como la noción de paisaje planteada en el Convenio Europeo del Paisaje, determina y condiciona una nueva noción de economía.

(4) Directrices de la estrategia III.11

III.11.a) Introducción de la variable paisaje en los instrumentos de gestión económica

El paisaje puede contribuir a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, en el aspecto de que tiene la capacidad para favorecer los procesos de desarrollo económico, político, social y cultural, siendo conveniente la patrimonialización de los paisajes para tener una constancia numérica, para poder valorar y hacer un balance económico de la pérdida de los rasgos que lo caracterizan, sobre todo si resultan irremplazables.

III.11.b) Incorporación de medidas de integración paisajística para la ejecución de obras de infraestructuras y equipamientos en suelo rústico

En la ejecución de nuevas infraestructuras viarias, implantación de nuevos equipamientos o modificación de las infraestructuras y equipamientos existentes, se contemplará una partida presupuestaria que corresponda a un mínimo del 10 % del presupuesto de ejecución material del proyecto, para favorecer su integración paisajística en el entorno.

III.11.c) Fomento de las actuaciones de restitución de la legalidad urbanística contemplen la adecuación paisajística del entorno

Cuando se ejecuten proyectos de restitución de la legalidad urbanística

alterada, se impulsará que el proyecto recupere los elementos del paisaje eliminados, así como las características originarias del entorno.

III.11.d) Incorporación de requisitos paisajísticos en las convocatorias de subvenciones

En las convocatorias de subvenciones presentadas por los diferentes departamentos del Consell de Mallorca se proponen requisitos que introduzcan la componente de paisaje como criterio de valoración y selección, con especial incidencia en las materias de cultura, patrimonio, cooperación local, fomento de la economía local, medio ambiente, residuos, educación, formación y turismo.

Objetivo IV

Promover la protección, gestión y activación de los paisajes de especial interés cultural

Mallorca cuenta con un variado repertorio de paisajes de elevado contenido e interés cultural, que requieren iniciativas específicas de protección, gestión y activación como patrimonio de interés educativo, turístico y de disfrute público en general.

En ese contexto, la Serra de Tramuntana constituye un gran conjunto paisajístico de valores naturales, histórico-culturales, perceptivos y simbólicos de sobresaliente interés, hasta el punto que ha merecido su inclusión en la Lista de Patrimonio Mundial de la UNESCO, precisamente en la categoría de Paisaje Cultural.

(2) Estrategias del Objetivo IV

IV.1. Tratamiento integrado y coordinado de la protección, gestión, ordenación y uso público de la Serra de Tramuntana

La declaración de 2011 de la Serra de Tramuntana como Paisaje Cultural requiere una gestión integrada y coordinada del conjunto, que desde el punto de vista de su ordenación territorial debe recogerse en el PTIM, en proceso de revisión. Pero ese tipo de gestión debe ir más allá, a través de la coordinación y cooperación de todas aquellas administraciones, políticas sectoriales y actividades de los agentes sociales que redunden en la salvaguarda del patrimonio paisajístico, en la vitalidad y sostenibilidad de las actividades económicas, en particular de las tradicionales, y en el cumplimiento de la fundamental misión educadora y civilizadora que corresponde a estos paisajes de excepcional valor universal, tanto para los mallorquines, como para los visitantes y turistas. En esa línea se proponen las siguientes líneas estratégicas de actuación.

(3) Directrices de la estrategia IV.1

IV.1.a) Tratamiento unitario de la Serra de Tramuntana en el PTIM

Consideración y tratamiento unitario del ámbito de la Serra de Tramuntana-Patrimonio Mundial (zonas núcleo y de amortiguamiento) en el Plan Territorial Insular de Mallorca.

IV.1.b) Aplicación de la “evaluación de impacto patrimonial” en la Serra de Tramuntana

Incorporación, tras estudio previo de su viabilidad y concreción metodológica, de la “Evaluación de impacto patrimonial”, de acuerdo con la recomendación y formulaciones del Consejo Mundial de Monumentos y Sitios para los bienes del patrimonio mundial de la UNESCO, con objeto de evaluar el impacto de nuevas implantaciones, construcciones y usos del

territorio de posible incidencia en el carácter y los valores del paisaje de la Serra de Tramuntana.

IV.1.c) Impulso del Consorci Serra de Tramuntana

Impulso de la actividad del Consorci Serra de Tramuntana Patrimonio Mundial para el desarrollo de sus objetivos en materia de conservación y mejora del patrimonio natural y cultural, material e inmaterial; desarrollo económico sostenible ligado, en especial, a las actividades que modelan y gestionan el paisaje; y de divulgación e interpretación del paisaje para una experiencia de visita, local y turística, placentera y educadora.

IV.2. Salvaguarda y activación de los paisajes de interés cultural

La preservación, mejora y puesta en valor de los paisajes de especial interés cultural de Mallorca requiere una estrategia específica que contribuya a su identificación y caracterización, y establezca, de acuerdo con la política de patrimonio histórico-cultural del Consell, las líneas maestras para la protección de tales paisajes y su activación como patrimonio territorial, siguiendo en lo posible las indicaciones del Plan Nacional de Paisaje Cultural (PNPC), del Instituto de Patrimonio Cultural de España (MECD).

(3) Directrices estrategia IV.2

IV.2.a) Caracterización de paisajes de interés cultural

Identificación y caracterización de los paisajes de interés cultural, considerando entre otras fuentes metodológicas la propuesta funcional de categorización del PNPC.

IV.2.b) Planes de gestión para paisajes de alto interés cultural

Elaboración de Planes de gestión que deberán facilitar la integración y la ordenación de los bienes patrimoniales, paisajísticos y culturales reconocidos, fijando objetivos, estrategias, programas, herramientas y mecanismos de evaluación para aquellos lugares en los que se justifique, a causa de su mayor interés cultural, singularidad, fragilidad o necesidades de gestión y valoración. Serán instrumentos de ordenación abiertos y participativos, teniendo como objetivo preferente la conservación, protección y gestión del paisaje de alto interés cultural.

IV.2.c) Elaboración de una guía de los paisajes de especial interés cultural

Confección de una guía de caracterización de los paisajes de mayor interés cultural de Mallorca con fines educativos, de divulgación y de interpretación patrimonial para el turismo cultural.

Objetivo V

Fomentar el acceso público al paisaje y su interpretación

El Convenio de Florencia sitúa la política de paisaje en el ámbito de la sostenibilidad territorial y de la calidad de vida de las poblaciones, e incorpora al concepto de paisaje la dimensión perceptiva, multisensorial, en primera instancia visual. La política de paisaje debe favorecer, como se ha señalado en anteriores objetivos, el conocimiento, la defensa y la mejora de los valores que el paisaje alberga.

Pero todas estas acciones encaminadas a velar por la calidad y el carácter de aquello que es objeto de experiencia multisensorial y percepción, requiere también, desde la política del paisaje, acciones que promuevan y faciliten el acceso público a su contemplación, y a que la experiencia paisajística sea, además de posible, ilustrada y gratificante.

Por ello esta Estrategia de Paisaje incluye como uno de sus objetivos el fomento del acceso público al paisaje y la mejora de los medios para su contemplación e interpretación.

Bloque 1. Definición de la Estrategia de paisaje

(2) Estrategias del Objetivo V

V.1. Integración y coordinación de los itinerarios temáticos de contenido histórico-patrimonial y natural

La isla de Mallorca cuenta ya con distintos itinerarios temáticos de patrimonio natural y cultural, promovidos por la planificación territorial, ambiental, histórico-cultural y local. Resulta pertinente la articulación de todos ellos en una red territorial integrada en la que se fortalezcan los aspectos paisajísticos.

(3) Directrices de la estrategia V.1

V.1.a) Red territorial de acceso al paisaje

Generación de una red territorial integrada de acceso al patrimonio natural y cultural, y al paisaje de Mallorca, incluyendo itinerarios y miradores.

V.1.b) Itinerarios patrimoniales del PTIM

Articulación de la propuesta de la red territorial en torno a los itinerarios patrimoniales temáticos del PTIM, y de otros itinerarios, como los de Pedra en sec o de Artà-Lluc, que cuentan ya con planes especiales de ordenación.

V.1.c) Información e interpretación paisajística

Impulso de la mejora de la oferta informativa de interpretación paisajística de los itinerarios y miradores.

Bloque 1. Definición de la Estrategia de paisaje

V.2. Adecuación paisajística de la red de carreteras para la contemplación e interpretación del paisaje

Mallorca cuenta con una densa red de carreteras, algunas de las cuales son, por su recorrido y trazado, excelentes vías de acceso al paisaje y su interpretación. Es necesario identificar estas carreteras de alto potencial paisajístico, señalarlas y adecuarlas para el cumplimiento de esa función.

(4) Directrices de la estrategia V.2

V.2.a) Inventario de carreteras paisajísticas de Mallorca

Identificación e inventario de las carreteras o tramos de las mismas de mayor interés paisajístico por los paisajes que recorren y por la propia naturaleza de su trazado.

V.2.b) Creación y/o adecuación de miradores

Señalamiento y adecuación de miradores en los puntos que se consideren de mayor

potencial paisajístico por la amplitud de su campo visual y capacidad de interpretación del paisaje.

V.2.c) Creación de áreas de aparcamiento

Establecimiento y adecuación, de acuerdo con las posibilidades del trazado y características del entorno, de áreas de aparcamiento en relación con los miradores y/o recorridos lineales de mayor interés.

V.2.d) Dotación de material de interpretación, físico y digital, de los miradores del paisaje

En coordinación con la directriz V.1.c., promover la dotación y mejora de los miradores con información materia y digital para la comprensión del paisaje.

Objetivo VI

Impulsar la cooperación internacional, en materia de paisaje, con la administración general del estado y las comunidades autónomas

El Convenio Europeo del Paisaje dedica su capítulo III a la cooperación europea en el ámbito del estudio de la dimensión paisajística de las políticas y programas internacionales “con vistas a reforzar la efectividad de las medidas adoptadas en virtud de otros artículos del presente Convenio”. Tal cooperación se concreta en la prestación de asistencia técnica, en la promoción del intercambio de especialistas y en intercambio de información de todas las cuestiones contempladas en el Tratado.

El Consell de Mallorca pretende participar activamente en las iniciativas de cooperación internacional en materia de políticas de paisaje, así como colaborar también con otras comunidades autónomas y entidades locales insulares implicadas en políticas paisajísticas a través de redes existentes o que puedan crearse al efecto.

Bloque 1. Definición de la Estrategia de paisaje

(3) Estrategias del Objetivo VI

VI.1. Presencia del Consell de Mallorca en el seguimiento del Convenio Europeo del Paisaje

La aplicación efectiva del CEP y el aprendizaje a partir de la experiencia de otros territorios, requiere el fortalecimiento de la presencia del Consell de Mallorca en redes de cooperación y seguimiento del Convenio, especialmente en aquellas con participación de entes regionales y locales.

(1) Directriz del Objetivo V1.1

VI.1.a) Participación en congresos y seminarios internacionales del Consejo de Europa

Asistencia continuada en los encuentros organizados por el Consejo de Europa con la finalidad de participar y mantener el intercambio de experiencias con las demás regiones adheridas al Convenio Europeo del paisaje.

VI.2. Integración en todo tipo de redes de cooperación paisajística

En la misma línea que la estrategia anterior, es importante que el Consell de Mallorca se integre y participe en otro tipo de redes autonómicas e internacionales para la cooperación paisajística, que puedan resultar de interés para los asuntos de conocimiento y gestión del paisaje.

(1) Directriz de la estrategia VI.2

VI.2.a) Fomentar la cooperación técnica de proyectos paisajísticos con los ayuntamientos

Incorporar en las bases de subvenciones del programa de asistencia técnica a los ayuntamientos y en el Plan de Obras y Servicios (POS), gestionado por el Departament de Desenvolupament Local del Consell de Mallorca, requisitos para la selección de proyectos que incorporen criterios de integración paisajística al entorno y medidas de sostenibilidad

Bloque 1. Definición de la Estrategia de paisaje

ambiental, así como la participación en redes europeas.

VI.3. Promoción por el Consell de Mallorca de redes e iniciativas de cooperación para fortalecer las políticas de paisaje

Con la aprobación de esta Estrategia de Paisaje, el Consell de Mallorca se sitúa en la vanguardia de las entidades locales comprometidas con la protección, gestión y ordenación del paisaje. Sin perjuicio de su integración y participación en redes paisajísticas, el Consell podrá impulsar iniciativas de cooperación, estudio y divulgación en materia de paisaje con administraciones públicas, entidades privadas y organizaciones de la sociedad civil.

(4) Directrices de la estrategia VI.3

VI.3.a) Realización de jornadas técnicas con la colaboración del entorno universitario

Organizar jornadas de difusión de las actuaciones de la administración para

mejorar los conocimientos técnicos de los futuros profesionales, fortaleciendo las políticas de paisaje.

VI.3.b) Fomento de redes asociativas para el desarrollo de políticas de paisaje

Formar parte de los proyectos de investigación que fomenta el intercambio internacional de conocimientos técnicos.

VI.3.c) Fomento de la redes de custodia del territorio

Participar, conjuntamente con la ciudadanía, en proyectos y programas de custodia que impliquen a los propietarios y usuarios del territorio en la conservación de los recursos naturales, culturales y paisajísticos.

VI.3.d) Dar soporte a otras redes de desarrollo de proyectos en materia de paisaje

Bloque 1. Definición de la Estrategia de paisaje

Desarrollar proyectos europeos de intercambio en relación a la planificación, gestión y valorización del paisaje a través del estudio y prácticas en materia de paisaje.

6. Síntesis de la Estrategia de paisaje

Este documento, correspondiente al bloque 1, contiene la formulación propiamente dicha de la Estrategia de Paisaje del Consell de Mallorca, con su justificación o “exposición de motivos”, el planteamiento de las bases conceptuales y estratégicas derivadas del Convenio Europeo del Paisaje, como marco de referencia, los criterios y finalidad de la Estrategia y la definición de seis grandes objetivos, concretados en estrategias y directrices o líneas de actuación.

Por otro lado, este bloque 1 se complementa con un segundo bloque, que hace una breve referencia a la metodología seguida, indicando: el marco jurídico de referencia en materia de paisaje a distintos niveles, del internacional al local, un análisis crítico del contenido paisajístico del Plan Territorial Insular de Mallorca vigente y la propuesta de algunas recomendaciones para la articulación de la política de paisaje en la revisión en marcha del PTIM, que se concretan en la Estrategia.

Como se señala en la justificación de la Estrategia, la necesidad de una política explícita y coordinada de paisaje para Mallorca se fundamenta en la existencia de un patrimonio paisajístico singular, diverso y frágil, que requiere

ser preservado, gestionado y puesto en valor. La realidad material del paisaje está, además, en la base de percepciones sociales sobre las que se construyen, tanto la identidad de los habitantes de Mallorca, como una parte significativa de las imágenes que contribuyen al atractivo turístico de la isla.

El Consell de Mallorca, en el ámbito de sus competencias en materia de planificación territorial y urbanística y de otras políticas sectoriales de incidencia paisajística, desea, con esta Estrategia, promover y desarrollar una política específica y coordinada para la salvaguarda de los valores paisajísticos, la gestión de los procesos de cambio territorial, la mejora y recualificación de paisajes degradados, y el fomento del acceso público al paisaje y su interpretación, tomando como marco de referencia el Convenio Europeo del Paisaje (CEP) del Consejo de Europa.

El texto definitivo del citado Convenio, adoptado por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 19 de julio de 2000, se abrió a la firma de las Partes en Florencia, el 20 de octubre de 2000, entrando en vigor el 1 de marzo de 2004, después de que diez Estados miembros del Consejo de Europa expresaran su consentimiento de vincularse a él. España lo ratificó en noviembre de 2007 y está en vigor desde el primero de marzo de 2008.

Bloque 1. Definición de la Estrategia de paisaje

El Consell de Mallorca, por Acuerdo de 4 de febrero de 2008, se adhirió a "los principios, los objetivos y las medidas contenidas en el Convenio Europeo del Paisaje". Al año siguiente, en 2009, El Consell, por iniciativa del Departament de Territori, elaboró el documento "Bases per a una Estratègia de Paisatge de Mallorca", que ha servido de referencia directa y guía de la presente Estrategia de Paisaje del Consell de Mallorca.

Estas Bases para una Estrategia de Paisaje del Consell de Mallorca, como se expone en su justificación, tiene como referencia el Convenio Europeo del Paisaje del Consejo de Europa, al que se adhirió el Consell en 2008, pero no cuenta, sin embargo, con una ley específica de paisaje, ni de las Illes Balears ni de Mallorca, como la que han aprobado varias comunidades autónomas. No obstante, su enfoque, grandes objetivos y líneas estratégicas concuerdan con los postulados y planteamientos del CEP y, consiguientemente, con el posible contenido de una ley de paisaje que, inspirada igualmente en el Convenio de Florencia, pudieran aprobar en el futuro Parlament de las Illes Balears o el Consell de Mallorca.

Al no contar la Estrategia con marco legislativo específico de paisaje, ni autonómico ni insular, este documento ha dedicado en el bloque de antecedentes, un apartado -el segundo- a la

identificación del marco jurídico de referencia en materia de paisaje a distintos niveles, del internacional al autonómico y local, referido este último a las competencias, normas e instrumentos del Consell Insular.

En ese sentido de paisaje, se aborda en primer lugar el tratamiento de la tutela del paisaje en la legislación estatal y por parte de tratados e instituciones internacionales de espacios protegidos y de patrimonio histórico-cultural, con referencias específicas a la legislación básica del Estado sobre conservación del patrimonio natural, la biodiversidad y los espacios protegidos, y la de patrimonio histórico-artístico y cultural, señalando en ambos casos sus potencialidades y debilidades.

Es de subrayar que, frente a las limitaciones que en materia de paisaje presenta la Ley 16/1985, del Patrimonio Histórico Español, la Ley de Patrimonio natural y biodiversidad, de 2007, modificada en 2015, implica un avance en materia de salvaguarda y gestión del paisaje al incorporar la definición y orientaciones del Convenio Europeo del Paisaje, y reconocer que, sin perjuicio de las acciones de protección del paisaje que a ella le competen, se requiere la puesta en marcha de instrumentos de gestión como los establecidos con carácter de

Bloque 1. Definición de la Estrategia de paisaje

mínimos por el CEP, más allá de la meras acciones protectora, propias de la ley de 2007.

Sin perjuicio del interés de los planteamientos evolutivos sobre la protección de paisajes de especial interés, tanto “naturales” como “culturales”, por parte, respectivamente, de la IUCN (International Union for Conservation of Nature), que incluyó ya en 1978, en su primer sistema de áreas protegidas, la categoría denominada Paisaje Protegido, y de la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial Natural y Cultural de la UNESCO, que incorporó una nueva categoría de sitio -los Paisajes Culturales- en la Guía operativa de 1992, este documento ha prestado especial atención, por razones obvias, al Convenio Europeo del Paisaje (Consejo de Europa, 2000), como antecedente y marco de la Estrategia de Paisaje del Consell de Mallorca.

De sus aspectos más innovadores y de mayor implicación en la Estrategia de Paisaje de Mallorca se destacan su concepción del paisaje abierta al territorio –a todos los territorios-, al tiempo histórico y al futuro, con un carácter claramente prospectivo, y a las personas. También, el hecho de que todos los paisajes, no solo los más valiosos o mejor conservados, sino también los cotidianos, merecen atención y gobierno, por lo que no basta, como hasta ahora, con la tutela protectora

para los paisajes relevantes, sino que se requiere también la gestión, ordenación y recualificación de los paisajes evolutivos y de los degradados.

De tales planteamientos derivan los compromisos y medidas de los Estados miembros y, por el principio de subsidiariedad, de otras administraciones pública regionales y locales como el Consell de Mallorca. Por su interés como fuente de inspiración directa de la Estrategia de Paisaje de Mallorca se incluye a continuación la relación literal las denominadas en el CEP “Medidas generales y específicas”.

Las “Medidas generales” son las siguientes:

- Reconocer jurídicamente los paisajes como elemento fundamental del entorno humano, expresión de la diversidad de su patrimonio común, cultural y natural y como fundamento de su identidad.
- Definir y aplicar políticas destinadas a la protección, gestión y ordenación de los paisajes mediante la adopción de medidas específicas contemplada en el artículo 6.

Bloque 1. Definición de la Estrategia de paisaje

- Establecer procedimientos para la participación pública, así como de las autoridades locales y regionales y otras partes interesadas en la formulación y aplicación de las políticas en materia de paisaje mencionadas en el apartado anterior
- Integrar el paisaje en las políticas de ordenación territorial y urbanística, y en las políticas en materia cultural, medioambiental, agrícola, social y económica, así como en cualesquiera otras políticas que puedan tener un impacto directo o indirecto sobre el paisaje.

Las “Medidas específicas” se refieren a:

- a) Sensibilización de la sociedad civil, las organizaciones privadas y las autoridades públicas respecto del valor de los paisajes, su papel y sus transformaciones.
- b) Formación y educación a distintos niveles: de especialistas y posgraduados; de profesionales del sector público y privado y de asociaciones interesadas; educación escolar y capacitación de los graduados universitarios.

- c) Identificación y “calificación”: identificación de los paisajes de cada y en todo el territorio; caracterización y estudio de las fuerzas y presiones que los transforman; seguimiento de tales transformaciones; calificación de los paisajes así definidos, teniendo en cuenta los valores que les atribuyen las Partes y la población interesadas.
- d) Definición de objetivos de calidad paisajística para los paisajes identificados y valorados, previa consulta pública.
- e) Aplicación de las políticas en materia de paisaje mediante el establecimiento de instrumentos destinados a la protección, gestión y/u ordenación del paisaje.

El apartado 9 se ocupa a continuación de la aplicación del CEP en el Estado español, destacando en primer término su escaso desarrollo en los compromisos paisajísticos de la legislación básica reciente del Estado. En cuanto a las normas generales aprobadas en el último decenio, algunas de alta incidencia paisajística, como el texto refundido de la Ley de Suelo (Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio; Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el

Bloque 1. Definición de la Estrategia de paisaje

texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana) o la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural, apenas se han hecho eco de la concepción y compromisos que establece el Convenio de Florencia.

Una mención particular, sensu contrario, merecen dos leyes estatales del último decenio sobre materias de alto significado paisajístico, que han introducido parcialmente planteamientos del Convenio Europeo del Paisaje. Una es la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, y la segunda, la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. A la primera ya se ha hecho referencia; la segunda señala que “merece una mención especial el hecho de que en España ya es plenamente aplicable el Convenio Europeo del Paisaje, ratificado el 26 de noviembre de 2007, por lo que deberá aplicarse tanto en la evaluación de impacto ambiental como en la evaluación ambiental estratégica”, reforzando el tratamiento del paisaje, en los términos del CEP, en las evaluaciones tanto ambientales como estratégica (anexo VI de la ley).

Mayores han sido los avances en la aplicación del CEP en el ámbito autonómico, con progresos significativos en el conocimiento de la diversidad paisajística de comunidades

autónomas y comarcas a partir de atlas, catálogos e inventarios, y con avances también en actuaciones de protección, gestión y ordenación, tanto en comunidades autónomas que cuentan con legislación específica de paisaje (Comunidad Valenciana, Cataluña, Galicia y Cantabria con ley, y País Vasco, con decreto de paisaje), como en las que no disponen de ella, a través de las posibilidades que ofrecen los instrumentos de ordenación del territorio a distintas escalas, y la elaboración de estrategias de paisaje, como en los casos de Andalucía, con su Estrategia aprobada en 2012, o la Región de Murcia.

En ese contexto de desarrollo de la política de paisaje en las comunidades autónomas, el documento contiene una referencia especial al caso de las Illes Balears. Como se señaló ya en el documento de Bases, la comunidad autónoma cuenta con legislación propia que considera el paisaje como objeto de atención de las políticas públicas, tanto del Govern, como de los Consells y de los ayuntamientos. Se trata, no obstante, de normas que regulan el paisaje de forma colateral, como un elemento ligado a asumir funciones coadyuvantes.

Las referencias más o menos explícitas a la defensa del paisaje que aparecen en la legislación de protección ambiental y de patrimonio cultural, y de forma más amplia por su

Bloque 1. Definición de la Estrategia de paisaje

alcance territorial, en el ámbito de la ordenación del territorio y el urbanismo, se mantienen con respecto a lo expresado en las Bases de 2009, en la medida en que permanecen en vigor la Ley 5/2005 de 26 de mayo, para la conservación de los espacios de relevancia ambiental, con los Parajes Naturales (art. 13) y, sobre todo, los Paisajes Protegidos (art. 16) como figuras estrechamente ligadas a la protección de determinados paisajes, sin perjuicio de que el resto de categorías de espacios naturales protegidos también presuponen la conservación de valores paisajísticos. La legislación balear de patrimonio cultural contiene también, siguiendo a la del Estado, referencias indirectas al paisaje, que pueden ser ampliadas y fortalecidas a la luz del CEP y según se propone en la presente Estrategia.

Un cambio de óptica significativo en la consideración del paisaje, de carácter más declarativo que aplicado, figura en la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, agraria de las Illes Balears, en la que puede leerse que “la agricultura no se limita a producir bienes, alimentos y materias primas para mercados en los que los consumidores finales y las empresas pueden manifestar su disposición a pagar por ellos. La agricultura también genera bienes públicos con un carácter social, como la protección del patrimonio cultural y etnológico, o con un carácter ambiental, como soporte de hábitats, protección de la

biodiversidad o mantenimiento de paisajes, entre otros, que no disponen de mercado ni de precio. Tiene en ese contexto particular interés paisajístico el argumento y algunas de las propuestas concretas del Anteproyecto de Ley Agraria de las Illes Balears, de 2017, que en su Exposición de Motivos reitera el carácter multifuncional de la agricultura y su decisiva contribución social y cultural al mantenimiento del paisaje, pero ligándola a la fundamental tarea de producción de alimentos de calidad y la reducción de la vulnerabilidad específica de los espacios insulares en la dependencia alimentaria, apostando por la soberanía y seguridad alimentarias, introduciendo instrumentos de alta potencialidad paisajística como los parques agrarios.

Una norma de alta incidencia potencial en la protección y gestión del paisaje, y en la calidad de su evolución ha sido, hasta su derogación por la Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Illes Balears, que entró en vigor el 1 de enero de 2018, ha sido la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de ordenación y uso del suelo, y que pretendía una regulación integral de la actividad administrativa en materia de urbanismo, desarrollando las competencias en materia de legislación de ordenación urbanística que la comunidad autónoma tiene atribuidas, fijando al mismo tiempo el sistema

Bloque 1. Definición de la Estrategia de paisaje

para integrar e incardinar esta materia en la ordenación del territorio, proporcionando una visión más global.

Con respecto a la ley de 2014 y en relación con el paisaje, sorprende que haya excluido la regulación de usos y actividades en suelo rústico, remitiéndola a una legislación específica. La Ley de Urbanismo de las Illes Balears de 29 diciembre de 2017 mantiene la finalidad codificadora de la ley de 2014. No obstante, incorpora lo que aquella dejó fuera de su ámbito, es decir, la regulación del suelo rústico, que suponía de hecho la renuncia a una regulación unitaria de las tres clases de suelo, objetivo básico de toda ley urbanística. Al igual que la ley de 2014, la de 2017, reitera las medidas de conservación y mejora de la naturaleza, la flora y la fauna y de la protección del patrimonio cultural y del paisaje, añadiendo la consideración “de los efectos paisajísticos en toda actuación urbanística”. Un cambio significativo se produce en relación con los Núcleos rurales. En el artículo 26, dentro de la clasificación de suelo rústico, se establecen como una categoría especial los núcleos rurales, tratados como suelo urbano en la ley derogada, entendidos como los asentamientos de edificaciones agrupadas de carácter predominantemente residencial.

En el repaso de la legislación balear en relación con la protección y gestión del paisaje, resulta de particular interés en relación con los planes territoriales y urbanísticos, y otras políticas sectoriales de incidencia ambiental, la Ley 12/2016,

de 17 de agosto, de evaluación ambiental de las Illes Balears. Es significativo que en la documentación de los estudios de impacto ambiental se haya incluido, además del contenido mínimo que establece la ley básica, un anexo de incidencia paisajística (sin desarrollar reglamentariamente), dice la ley balear con buen criterio, “teniendo presente tanto el activo que representa el paisaje en las Illes Balears como la vigencia del Convenio europeo del paisaje, aprobado por el Consejo de Europa el 20 de octubre de 2000, que entró en vigor en el Estado español el 1 de marzo de 2008”.

En el planteamiento del bloque 2 de la Estrategia de Paisaje se ha prestado especial atención a la revisión crítica del contenido en materia de paisaje del Plan Territorial Insular de Mallorca, que, en desarrollo de las DOT, contiene abundantes referencias al paisaje y a la dimensión paisajística de la ordenación del territorio de Mallorca, tanto en la memoria del Plan de 2004 como en su normativa, aunque ésta no responda siempre a las expectativas generadas en la citada memoria. En lo que a la normativa respecta, el documento se refiere al Texto Consolidado de febrero de 2011, que recoge los significativos cambios que en materia de paisaje supuso la Modificación 2 del PTM, aprobada en su momento por el Consell, y que, a juicio de este informe, marcan en parte el camino para el proceso de revisión del PTIM, actualmente en

Bloque 1. Definición de la Estrategia de paisaje

marcha, en materia de paisaje, y la propia redacción de esta Estrategia.

El apartado 10 se refiere en primer lugar a las referencias sobre el paisaje, abundantes, diversas y escasamente articuladas de la Memoria del Plan Territorial, tanto en el enunciado de los criterios de ordenación, como en el diagnóstico de debilidades, fortalezas y oportunidades (“creación de una red de valoración del paisaje”) y en la formulación del “modelo territorial”, que en cuanto al paisaje aborda dos tareas principales: la creación de las ART, con el fin de mejorar su calidad ambiental y paisajística, y la identificación y regulación de las áreas sustraídas a la urbanización, en las que la preservación y gestión de los valores paisajísticos de dominante rural y natural resultan evidentes. Referencias explícitas al paisaje se recogen en la propuesta de nuevos crecimientos, la protección y puesta en valor del patrimonio urbanístico y arquitectónico, y de determinados elementos y áreas de interés etnológico rural, y el tratamiento específico que merece la Serra de Tramuntana, años antes incluso de su declaración como Paisaje Universal por la UNESCO.

La lectura de las normas de ordenación del PTIM en paralelo con el contenido de la memoria pone de manifiesto, en primer

lugar, cierto desajuste entre los pronunciamientos programáticos de aquélla en relación con el paisaje y las pobres referencias de la normativa en el enunciado del objeto y objetivos del PTIM, echándose en falta en el Título preliminar un alegato más explícito al paisaje.

En el repaso crítico de las normas del PTIM que se lleva a cabo en epígrafe 10.2. del bloque 2 del documento, del que aquí se resumen solo los aspectos más relevantes, se ha dedicado una mención específica al tratamiento del paisaje en las áreas sustraídas al desarrollo urbano. Junto a la técnica tradicional de protección por zonificación y regulación de usos, las normas cuentan con un Capítulo (el tercero del Título II) titulado “integración paisajística”. Sin embargo, su contenido constituye en realidad, junto con el enunciado en la Norma 21 de las denominadas “unidades de integración paisajística y ambiental de ámbito supramunicipal” (con las limitaciones de caracterización y valoración del PTIM señaladas en el texto), una regulación especial (un régimen de usos específico) para las condiciones de edificaciones e instalaciones (superficie máxima construible, porcentaje máximo de parcela ocupada por la edificación y demás elementos construidos, alzado, materiales, cubiertas, etc.), de posición e implantación, y condiciones de la parcela no ocupada por la edificación.

Bloque 1. Definición de la Estrategia de paisaje

Sin perjuicio del interés de las condiciones de integración que se recogen en la norma 22, la crítica recae sobre el escaso alcance de la noción de integración paisajística aplicada de esa forma y solo a determinados usos en suelo rústico, y sobre el muy limitado papel de las unidades de paisaje en las medidas diferenciadas de integración y, en general, en la ausencia de objetivos de calidad y directrices o recomendaciones específicas en relación con el carácter y valores de cada unidad.

De interés paisajístico es el Título IV. Áreas de Reconversión Territorial y Ámbitos de Intervención Paisajística, sobre todo teniendo en cuenta la justificación de la modificación número 2 del PTM, de 2011, que afectó a la reducción o alteración de las ART de la normativa de 2005, a partir de la aplicación del principio de desarrollo territorial sostenible, y la introducción de una figura nueva e importante en materia de paisaje, los denominados “Ámbitos de intervención paisajística”, que integran las antiguas ART de áreas degradadas en los límites municipales: Conexión Palma–Marratxí y Conexión Son Servera – Sant Llorenç, la Antigua central térmica de Alcudia y entornos, así como los entornos de la Real y de Son Reus.

Conviene señalar, por último, en este resumen de las normas del PTIM que, junto a la mención expresa a la integración

paisajística del Capítulo III del Título II, hay otras interesantes referencias a medidas de integración paisajística en las normas sobre infraestructuras y equipamientos (Título VI, caps. I y II) y en el Título dedicado a afecciones de Planes Directores Sectoriales, así como en el Título VIII. Ejecución y gestión del Plan, que incluye una propuesta de indudable potencial para el desarrollo de la política de paisaje del Consell –dentro y fuera del Plan-, consistente en la creación de “una oficina técnica u observatorio de asesoramiento, seguimiento y gestión de la política de paisaje de Mallorca, fundamentada en las bases estratégicas que se elaboren en desarrollo del Convenio Europeo del Paisaje” (Norma 70.2.b.).

Como resultado del repaso crítico del tratamiento del paisaje en el PTIM llevado a cabo en el apartado 10, el apartado 11 recoge, una propuesta abierta de articulación de la política de paisaje a través del PTIM. Una propuesta de esa naturaleza debe atender, como se señala en el documento, a dos circunstancias principales: por un lado, el diagnóstico de la evolución del paisaje durante el periodo de implementación del plan a revisar en relación con el nivel eficacia de las normas con las que el instrumento ha contado para la salvaguarda y mejora paisajísticas; y, por otra, cuál se considera que puede ser el alcance de la revisión en marcha.

Bloque 1. Definición de la Estrategia de paisaje

La propuesta se ha planteado en un escenario de “revisión parcial”, que toma en consideración la nueva coyuntura económica de crisis y post-crisis, que no ha impedido la densificación del territorio, pero con contención del suelo urbanizado turístico y residencial; la “rururbanización” y terciarización del espacio rural, como en otros destinos turísticos maduros del Mediterráneo; cierto desorden territorial en la implantación de nuevas infraestructuras y actividades económicas resultantes de políticas sectoriales; un escaso desarrollo de políticas de paisaje y, junto a ello, falta de operatividad de algunas medidas operativas de desarrollo del PTM, especialmente en la protección y gestión del territorio y el paisaje, y en la activación del patrimonio cultural, todo ello en el marco de una débil implantación de políticas de sostenibilidad territorial, a lo que se suma la falta de adaptación a la nueva normativa sobrevenida.

Sobre esa base, las recomendaciones provisionales para la articulación de la política de paisaje a través del PTIM, aprovechando su posible revisión, se concretan, en primer lugar en la asunción programática por parte del Plan del Convenio Europeo del Paisaje, de su concepto, enfoque y líneas de acción; en segundo lugar, se sugiere también en el documento, la formulación de unos “objetivos de calidad paisajística” generales, de acuerdo con su entendimiento por parte del CEP, y de los se adelantan una decena de ellos

como sugerencia; en tercer lugar, se apuntan algunas ideas para sistematizar y articular el contenido paisajístico del PTIM en su futura revisión, recogidas en parte en desarrollo del Objetivo 2 de la Estrategia de Paisaje. Atendiendo a las líneas de acción del CEP –protección, gestión y ordenación-, a las que este documento y la Estrategia añaden la de acceso público, interpretación y disfrute del paisaje, se sugieren, en la línea de protección del paisaje no urbano como conjunto y de sus elementos constitutivos, la zonificación y regulación de usos del suelo rústico; en ese sentido, resultaría conveniente alguna modificación de la matriz de usos del suelo rústico en sentido más proteccionista con respecto a determinadas implantaciones residenciales y de otro tipo y alguna nueva categoría en las Áreas de Interés Agrario, en concreto la cerealista, en la actualidad no considerada. La protección de los valores del paisaje urbano en la escala territorial, es decir la que tiene que ver con la integración de los asentamientos, en especial de los tradicionales/históricos, en la configuración del paisaje de acuerdo con su situación y emplazamiento, relación con el entorno inmediato, y siluetas y fachadas de mayor valor podría mejorarse en el proceso de revisión, sin perjuicio del interés de lo establecido ya en la Norma 7 y en el capítulo II sobre Patrimonio urbanístico y arquitectónico del Título V.

Bloque 1. Definición de la Estrategia de paisaje

La línea de gestión del paisaje se refiere a 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. El contenido del PTIM en este aspecto no puede reducirse, como ya se ha dicho, a lo que sobre "integración paisajística" contiene el Título II dentro de las "áreas sustraídas al desarrollo urbano"; la normativa del PTIM contiene, en ese sentido, numerosas directrices señaladas en este documento, que encajarían en la idea de integración y gestión del paisaje, de acuerdo con el CEP. Esta circunstancia debería señalarse, por ejemplo, en el apartado dispositivo general, o allí donde se mencionen las grandes líneas de paisaje del PTIM en relación con lo formulado por el CEP. Por su parte, en la línea de ordenación (recualificación y regeneración del paisaje), de carácter esencialmente prospectivo de acuerdo con el CEP, encajan bien las ART y las AIP, sobre todo tras la modificación nº 2 de 2011. La recomendación en este caso consiste en que las ART, o la mayor parte de ellas, pasen a tener la consideración de AIP, lo que clarificaría su estatus y objetivos, y fortalecería la política paisajística del Consell a través del PTIM.

Por último, en la línea de acceso público, interpretación y disfrute del paisaje, la recomendación consiste en articular como una red territorial de acceso al patrimonio natural, cultural y paisajístico de la isla, fortaleciéndola con un mayor número de itinerarios paisajísticos y miradores, y mejorando la interpretación y los equipamientos de los mismos.

Sobre estas bases, la Estrategia de Paisaje del Consell de Mallorca, expuesta en el apartado 5, se organiza del modo siguiente. En primer término se exponen el enfoque, conceptos, objetivos y líneas de acción política del CEP, subrayando su entendimiento territorial del paisaje y la necesidad de protección, gestión y ordenación de los valores del paisaje en todo el territorio, de acuerdo con sus características y estado, así como las denominadas "medidas generales" y "medidas específicas" que el Convenio plantea y que de algún modo se trasladan a la Estrategia.

Se plantean a continuación los criterios de la Estrategia, destacando su concepción integradora del paisaje, la necesidad de actuar paisajísticamente sobre todo el territorio y a distintas escalas, y de potenciar el carácter del paisaje como valor y fortaleza para el desarrollo sostenible insular y local. Tras formularse de modo explícito la finalidad de la Estrategia como una contribución desde la perspectiva

Bloque 1. Definición de la Estrategia de paisaje

integradora y holística del paisaje a la gobernanza territorial en lo que a coordinación y cooperación político-administrativa se refiere y a hacer visible ante la población que la política de paisaje es una prioridad en la agenda de gobierno del Consell de Mallorca, el contenido de la Estrategia de Paisaje se articula en torno a seis grandes objetivos:

- I) La mejora del conocimiento, la formación y la sensibilización en materia de paisaje;
- II) la implementación, de acuerdo con el CEP, de la protección, gestión y ordenación del paisaje, a través de la planificación territorial y urbanística;
- III) la incorporación de la dimensión paisajística en las políticas e instrumentos sectoriales de incidencia paisajística;
- IV) la promoción específica de la protección, gestión y activación de los paisajes de interés cultural de Mallorca;
- V) el fomento del acceso público al paisaje y su interpretación;
- VI) el impulso de la cooperación en materia de paisaje con las Comunidades Autónomas, el Estado Español, los Estados miembros del Consejo de Europa y otras instancias internacionales.

El Objetivo I sobre la mejora del conocimiento, la formación, la sensibilización y la participación pública en materia de paisaje, plantea la necesidad de una estructura institucional, en forma de observatorio o centro de estudios del paisaje de Mallorca, y el fomento de actividades educativas, formativas y sensibilizadoras sobre el carácter y los valores del paisaje mallorquín.

El Objetivo II se refiere, de acuerdo con el CEP, a la implementación de la protección, gestión y ordenación del paisaje a través de la política e instrumentos de planificación territorial y urbanística. Sin perjuicio de la importancia de otras políticas públicas en el ámbito del paisaje, el CEP concede un papel protagonista a la ordenación del territorio y el urbanismo, en la medida en que sus normas e instrumentos tienen la misión de definir, orientar y regular numerosos procesos territoriales de alta incidencia paisajística. De ahí la relevancia que la Estrategia de Paisaje concede a este objetivo, referido además a una materia que es competencia propia del Consell de Mallorca, y que corresponde desarrollar en el PTIM, en revisión, y en el planeamiento urbanístico.

El Objetivo III sobre la incorporación de la dimensión paisajística a otras políticas e instrumentos sectoriales de incidencia en el paisaje es complementario del anterior y dirige la acción pública, de acuerdo también con el CEP, a

Bloque 1. Definición de la Estrategia de paisaje

determinados campos de actuación de efectos significativos sobre el estado y evolución de los paisajes. En ese sentido, la Estrategia plantea determinadas líneas estratégicas y de actuación referidas a ámbitos competenciales propios del Consell relacionados con el paisaje, tales como el patrimonio histórico-cultural, la agricultura y el desarrollo rural y local, la información, promoción y ordenación turística, así como la política de medio natural. Junto al planteamiento de estrategias y directrices para las políticas citadas, la Estrategia contiene también orientaciones y recomendaciones paisajísticas generales para asuntos que son objeto de planeamiento sectorial, es decir, de Planes Directores Sectoriales de alta incidencia paisajística, en particular los de competencia del Consell Insular de Mallorca como el PDS de Carreteras, el PDS de Canteras y el PDS de equipamientos comerciales. Se incluyen igualmente directrices de adecuación e integración paisajística para el PDS energético de las Illes Balears, competencia del Govern.

El Objetivo IV referido, de modo específico, al impulso de la protección, gestión y activación de los paisajes de especial interés cultural de Mallorca, parte del reconocimiento del variado repertorio de paisajes de esas características en la isla y de la necesidad de iniciativas específicas para su conservación, gestión y puesta en valor como patrimonio de interés educativo, turístico y de disfrute público en general.

Las estrategias y directrices se refieren tanto a la Serra de Tramuntana, Paisaje Cultural de la Lista de Patrimonio Mundial de UNESCO, promoviendo su tratamiento integrado y coordinado, como a la formulación de una estrategia para la salvaguarda y activación de los paisajes de interés cultural de Mallorca.

Las estrategias y directrices del **Objetivo V** están dirigidos al fomento del acceso público al paisaje y su interpretación, en la medida en que el CEP sitúa la política de paisaje en el ámbito de la sostenibilidad territorial y de la calidad de vida de las poblaciones, e incorpora al concepto de paisaje la dimensión perceptiva, multisensorial, en primera instancia visual. La política de paisaje debe, pues, promover el acceso al paisaje y brindar los medios para su observación e interpretación, lo que redundará en su mejor conocimiento, aprecio y respeto por parte de la población.

Por último, **el objetivo VI**, de acuerdo también con las recomendaciones del CEP, se refiere al impulso de la cooperación en materia de paisaje a distintas escalas, desde la autonómica a la internacional, en particular con las regiones y Estados parte del Consejo de Europa, en el ámbito del estudio de la dimensión paisajística de las políticas y programas internacionales, y de las buenas prácticas. Se trata de un camino ya iniciado por el Consell de Mallorca y en el

Bloque 1. Definición de la Estrategia de paisaje

que es preciso avanzar con la presencia del Consell en redes de cooperación y seguimiento del Convenio Europeo del Paisaje y la integración en otro tipo de redes autonómicas e internacionales para la cooperación paisajística.

Cada uno de los objetivos citados se plasma en un determinado número de estrategias, y éstas, a su vez, se concretan en directrices o líneas de acción. Un esquema-resumen de las estrategias y directrices/líneas de acción figura en la tabla adjunta del anexo.

7. Esquema de la Estrategia de paisaje

Objetivos	Estrategias por objetivos	Directrices por objetivos
I Mejorar el conocimiento, la formación, la sensibilización y la participación pública en materia de paisaje	I.1. Promoción del conocimiento y evaluación del paisaje a través de una estructura institucional (instrumentos y estudios necesarios) I.2 Desarrollo de acciones educativas y formativas	I.1.a. Fortalecimiento de la estructura técnico-administrativa del Consell sobre paisaje I.1.b. Elaboración de atlas o catálogos y estudios de paisaje I.1.c. Guías de buenas prácticas / Premio de paisaje I.1.d. Oficina técnica u observatorio del paisaje I.1.e. Apoyo y promoción de iniciativas legislativas sobre paisaje I.1.f. Creación de un fondo de archivo digital de imágenes I.2.a. Guías educativas y otro material didáctico I.2.b. Otras iniciativas formativas y divulgativas I.2.c. Formación y capacitación técnica en paisaje
II Implementar la protección, gestión y ordenación del paisaje a través de la ordenación territorial general del PTIM	II.1 Incorporación del Convenio Europeo del Paisaje II.2 Protección del paisaje rural, urbano y litoral II.3 Gestión e integración paisajística de los procesos de cambio territorial II.4 Ordenación de paisajes degradados y obsoletos supramunicipales	II.1.a. La definición del paisaje del CEP en el PTIM II.1.b. Protección, gestión y ordenación del paisaje II.1.c. Fomento del derecho de acceso y disfrute del paisaje II.2.a. Salvaguarda del paisaje rural: zonificación y regulación II.2.b. Protección del paisaje urbano en su contexto territorial II.2.c. Paisaje urbano interior y planeamiento municipal II.2.d. Gestión del paisaje litoral II.3.a. Integración paisajística de nuevos desarrollos residenciales y turísticos II.3.b. Condiciones de integración paisajística en suelo rústico II.3.c. Equipamientos y paisaje II.4.a. Proyectos de recualificación, restauración y mejora de paisajes cotidianos en entornos periurbanos y turísticos II.4.b. Conexión territorial y ecológica de paisajes valiosos

<p>III Incorporar la dimensión paisajística en las políticas e instrumentos sectoriales de incidencia en el paisaje</p>	<p>III.1 Patrimonio histórico-cultural y paisaje</p> <p>III.2 Agricultura, desarrollo rural y paisaje</p> <p>III.3 Política de medio natural y paisaje</p> <p>III.4 La diversidad y calidad del paisaje y la política turística</p> <p>III.5 Cualificación y adecuación paisajística de las infraestructuras viarias</p> <p>III.6 Integración paisajística de los equipamientos comerciales</p> <p>III.7 Integración paisajística de las actividades extractivas</p> <p>III.8 Integración paisajística en la ordenación del sector energético</p> <p>III.9 Integración paisajística en la ordenación de la gestión de Residuos</p>	<p>III.1.a. Paisaje y gestión de entornos de BIC III.1.b. Interpretación de las relaciones entre bienes culturales y paisaje III.1.c. Paisajes de alto interés cultural III.1.d. Fomentar las técnicas tradicionales de construcción con piedra seca III.1.e. Catalogación de elementos etnológicos singulares de piedra seca</p> <hr/> <p>III.2.a. Denominaciones de origen, indicaciones geográficas protegidas y paisaje III.2.b. Conservación de componentes del paisaje y desarrollo rural III.2.c. Parque agrario y gestión del paisaje rural III.2.d. Potenciar determinados paisajes agrocinegéticos</p> <hr/> <p>III.3.a. Educación ambiental y paisaje III.3.b. Paisaje, espacios protegidos y fincas del Consell III.3.c. Interpretación paisajística en rutas y senderos III.3.d. Programas de formación ambiental y paisaje</p> <hr/> <p>III.4.a. Paisaje, información i promoción turística III.4.b. Plan de Intervención en Ámbitos Turísticos y Paisaje III.4.c. Preservación de los entornos de valor paisajístico de las áreas turísticas III.4.d. Criterios paisajísticos y recualificación de áreas turísticas degradadas III.4.e. Elaboración de Planes Especiales paisajísticos</p> <hr/> <p>III.5.a. Incorporación de la dimensión paisajística en el PDS de Carreteras III.5.b. Proyectos de mejora paisajística de carreteras y accesos a núcleos III.5.c. Adecuación de Carreteras para la contemplación del paisaje</p> <hr/> <p>III.6.a. Diagnóstico de impactos paisajísticos de los equipamientos comerciales III.6.b. Medidas de integración paisajística III.6.c. Calidad paisajística de los equipamientos comerciales</p> <hr/> <p>III.7.a. El componente paisajístico en la revisión del PDSP III.7.b. Fragilidad del paisaje y delimitación de áreas mineras III.7.c. Restauración prioritaria de canteras y paisaje III.7.d. Regulación especial de la actividad en la Serra de Tramuntana</p> <hr/> <p>III.8.a. Aptitud paisajística a escala insular y municipal para energías renovables III.8.b. "Informe de incidencia paisajística" y energías fotovoltaica y eólica III.8.c. Soluciones técnicas y de diseño para mitigar impactos paisajísticos</p> <hr/> <p>III.9.a. Planificación de los espacios de almacenamiento y de gestión de residuos III.9.b. Ordenación unitaria del sistema de espacios libres del ámbito del AIP II del PTIM</p>
--	---	---

<p>III</p>	<p>III.10 Incorporación de la dimensión paisajística a la cooperación en política hidráulica</p> <p>III.11 Economía y Paisaje</p>	<hr/> <p>III.10.a. Tratamiento paisajístico en las intervenciones en cursos hídricos y humedales. III.10.b. Incorporación de la política hidráulica en la mejora y recualificación del paisaje. III.10.c. Interacción paisajística con el dominio público hidráulico. III.10.d. Reconocimiento de los paisajes asociados a las redes hidráulicas de riego y drenaje.</p> <hr/> <p>III.11.a Introducción de la variable paisaje en los instrumentos de gestión económica III.11.b Incorporación de medidas de integración paisajística en la ejecución de obras de infraestructuras i equipamientos en suelo rústico III.11.c Fomentar que las actuaciones de restitución de la legalidad urbanística contemplen la adecuación paisajística del entorno III.11.d Incorporación de requisitos paisajísticos en las convocatorias de subvenciones</p>
<p>IV Promover la protección, gestión y activación de los paisajes de especial interés cultural</p>	<p>IV.1 Tratamiento integrado y coordinado de la protección, gestión, ordenación y uso público de la Serra de Tramuntana</p> <p>IV.2 Salvaguarda y activación de los paisajes de interés cultural</p>	<p>IV.1.a. Tratamiento unitario de la Serra de Tramuntana en el PTIM IV.1.b. Aplicación de la “evaluación de impacto patrimonial” en la Serra de Tramuntana IV.1.c. Impulso del Consorci Serra de Tramuntana</p> <hr/> <p>IV.2.a. Caracterización de paisajes de interés cultural IV.2.b. Planes de gestión para paisajes de alto interés cultural IV.2.c. Elaboración de una guía de los paisajes de especial interés cultural</p>
<p>V Fomentar el acceso público al paisaje y su interpretación</p>	<p>V.1 Integración y coordinación de los itinerarios temáticos de contenido histórico-cultural y natural.</p> <p>V.2 Adecuación paisajística de la red de carreteras para la contemplación e interpretación del paisaje</p>	<p>V.1.a. Red territorial de acceso al paisaje V.1.b. Itinerarios patrimoniales del PTIM V.1.c. Información e interpretación paisajística</p> <hr/> <p>V.2.a. Inventario de carreteras paisajísticas de Mallorca V.2.b. Creación y/o adecuación de miradores V.2.c. Creación de áreas de aparcamiento V.2.d. Dotación de material de interpretación, físico y digital, de los miradores del paisaje</p>

<p>VI Impulsar la cooperación internacional, en materia de paisaje, con la Administración General de Estado y las Comunidades Autónomas</p>	<p>VI.1. Presencia del Consell de Mallorca en el seguimiento del Convenio Europeo del Paisaje</p> <p>VI.2. Integración en todo tipo de redes de cooperación paisajística</p> <p>VI.3. Promoción por el Consell de Mallorca de redes e iniciativas de cooperación para fortalecer las políticas de paisaje</p>	<p>VI.1.a. Participación en congresos y seminarios internacionales del Consejo de Europa</p> <hr/> <p>VI.2.a. Fomentar la cooperación técnica de proyectos paisajísticos con los ayuntamientos.</p> <hr/> <p>VI.3.a. Realización de jornadas técnicas con la colaboración del entorno universitario</p> <p>VI.3.b. Fomento de redes asociativas para el desarrollo de políticas de paisaje</p> <p>VI.3.c. Fomento de la redes de custodia del territorio</p> <p>VI.3.d. Dar soporte a otras redes de desarrollo de proyectos en materia de paisaje</p>
--	--	--

Bloque 2. Metodología y fundamentos de la Estrategia

Metodología, proceso de elaboración, marco jurídico de referencia; finalidad, análisis crítico y propuesta de articulación

Estrategia de paisaje del Consell de Mallorca

8. Informe resumen breve de la metodología adoptada y proceso de elaboración

Para el desarrollo de este documento se ha seguido una metodología matizadamente diferente para desarrollar los dos bloques que lo integran. El **primer bloque**, compuesto por los apartados 2 a 7, constituyen la definición de la Estrategia de Paisaje del Consell de Mallorca, que se formula en el apartado 5, completándose con una síntesis y el esquema de los apartados 6 y 7, respectivamente.

Por otro lado, la elaboración del **segundo bloque** fija, en primer lugar, un estado de la cuestión de los tratados e instrumentos internacionales sobre conceptualización y salvaguarda del paisaje, incidiendo en los planteamientos y objetivos de la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial Natural y Cultural de la UNESCO y la tipología de áreas protegidas de la International Union for Conservation of Nature (UICN). Junto a ello, se ha prestado especial atención al Convenio Europeo del Paisaje (CEP) (Consejo de Europa, 2000) como inspirador y fundamentación de la Estrategia de Paisaje del Consell de Mallorca.

A partir de la síntesis del marco internacional (apartado 9), se ha procedido al estudio crítico de la legislación básica del

Estado en materia de paisaje, desde los ámbitos de la política de protección de la naturaleza y del patrimonio histórico cultural en relación con la protección de paisajes de alto valor, tanto natural como cultural, así como de otras normas básicas de suelo y urbanismo, desarrollo rural y evaluación ambiental estratégica que se han ocupado del paisaje en mayor o menor medida. En ese contexto normativo, se ha pasado a valorar la modesta aplicación del CEP en el ámbito de la Administración General del Estado y su mayor desarrollo por parte de las comunidades autónomas y determinadas administraciones insulares, tanto en el caso de haber contado con legislación específica de paisaje, como sin ella. La metodología aplicada para el tratamiento de estos asuntos ha sido el análisis de la legislación de referencia desde la perspectiva paisajística y la consulta e integración en el texto de la bibliografía incipiente, tanto jurídica como territorial, que va apareciendo sobre el tema. Lo mismo se ha hecho con la legislación vigente relacionada con el paisaje de las Illes Balears, así como de algunos proyectos de ley en marcha que pueden contribuir a mejorar la política paisajística, en particular el de la Ley Agraria, en tramitación parlamentaria. En este aspecto, el método seguido se ha ceñido al estudio crítico de la normativa, pues apenas hay para el caso balear bibliografía o estudios específicos al respecto.

Bloque 2. Metodología y fundamentos de la Estrategia

En cuanto al análisis crítico del contenido en materia de paisaje del vigente Plan Territorial Insular de Mallorca (PTIM) y a la contribución a una propuesta de articulación de la política de paisaje en el citado Plan (apartado 11), aprovechando el proceso de revisión en marcha, se ha estudiado, en el marco de las DOT de las Illes Balears, tanto la Memoria del PTIM como sus Normas de ordenación, y el grado de correspondencia entre ambas, prestando especial atención a los significativos cambios introducidos por la Modificación nº 2 en relación con determinas ART y otros aspectos sobre paisaje que se detallan en el texto. En ese sentido se ha tenido en cuenta también la voluntad de fortalecer la dimensión paisajística en el desarrollo de la revisión parcial del Plan Territorial de Mallorca, expresada en el documento “PTIM Revisió Parcial”, de septiembre de 2017.

Sobre estas bases, la definición de la Estrategia de Paisaje desarrollada en el bloque 1, ha tomado en consideración, en primer término, las distintas experiencias de estrategias existentes en España –pocas hasta el momento-, las de Andalucía, Galicia y la Región de Murcia, de distinto alcance y planteamientos, siendo la más ambiciosa y resultado de un proceso de elaboración y concertación entre distintos ámbitos de la administración autonómica, la de la Junta de Andalucía, aprobada en 2012 y actualmente en proceso de seguimiento y

eventual revisión, tras su primer quinquenio de vigencia. Así mismo, se han valorado también los aspectos prospectivos de las directrices de paisaje de Cataluña, ligadas a los catálogos de paisaje, y su traslación a los instrumentos de planificación territorial de escala subregional.

Dado que la Estrategia de Paisaje de Mallorca, de acuerdo con el CEP y lo planteado ya en 2009 por las Bases per una estrategia de paisatge de Mallorca, tiene la lógica vocación de integrar, junto a la política territorial, otras políticas sectoriales, se ha procedido al estudio del significado y potencialidad paisajística de dichas políticas y, en su caso, de sus instrumentos de planificación (Planes Directores Sectoriales), prestando especial atención a las de mayor incidencia paisajística y competencia del Consell Insular.

Junto al estudio crítico de tratados, normas, instrumentos y bibliografía, ha sido muy importante, como método de trabajo, el intercambio de opiniones, las aportaciones y el seguimiento de los técnicos del Departament de Territori i Infraestructures del Consell de Mallorca, en particular, de la Direcció Insular de Territori i Paisatge, realizado a través de dos reuniones presenciales y de diversas comunicaciones telefónicas, por Skype (videoconferencia) y correo electrónico.

9. Identificación del marco jurídico de referencia en materia de paisaje, en sus diferentes grados jerárquicos desde el ámbito internacional al local

El aumento del interés ciudadano por el paisaje hay que incardinarlo en el avance general de la conciencia ambiental; pero el eco que la cuestión paisajística está alcanzando en los últimos tiempos tiene mucho que ver con la creciente importancia de los problemas territoriales, no sólo porque el deterioro del paisaje va estrechamente unido al consumo abusivo e imprudente de territorio, sino porque –con palabras de Roberto Gabino- “no se salva el paisaje si no se salva el ‘país’” (Gambino, 2002: 56).

9.1. La tutela del paisaje por la legislación estatal y los tratados e instituciones de espacios protegidos y patrimonio histórico-cultural

Que estemos tratando hoy de protección y, sobre todo, de gestión, mejora y activación del paisaje como un asunto de política, de método y técnica de actuación pública, responde a su consideración como una cuestión emergente de interés general. Es sabido que la tutela del paisaje por parte de la

legislación española y del derecho y los tratados internacionales no es nueva. La **conservación de la naturaleza** cuenta de hecho en España, desde sus orígenes, con objetivos y figuras para la protección de paisajes naturales valiosos. Desde los argumentos paisajísticos que inspiraron la primera ley de parques nacionales de 1916 (Mata Olmo, 2000) hasta las normas promulgadas en los últimos decenios por las comunidades autónomas sobre espacios protegidos, el paisaje aparece como una constante de la política conservacionista tanto del Estado como de las comunidades autónomas, bien es verdad que con un nivel muy modesto de concreción y con ausencia de un entendimiento compartido de la figura de “paisaje protegido”, introducida por la Ley 4/89, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre, mantenida en la vigente Ley 42/2007, de Patrimonio Natural y la Biodiversidad –aunque adaptada al CEP, como se verá más adelante- y trasladada con algunos matices interesantes a la mayor parte de las normas autonómicas de espacios protegidos.

Implícitamente, la defensa del paisaje también ha estado y está presente en la **legislación de patrimonio histórico-artístico y cultural**. La más alta norma del Estado, la Ley 16/1985, del Patrimonio Histórico Español, aunque no regula el paisaje en sí mismo, establece la protección de

determinados bienes que por escala, características y complejidad podrían entrar dentro de la esfera de la protección del paisaje. Sin perjuicio del contenido paisajístico de los Jardines Históricos, los Conjuntos Históricos o las Zonas Arqueológicas, es el Sitio Histórico, de entre los bienes integrantes del Patrimonio Histórico Español declarados de interés nacional, el de mayor significado paisajístico como “lugar o paraje vinculado a acontecimientos o recuerdos del pasado, a tradiciones populares, creaciones populares o de la naturaleza y a obras del hombre que posean valor histórico, etnológico, paleontológico o antropológico”. Tampoco es menor la potencialidad paisajística de la noción de “entorno” referida a monumentos, conjuntos y sitios históricos o zonas arqueológicas (Martínez Nieto, 1993: 35; Castillo Ruiz, 1997; Agudo González, 2007: 217 y ss.), como tuvimos ocasión de plantear en los estudios para el Plan Especial de la Sierra de los Molinos en Campo de Criptana y su entorno, aplicando los principios del Convenio Europeo del Paisaje a un instrumento urbanístico que desarrollaba a su vez el mandato de la Ley 4/1990, del Patrimonio Histórico de Castilla-La Mancha, sobre la definición y ordenación de los entornos de los BIC por el planeamiento urbanístico (Mata Olmo y Galiana Martín, 2008). El paisaje ha merecido también la atención, desde hace largo tiempo, de acuerdos, tratados y recomendaciones internacionales, bien es verdad que nunca con carácter

exclusivo y casi siempre adjetivado (paisaje natural, rural, cultural, etc.) y considerado como objeto de protección. Sin pretensión alguna de exhaustividad merecen una mención explícita por su importante significado la **Convención para la Protección del Patrimonio Mundial Natural y Cultural de la UNESCO** y la tipología de **áreas protegidas de la International Union for Conservation of Nature (UICN)**.

Como hemos señalado en la introducción del Plan Nacional del Paisaje Cultural (IPCE, 2012), la cuestión del paisaje está ya implícitamente planteada en la citada Convención de la UNESCO de 1972 a través del concepto de “sitio” (site)². El Comité del Patrimonio Mundial desarrolló gradualmente la idea del reconocimiento por parte de la Convención de sitios que serían oficialmente calificados como Paisajes Culturales, vinculados al último párrafo del Artículo 1 de la Convención. Tras largas discusiones, la 16ª sesión del Comité del Patrimonio Mundial en Santa Fe (1992) adoptó la nueva Operational Guidelines for the Implementation of the World

²Prieur (2002:150-156); con anterioridad, y aunque de menor rango, merece ser señalada la Recomendación de la UNESCO de 1962, relativa a la protección de la belleza y del carácter de los lugares y paisajes, dirigida a los organismos encargados de su protección, pero también a los de ordenación del territorio, conservación de la naturaleza y juventud, con una doble vertiente, la de la protección y la de la educación (Fernández Cacho, 2008:47). Véase también Añón Feliú y Revuelta Blanco (2001).

Bloque 2. Metodología y fundamentos de la Estrategia

Heritage Convention e introdujo una nueva categoría: **Paisajes Culturales (UNESCO, 1992)**. El primer paisaje inscrito como tal en la Lista del Patrimonio Mundial, en 1993, fue el Tongariro National Park, en Nueva Zelanda. En todo caso, los paisajes culturales reconocidos como tales por la UNESCO e inscritos en la Lista del Patrimonio Mundial deben poseer un “excepcional valor universal”, a través de los criterios y procesos de evaluación establecidos por el organismo declarante.

Por su parte, la **IUCN** (International Union for Conservation of Nature), incluyó ya en 1978, en su primer sistema de áreas protegidas, la **categoría denominada Paisaje Protegido**, con una definición confusa. El sistema de 1978 fue sustituido por el actualmente vigente de 1994, en el que se mantiene la figura de Paisaje Protegido (Categoría V de las seis establecidas por la organización) con la siguiente definición:

“Área de terreno, incluyendo las costas y el mar, donde la interacción de gentes y naturaleza a lo largo del tiempo ha producido un espacio de carácter distintivo con unos valores estéticos, ecológicos y/o culturales específicos, y a menudo con una rica diversidad biológica. Salvaguardar la integridad de esta tradicional interacción es vital para la

protección, el mantenimiento y la evolución del área mencionada”³.

Es evidente que algunos aspectos importantes de la definición de las categorías Paisaje Cultural de la Lista del Patrimonio Mundial y Paisaje Protegido de la IUCN son similares, concretamente el énfasis en la interacción “ser humano/naturaleza” o el reconocimiento de los valores del paisaje en relación con las tradiciones culturales. Pero hay también diferencias significativas. En los Paisajes Protegidos, el medio natural, la conservación de la biodiversidad y la integridad del ecosistema constituyen los rasgos principales, mientras que en los Paisajes Culturales del Patrimonio Mundial el acento se pone en la historia humana, en la continuidad de las tradiciones culturales, y en las aspiraciones y valores sociales (Phillipps, 2002).

Además, el criterio fundamental para el reconocimiento de un Paisaje Cultural por la UNESCO es el de su excepcional valor universal, en tanto que la categoría de Paisaje Protegido de la IUCN no requiere méritos tan destacados, pudiendo

³ “Area of land, with coast and sea as appropriate, where the interaction of people and nature over time has produced an area of distinct character with significant aesthetic, ecological and/or cultural value, and often with high biological diversity. Safeguarding the integrity of this traditional interaction is vital to the protection, maintenance and evolution of such an area”.

nominarsen en el contexto de valoraciones nacionales e, incluso, regionales, como ocurre de hecho en España con las declaraciones –pocas, por cierto- de paisajes protegidos por las comunidades autónomas a partir de sus respectivas normas de espacios naturales y conservación de la naturaleza.

En todo caso, tanto los tratados y disposiciones sobre conservación de la naturaleza como los de defensa del patrimonio cultural hasta aquí comentados se refieren a ámbitos o a elementos singulares del espacio geográfico; tienen, por tanto, un espacio acotado de intervención y un objetivo prioritario de protección y tutela. Lo mismo ocurre, a otro nivel, con los instrumentos de planificación especial que para la salvaguarda de determinados paisajes o estructuras paisajísticas ofrece la legislación urbanística (Mata, Gómez y Fernández, 2001: 31-32), desde la primera Ley del Suelo de 1956 a los textos reformados posteriores y a los que en los últimos años han aprobado todas las comunidades autónomas⁴.

⁴ Se trata de normas de aplicación directa y de planificación especial (Martínez Nieto, 1993), que en general han dado poco juego hasta la fecha, pese a que uno de los objetivos de los Planes Especiales es justamente “la protección del paisaje, para conservar determinados lugares y perspectivas”, y a que el paisaje se señala también en la normativa estatal y autonómica entre los criterios para la clasificación de suelos rústicos o no urbanizables de especial protección. Véanse también, Agudo González (2007: 231 y ss.) y Durán Sánchez (2012:93-94).

Esa concepción de paisaje y una acción pública circunscrita a configuraciones naturales y culturales excepcionalmente valiosas, se han visto superadas por una renovación profunda del concepto y por la ampliación consiguiente del horizonte de la política paisajística. Lo que viene denominándose “territorialización” del paisaje (Mata Olmo, 2006a), es decir, el reconocimiento de que cada territorio se manifiesta paisajísticamente en una fisonomía singular y dinámica, y en plurales imágenes sociales, responde en buena medida a un contexto de movilidad creciente y de relación cada vez más habitual y prolongada con el paisaje (Español Echániz, 2007), tanto con los paisajes “ordinarios” de los desplazamientos cotidianos, como con los paisajes “buscados” en el tiempo y la movilidad del ocio y el turismo.

La Estrategia Territorial Europea (ETE), acordada por los ministros responsables de ordenación del territorio de la UE en 1999, constituye un paso importante en el proceso de apertura del interés social y político por el paisaje a espacios cada vez más extensos. Cuando la ETE trata de las “amenazas sobre los paisajes culturales” y de la necesidad de una “gestión creativa” de los mismos como objetivo para el territorio de la Unión, está refiriéndose de hecho a muchos de los paisajes rurales y urbanos de Europa, y no sólo al catálogo de los más notables o mejor conservados.

Bloque 2. Metodología y fundamentos de la Estrategia

Definición de “Paisaje Cultural” (UNESCO, Convención del Patrimonio Mundial, 1992)

“Los paisajes culturales son bienes culturales y representan las “obras conjuntas del hombre y la naturaleza” citadas en el Artículo 1 de la Convención. Ilustran la evolución de la sociedad humana y sus asentamientos a lo largo del tiempo, condicionados por las limitaciones y/o oportunidades físicas que presenta su entorno natural y por las sucesivas fuerzas sociales, económicas y culturales, tanto externas como internas. Deberían ser elegidos basándose en su Valor Universal Excepcional, su representatividad de una región geocultural claramente definida y su capacidad para ilustrar los elementos culturales esenciales y distintivos de esas regiones”.

(UNESCO, Centro del Patrimonio Mundial, “Directrices Prácticas para la aplicación de la Convención del Patrimonio Mundial”, 2008 (versión en español). (Subrayado del autor).

Definición de “Paisaje Protegido” (International Union for Conservation of Nature, IUCN, 1992)

“Área de terreno, incluyendo las costas y el mar, donde la interacción de gentes y naturaleza a lo largo del tiempo ha producido un espacio de carácter distintivo con unos valores estéticos, ecológicos y/o culturales específicos, y a menudo con una rica diversidad biológica. Salvaguardar la integridad de esta tradicional interacción es vital para la protección, el mantenimiento y la evolución del área mencionada”.

Definición de Paisaje (Convenio Europeo del Paisaje, Consejo de Europa, 2000)

“Cualquier parte del territorio, tal y como la percibe la población, cuyo carácter sea el resultado de la acción y la interacción de factores naturales y/o humanos”.

(Traducción del Instrumento de Ratificación del Convenio Europeo del Paisaje, BOE de 5 de febrero de 2008).

Elaboración propia

105

9.2. El Convenio Europeo del Paisaje (CEP) y la renovación de la política paisajística

No obstante, en ese proceso de apertura semántica y estratégica del paisaje ha desempeñado un papel fundamental –político, jurídico, conceptual y metodológico- el Convenio Europeo del Paisaje (CEP), del Consejo de Europa⁵, puesto a la firma de los estados integrantes de dicho organismo en Florencia, el 20 de octubre de 2000. Este año se cumple en España el décimo aniversario de su ratificación, hecho que tuvo lugar el 26 de noviembre de 2007, estando en vigor

⁵ Para este caso la traducción oficial en español de *convention* (en inglés y francés, lenguas oficiales del Consejo de Europa) ha sido la de “convenio”, aunque en otros tratados similares se haya utilizado en España el término original de *convención*.

Bloque 2. Metodología y fundamentos de la Estrategia

desde el 1 de marzo de 2008. El texto del Convenio, breve, aunque enjundioso, está compuesto de un preámbulo y de 18 artículos, distribuidos en 4 capítulos, acompañado de un “Informe explicativo”. Con posterioridad, en 2008, se aprobaron unas “Orientaciones para la aplicación del Convenio Europeo del Paisaje” (Convenio Europeo del Paisaje, 2007:112-145).

Como ha señalado Florencio Zoido, la Carta del Paisaje Mediterráneo (Carta de Sevilla, 1992)⁶ constituye el “antecedente inmediato y directo del CEP”, en la medida en que adopta un concepto y contiene un diagnóstico y propuestas muy próximas a los del Convenio de Florencia (Zoido, 2008: 300). El proceso de realización y formulación del CEP hasta su “puesta a la firma” fue de algo más de seis años. Se trata de un tiempo largo que, además de a razones institucionales y diplomáticas en relación con el elevado número de organismos e instituciones que deben conocer e informar los acuerdos internacionales en el marco del Consejo de Europa, obedece, como ha subrayado el propio Zoido, al

⁶ La llamada Carta de Sevilla fue adoptada por la III Conferencia de Regiones Mediterráneas (parte especializada de la entonces denominada Conferencia Permanente de los Poderes Locales y Regionales de Europa, del propio Consejo de Europa. Dicho organismo se comprometió (Resolución 256/1994) a elaborar una “convención marco sobre la gestión y protección del paisaje natural y cultural de toda Europa”, a partir de la Carta del Paisaje Mediterráneo elaborada por las regiones de Andalucía, Languedoc-Roussillon y Toscana.

carácter innovador de aspectos fundamentales del Convenio y, en particular, al acuerdo sobre la definición del concepto de paisaje adoptada.

Los Estados miembros del Consejo de Europa, signatarios del Convenio, “preocupados por alcanzar un desarrollo sostenible” y “convencidos de que el paisaje es un elemento clave del bienestar individual y social” –esos son a mi juicio los dos argumentos fundamentales-, acuerdan una política específica “en materia de paisajes”. Como se dice en el artículo 1. b), tal política consiste en “la formulación, por parte de las autoridades públicas competentes, de los principios generales, estrategias y directrices que permiten la adopción de medidas específicas con vistas a la protección, gestión y ordenación del paisaje”. El Convenio del Paisaje se sitúa así en el núcleo de los fines fundacionales y la actividad del Consejo de Europa, dedicado desde su creación en 1948 fundamentalmente a promover los derechos humanos y la mejora de la democracia –y el paisaje emerge como un nuevo derecho en el marco de sociedades democráticas y participativas-, y, desde los años sesenta del siglo XX, a la conservación de la naturaleza y el medio ambiente en general, y el fomento del patrimonio cultural europeo.

Dos cuestiones de distinta naturaleza suscita hoy el Convenio, con la perspectiva de más de diez años de vigencia. Por una

parte, la de su concepción renovada de paisaje y de la política paisajística que preconiza, en el buen entendido de que se trata del primer tratado internacional, en el ámbito europeo y mundial, específicamente dedicado al paisaje. La segunda – más compleja- se refiere al contexto en el que el Convenio se ha desarrollado en Europa y, particularmente, en España, porque dicho contexto ayuda a comprender algunos de los problemas de aplicación surgidos, pero también y sobre todo, porque permite justificar la contribución específica, lo “nuevo” que el paisaje aporta o debe aportar al futuro de la calidad de vida de las personas, sobre la base de un territorio prudentemente utilizado.

9.2.1. Un concepto de paisaje abierto al territorio, al tiempo histórico y a las personas

El Convenio comienza por definir su objeto, el paisaje. Se carecía, hasta entonces, de una definición explícita y no adjetivada en un tratado internacional. En el contexto europeo, ni siquiera la conocida ley francesa 24/1993, de protección y puesta en valor de los paisajes, contenía una definición propia, aunque sí de otros términos como “unidad de paisaje”, “estructura paisajística” y “elemento del paisaje”. Es conveniente recordar y glosar brevemente el concepto de paisaje que el Convenio establece en su artículo 1.a), pues

más allá de su trascendencia jurídica, la definición acordada tiene interés como punto de encuentro de distintas perspectivas y tradiciones disciplinares y, sobre todo, por sus implicaciones estratégicas en lo que respecta a la idea de “gestión del paisaje”.

Paisaje es, según el Convenio, “cualquier parte del territorio, tal y como la percibe la población, cuyo carácter sea el resultado de la acción y la interacción de factores naturales y/o humanos” (traducción del Instrumento de Ratificación del Convenio Europeo del Paisaje, BOE de 5 de febrero de 2008). Se trata de una definición basada en preocupaciones ambientales y culturales, con una motivación eminentemente social y articulada en torno a tres nociones básicas: territorio, percepción y carácter.

La definición del CEP se refiere en primer lugar al territorio, a “cualquier parte del territorio”. Esta referencia es muy importante por dos razones. En primer lugar porque, sin perjuicio de otros enfoques o aproximaciones, el Convenio se interesa por el paisaje desde la perspectiva territorial, como una cualidad específica del territorio. Y, en segundo término, porque en la propia definición, y en la de su “ámbito de aplicación” (art. 2), el Tratado no se restringe a los territorios paisajísticamente valiosos, sino que se aplica “a todo el

Bloque 2. Metodología y fundamentos de la Estrategia

territorio de las Partes y abarcará las áreas naturales, rurales, urbanas y periurbanas". Cualquier territorio, cada parte del mismo, se manifiesta en un paisaje y se percibe paisajísticamente. Todos los paisajes resultan, pues, de interés y son importantes. Este es el mensaje más renovador del Convenio y su compromiso mayor. Por eso la política que preconiza no es meramente reactiva o protectora de lo notable; es sobre todo proactiva, dirigida a todos los paisajes, a los sobresalientes y a los banales, a los cotidianos y a los visitados, a la calidad del entorno vital de las personas. Porque –lo señala el "Informe explicativo" en su apartado 44- todos los paisajes "son determinantes para la calidad de los espacios vividos por las poblaciones europeas", es especial, los paisajes cotidianos u ordinarios, en los que "vive la mayor parte de los europeos". Por eso también, a diferencia de otros tratados e instrumentos internacionales, el CEP no adjetiva el paisaje, no distingue por ejemplo entre paisajes culturales y naturales, y cuando adjetiva lo hace significativamente para referirse a los "paisajes cotidianos o degradados" (art. 2) y a los "paisajes transfronterizos" (art. 9).

Pero, además –y es el segundo componente básico de la definición- el paisaje no consiste sólo en la configuración material, en la fisonomía del territorio. El paisaje surge de la relación sensible, de la percepción sensorial (principalmente

visual, aunque no sólo) del territorio observado y vivido por el ser humano. Como hemos destacado en otras ocasiones, desde la perspectiva de un concepto de paisaje implicado en la gestión sostenible del territorio, las diferentes percepciones y representaciones de personas y actores sociales interesan, sobre todo, como expresión de distintas maneras de ver, vivir y valorar el paisaje, como "herramienta de negociación en las acciones de planificación territorial" (Luginbühl, 1998: 4).

Percepción en el concepto de paisaje remite, pues, a la participación social como vía para conocer –dice el Convenio- "las aspiraciones de las poblaciones" en materia de paisaje y la formulación de los denominados "objetivos de calidad paisajística". No se trata con ello de una frívola propuesta de elaboración de paisajes a la carta o, como han escrito Prieur y Dorousseau, de "ceder a la moda (...). Si el Convenio de Florencia incide en la participación –señalan- es para traducir jurídicamente la especificidad del 'paisaje' del mejor modo posible. El paisaje no existe más que a través de lo que se ve (...). La democratización del paisaje (...) se expresa a través de esta apropiación colectiva e individual de todos los paisajes, que necesitan para su transformación, para el seguimiento de su evolución y para la prevención de su destrucción desconsiderada, una participación directa de todos

Bloque 2. Metodología y fundamentos de la Estrategia

en todas las fases de decisión” (Prieur y Dorousseau, 2004: 12).

La última parte de la definición señala que el “carácter” de cada paisaje es resultado de la acción de factores naturales y/o humanos y de sus interrelaciones. La palabra “carácter”, como territorio y percepción, es significativa en la definición del CEP. Carácter es, según el Diccionario de la Lengua Española, el “conjunto de cualidades o circunstancias propias de una cosa, de una persona o de una colectividad, que las distingue por su modo de ser u obrar, de las demás”⁷, y también, en su primera acepción, “señal o marca que se imprime, pinta o esculpe en algo” El sentido de carácter como seña o marca impresa, en este caso en el territorio, incorpora el tiempo histórico y está muy próximo a la idea de “huella” que Jean-Marc Besse ha destacado en su ensayo sobre la aportación geográfica al entendimiento del paisaje como fisonomía del territorio (Besse, 2000: 104-106). El paisaje es, en su configuración material, la huella de la sociedad sobre la naturaleza y sobre paisajes anteriores, la marca o señal que imprime “carácter” a cada territorio. De aquí arranca, en parte, el entendimiento del paisaje como patrimonio, un

⁷ De hecho “*character*” es el término que la Countryside Commission inglesa utilizó para denominar a sus unidades de paisaje (*character areas*) y para referirse a la diversidad paisajística de su territorio: *The Character of England* (COUNTRYSIDE COMMISSION, 1998).

hecho que tanto aproxima hoy a las políticas paisajísticas y de patrimonio cultural.

La referencia a las relaciones entre naturaleza y cultura en la configuración del carácter de cada paisaje incorpora implícitamente otro aspecto esencial tanto para la interpretación del hecho paisajístico (realidad material, percibida y representada), como para su ordenación. Me refiero al carácter dinámico del paisaje (porque dinámicas son tales relaciones) y a la necesidad de considerar el tiempo, histórico y reciente, en la comprensión de la diversidad paisajística y en las propuestas para su gestión. Los paisajes aparecen ante el observador como un magno documento territorial para ser leído e interpretado, herencia transmitida a lo largo del tiempo y memoria de cada lugar (Schama, 1995).

El contenido histórico del paisaje, es decir, el hecho de que cada paisaje es lugar de lectura del mundo en su complejidad -“el espacio donde contemplar nuestra historia”-, tiene además implicaciones estéticas relevantes. Como ha señalado Venturi Ferriolo (1999) y recuerda Lionella Scasozzi (2002), los valores estéticos que reconocemos hoy en cada territorio están estrechamente ligados a la posibilidad de contemplar y leer en sus paisajes la complejidad de la historia del mundo que se expresa estéticamente en el sentido de cada lugar. En los paisajes -señala Venturi Ferriolo- “son individualizables las

Bloque 2. Metodología y fundamentos de la Estrategia

mutaciones sociales, la modificación de los modos de producción, de las formas urbanas, de los modos de vida, de la actividad laboral y económica, sobre todo de la visión del mundo y de la vida” (Venturi Ferriolo, 1999: 59).

Pero asumir la biografía del territorio a través del paisaje es también –o debiera serlo- un compromiso para proyectar el futuro. “La posibilidad de ese recuerdo del pasado armoniza la existencia humana y permite el deseo y la esperanza”, ha escrito el filósofo Emilio Lledó (Lledó, 2000: 74). Y la armonía y la esperanza no sólo resultan del respeto y el disfrute de la herencia, sino de la sabiduría que en muchos casos encierra lo heredado para proyectar el territorio con prudencia e inteligencia. Por eso mismo en determinadas corrientes actuales de estudio prospectivo del paisaje se opta por la idea de reconstrucción y rehabilitación a escala territorial, frente a la posición clásica de la mera protección y tutela del paisaje heredado. Dice, en ese sentido Nicolas Verdier, en un clarividente ensayo sobre la memoria y la morfogénesis de los lugares:

“A la magia del mantenimiento en el tiempo se prefiere el ejercicio de la reconstrucción, esto es, del análisis del proceso que implica la perennidad; en otras palabras, el modo en el que las formas del pasado se transmiten, pero siempre de manera

dinámica en la incesante renovación de un juego complejo de reinterpretaciones”.

Desde el punto de vista de la acción pública, el renovado entendimiento territorial del paisaje implica pues, frente a planteamientos pasados que asociaban su tratamiento de modo casi exclusivo a iniciativas de protección de la naturaleza o del patrimonio histórico-cultural, un compromiso político con todos los paisajes. De ahí que no pueda dissociarse la salvaguarda de los valores del paisaje del gobierno del territorio; de ahí también la importancia para el futuro de los paisajes, de la incorporación de criterios y objetivos paisajísticos en la planificación territorial y el urbanismo (Zoido Naranjo, 2002), tal y como se expondrá a continuación.

La apertura del horizonte paisajístico es a la vez territorial – concierne a todos los lugares-, histórica y dinámica, y social – incluye a las personas, a todos los grupos sociales, sean cuales sean sus visiones e intereses. De acuerdo con el Preámbulo del Convenio Europeo del Paisaje, su reconocimiento como “elemento clave del bienestar individual y social implica derechos y responsabilidades para todos”; su contribución a la formación de culturas locales y a la consolidación de identidades, lo convierten en “un componente fundamental del patrimonio natural y cultural”; y

su consideración como “recurso favorable para la actividad económica” hacen de las iniciativas de “protección, gestión y ordenación del paisaje” una vía de fomento de la competitividad de los territorios desde el carácter y la identidad de los lugares, y desde los valores ecológicos y culturales que el paisaje alberga.

9.2.2. Todos los paisajes merecen atención y gobierno. Proteger, gestionar, ordenar los paisajes

Reconocer que todos los paisajes importan implica disponer de formas de intervención diferenciadas, atendiendo a las características, a los valores y a las tendencias de cada uno de ellos. En unos casos será preciso proteger –si no lo están ya– áreas o elementos del paisaje por su elevado interés, por su representatividad o, simplemente, por el aprecio social que merecen; en otros, ante situaciones de manifiesto deterioro, será necesario restaurar, rehabilitar o crear (“ordenar”); en muchos paisajes será sólo cuestión de gestionar procesos de transformación, de modo que los cambios puedan integrarse en el paisaje sin menoscabo de su carácter. Eso es, justamente, lo que hace el Convenio cuando en su Artículo 3 establece que “tiene por objetivo promover la protección,

gestión y ordenación de los paisajes”, definiendo en el Artículo 1 cada una de esas nociones en los siguientes términos:

“Por ‘protección de los paisajes’ –dice el CEP– se entenderán las 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”. El documento de Orientaciones para la aplicación del Convenio Europeo del Paisaje aclara que “el concepto de protección integra la idea de que el paisaje está sometido a evoluciones que es necesario aceptar, dentro de ciertos límites. Las acciones de protección –prosigue–, objeto ya de numerosas experiencias, no pueden detener el tiempo, ni reconstruir las características naturales o antrópicas desaparecidas; sin embargo, pueden orientar la evolución de los lugares para transmitir a las generaciones futuras sus características específicas, materiales e inmateriales” (Convenio Europeo del Paisaje, 2007: 117).

Junto a la “protección”, el CEP se refiere a acciones de lo que en castellano se ha traducido por “ordenación del paisaje” (“landscape planning” y “pianificazione dei paesaggi”, en las versiones inglesa e italiana, respectivamente; y “aménagement des paysages” y “ordenamento da paisagem”, en los textos en francés y portugués). Se trata de aquellas

Bloque 2. Metodología y fundamentos de la Estrategia

“acciones que presentan un carácter prospectivo particularmente acentuado con vistas a mejorar, restaurar o crear paisajes”. La ordenación del paisaje –matizan las “Orientaciones”- “es asimilable a la noción de proyecto de territorio y comprende formas de transformación que tengan la capacidad de anticipar nuevas necesidades sociales mediante la consideración de transformaciones en curso (...). Se aplica también a la restauración de espacios degradados (...), para que puedan responder a los objetivos de calidad paisajística formulados” (Convenio Europeo del Paisaje, 2007:118).

Entre la “protección” y la “ordenación”, el Convenio sitúa la “gestión de los paisajes”, entendiéndolo por ello “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”. Son muy oportunos los comentarios del documento de “Orientaciones” sobre la noción de “gestión de los paisajes”:

“(Se trata de) una acción continua en el tiempo destinada a influir en cualquier actividad susceptible de modificar el paisaje. Puede verse como una forma de ordenación adaptativa, que evoluciona por sí misma a medida que las sociedades transforman su modo de vida, su desarrollo y su

entorno. Se concibe también como un proyecto de territorio que tiene en cuenta las nuevas aspiraciones sociales, la previsión de modificación de las características biofísicas y culturales y el acceso a los recursos naturales” (Convenio Europeo del Paisaje, 2007: 118).

En el mismo Capítulo I de Disposiciones generales se recoge, junto a las definiciones de “paisaje”, “política en materia de paisajes”, y “protección, gestión y ordenación paisajística”, la de otra noción novedosa en el CEP, la de “objetivo de calidad paisajística”, abordada posteriormente en distintos puntos del articulado. “Por ‘objetivo de calidad paisajística’ se entenderá, para un paisaje específico, 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” (art.1c).

Se trata de una noción abierta, cuyo contenido y metodología van perfilándose con la práctica. A partir de experiencias de los últimos años en proyectos de paisaje, sobre todo de escalas subregional y local, los “objetivos de calidad paisajística” vendrían a suponer la culminación del proceso de caracterización y valoración del paisaje, con la participación de la población, y expresarían metas paisajísticas de una sociedad que habrán de ser concretadas mediante estrategias y acciones en los instrumentos de ordenación pertinentes. En

todo caso, el enunciado de los objetivos de calidad debe referirse, como señala el Convenio, a paisajes concretos, atendiendo a sus características y potencialidades, y a la percepción de la población. No deberían confundirse con grandes principios u objetivos estratégicos, y tampoco con acciones concretas. La opción de los catálogos de paisaje de Cataluña o la que hemos planteado recientemente a escala local en el “Estudio y directrices de paisaje de Trujillo y su Tierra” (Mata Olmo y Ferrer Jiménez, 2015), expresando en términos cualitativos la aspiración de que determinados rasgos del paisaje sean conservados, realizados o recualificados, parece una alternativa razonable⁸. El objetivo de calidad paisajística se convierte así en la formulación de una aspiración colectiva específica sobre un paisaje concreto, atendiendo a sus características y potencialidades, y al interés general. Como recoge el “Informe explicativo”, “debe establecerse una clara relación entre dichos objetivos, los resultados del análisis para la identificación y cualificación, y las medidas necesarias para conseguirlos”.

⁸ Por ejemplo, el objetivo de calidad paisajística 11 para les *Terres de Lleida* (sobre un total de 21 para el conjunto del ámbito) se enuncia en los siguientes términos: “Un paisatge de nuclis alineats en valls ordenats urbanísticament i amb visió de conjunt conforme a l’assumpció d’aquest patró d’assentament” (Generalitat de Catalunya, 2010: 178). En el caso de Trujillo, el segundo de los objetivos de calidad paisajística planteados en el “Estudio y directrices” citado es el de “un paisaje del Berrocal trujillano protegido, recualificado y activado como patrimonio territorial”, al que se vinculan cinco directrices y un total de nueve acciones para alcanzarlo.

9.2.3. Compromisos y medidas de los Estados y administraciones públicas

El CEP dedica los capítulos II y III a los compromisos que adquieren las Partes, tras su ratificación. El capítulo II trata de las denominadas “Medidas Nacionales” y el III, de la “Cooperación Europea”. El artículo 4, dentro del capítulo de “Medidas Nacionales”, se refiere al “reparto de las competencias” en la aplicación del Convenio, de conformidad con los principios constitucionales de cada Parte y su organización administrativa, pero respetando el principio de subsidiariedad, “teniendo en cuenta la Carta Europea de la Autonomía Local”. Es importante subrayar, con Zoido, que el “Informe explicativo” enfatiza (apdo. 49) en la eficacia en materia de paisaje de los poderes más cercanos a los ciudadanos, pero reconoce también la necesidad de coordinación de los diferentes niveles políticos, “particularmente en cuanto concierne a los instrumentos de urbanismo y ordenación del territorio”.

El enunciado de las “Medidas Nacionales” distingue el Convenio entre “Medidas generales” (art. 5) y “Medidas específicas” (art. 6). En realidad, podrían entenderse como un conjunto unitario que marca los compromisos y desafíos de esta política de paisaje renovada para todas las

Bloque 2. Metodología y fundamentos de la Estrategia

administraciones públicas. Las “medidas generales” tienen más bien el carácter de exigencias de naturaleza contextual y procedimental, en tanto que las “específicas” remiten a campos de acción más concretos, aunque enunciados en términos muy abiertos, como corresponde a un tratado internacional de estas características. Unas y otras, como se verá a continuación, han permitido diseñar en España en el último decenio, políticas y estrategias de paisaje en el ámbito de las comunidades autónomas, de determinados territorios insulares y, excepcionalmente, en algunos municipios.

Las “Medidas generales” son las siguientes:

- Reconocer jurídicamente los paisajes como elemento fundamental del entorno humano, expresión de la diversidad de su patrimonio común, cultural y natural y como fundamento de su identidad.
- Definir y aplicar políticas destinadas a la protección, gestión y ordenación de los paisajes mediante la adopción de medidas específicas contemplada en el artículo 6.
- Establecer procedimientos para la participación pública, así como de las autoridades locales y regionales y otras partes interesadas en la formulación y aplicación de las

políticas en materia de paisaje mencionadas en el apartado anterior

- Integrar el paisaje en las políticas de ordenación territorial y urbanística, y en las políticas en materia cultural, medioambiental, agrícola, social y económica, así como en cualquiera otras políticas que puedan tener un impacto directo o indirecto sobre el paisaje.

Las “Medidas específicas” se refieren a:

- a) Sensibilización de la sociedad civil, las organizaciones privadas y las autoridades públicas respecto del valor de los paisajes, su papel y sus transformaciones.
- b) Formación y educación a distintos niveles: de especialistas y posgraduados; de profesionales del sector público y privado y de asociaciones interesadas; educación escolar y capacitación de los graduados universitarios.
- c) Identificación y “calificación”: identificación de los paisajes de cada y en todo el territorio; caracterización y estudio de las fuerzas y presiones que los transforman; seguimiento de tales transformaciones; calificación de los paisajes así definidos, teniendo en cuenta los valores que les atribuyen las Partes y la población interesadas.

- d) Definición de objetivos de calidad paisajística para los paisajes identificados y valorados, previa consulta pública.
- e) Aplicación de las políticas en materia de paisaje mediante el establecimiento de instrumentos destinados a la protección, gestión y/u ordenación del paisaje.

En el ámbito de la Cooperación Europea, el capítulo III se ocupa de las políticas y programas internacionales para cooperar en el estudio de la dimensión paisajística de las políticas y programas internacionales; de la asistencia mutua y el intercambio de información entre las Partes; de los Paisajes transfronterizos, favoreciendo la cooperación local y regional en torno al paisaje en áreas de frontera internacionales, y, en su caso, la elaboración y ejecución de programas comunes; del seguimiento de la aplicación del Convenio; y del Premio del Paisaje del Consejo de Europa.

Ocho años después de la puesta a la firma del CEP, el Comité de Ministros del Consejo de Europa del 6 de febrero de 2008 adoptó un importante documento de orientaciones para el desarrollo del Convenio, a partir de la experiencia y de los problemas de interpretación y de aplicación surgidos en ese periodo. El documento contiene una I Parte de Principios

Generales, una II Parte de Medidas Generales, y un Anexo con "Algunos ejemplos de instrumentos utilizados para la aplicación del Convenio Europeo del Paisaje. Sin perjuicio del interés del citado documento para la concreción de las políticas de paisaje emanadas del CEP y para resolver problemas surgidos en estos años, solo se incorpora en este texto, en la tabla adjunta, el contenido de los denominados "Objetivos de los principios Generales". Pueden considerarse la agenda prioritaria y ajustada a la realidad de los desafíos de la política de paisaje que preconiza el Convenio de Florencia en el décimo aniversario de su entrada en vigor.

Bloque 2. Metodología y fundamentos de la Estrategia

Tabla I. Orientaciones para la aplicación del Convenio Europeo del Paisaje (2008)

Principio Generales. Objetivos
<p>A. Considerar el territorio en su totalidad</p> <p>El Convenio se aplica al conjunto del territorio y cubre los espacios naturales, rurales, urbanos y periurbanos. Conciernen tanto a los espacios terrestres como a las aguas interiores y marítimas. Afecta a paisajes que pueden ser considerados relevantes, así como a paisajes cotidianos y a paisajes degradados.</p>
<p>B. Reconocer el papel fundamental del conocimiento</p> <p>La identificación, caracterización y cualificación de los paisajes constituye la fase preliminar de cualquier política de paisaje. Esto implica un análisis del paisaje en los planos morfológico, histórico, cultural y natural, y de sus interrelaciones, así como un análisis de las transformaciones. La percepción del paisaje por la población debe ser también analizada, desde el punto de vista tanto de su desarrollo histórico como de su significado reciente.</p>
<p>C. Promover la sensibilización</p> <p>La implicación activa de la población supone que el conocimiento especializado sea accesible a todos, es decir, que sea fácilmente accesible, estructurado y presentado de un modo que pueda ser comprendido incluso por no especialistas.</p>

D. Formular estrategias para el paisaje

Cada nivel administrativo (nacional, regional y local) está llamado a formular estrategias para el paisaje, específicas y/o sectoriales, dentro del marco de sus competencias. Éstas se apoyan en los medios e instituciones que, coordinados en el tiempo y en el espacio, permiten programar la puesta en práctica de la política. Las diferentes estrategias deberían estar vinculadas entre ellas por los objetivos de calidad paisajística.

E. Integrar el paisaje en las políticas territoriales

El paisaje debería ser integrado en la elaboración de todas las políticas de ordenación territorial, ya sean generales o sectoriales, con el fin de conducir propuestas que permitan incrementar la calidad de la protección, gestión y ordenación del paisaje.

F. Integrar el paisaje en las políticas sectoriales

El paisaje debería ser tenido en cuenta para los procedimientos apropiados, que permitan integrar sistemáticamente la dimensión paisajística en todas las políticas que influyen en la calidad de los lugares. La integración se refiere tanto a los diferentes organismos y departamentos administrativos del mismo nivel (integración horizontal) como a los diversos organismos pertenecientes a diferentes niveles (integración vertical).

G. Poner en práctica la participación pública

Todas las acciones emprendidas para la definición, realización y seguimiento de políticas de paisaje deberían estar precedidas y acompañadas por procedimientos de participación de la población y los agentes afectados, con el objetivo de permitirles jugar un papel activo en la formulación de los objetivos de calidad paisajística, su puesta en práctica y su seguimiento.

H. Respetar los objetivos de calidad paisajística

Cada intervención o proyecto de ordenación debería respetar los objetivos de calidad paisajística. Deberían, en particular, mejorar la calidad paisajística o como mínimo, no provocar un deterioro de la misma. En consecuencia, será necesario evaluar los efectos de los proyectos, sea cual sea su escala, sobre los paisajes y definir reglas e instrumentos para responder a esos efectos. Cada intervención o proyecto de ordenación debería ser no sólo compatible, sino también apropiada para las características de los lugares.

I. Desarrollar la asistencia mutua y el intercambio de información

El intercambio de información, la circulación de ideas, metodologías y experiencias entre los especialistas del paisaje, y las enseñanzas derivadas de estas experiencias son fundamentales para fortalecer el arraigo social y territorial del Convenio Europeo del Paisaje y lograr sus objetivos.

Fuente: Convenio Europeo del Paisaje, 2007: 114-115

9.3. Sobre la aplicación del Convenio Europeo del Paisaje en España

El último periodo de intenso crecimiento inmobiliario e infraestructural en España ha coincidido con la primera andadura del Convenio de Florencia. Con contadas excepciones, el vertiginoso proceso edificatorio del territorio hasta fines de 2007 se ha hecho de espaldas al paisaje o, casi mejor, contra el paisaje, pese a que ya en esos años el

discurso y los objetivos paisajísticos del CEP estaban calando en determinados ambientes académicos y técnicos, y en algunas administraciones autonómicas y locales. Téngase en cuenta que la Comunidad Valenciana aprobó hace ya un decenio su Ley 4/2004, de ordenación del territorio y protección del paisaje (la primera norma que traspone a la legislación española la definición y los planteamientos del CEP⁹) y que Cataluña lo hizo al año siguiente con su Ley 8/2005, de 8 de junio, de protección, gestión y ordenación, incorporando al mismo título de la norma las tres grandes líneas de acción del CEP.

9.3.1. Un escaso desarrollo de los compromisos en materia de paisaje en la legislación básica reciente del Estado

Más allá de la ratificación del Convenio por el Reino de España, que tras una larga tramitación entró en vigor, como se ha dicho, el primero de marzo de 2008, la incorporación de objetivos paisajísticos a legislación aprobada por las Cortes Generales ha sido hasta ahora escasa y, en general, poco significativa. Cosa distinta ha ocurrido en las comunidades

⁹ Sustituida por la Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana.

Bloque 2. Metodología y fundamentos de la Estrategia

autónomas y en algunos territorios insulares, que con legislación específica de paisaje o sin ella, han comenzado a desarrollar iniciativas paisajísticas inspiradas expresamente en los compromisos y medidas de las Partes signatarias del Convenio. En ese sentido, como ahora se verá, junto a avances importantes en la “identificación y calificación” de los paisajes (art. 6.C) de escala autonómica, la aplicación de los objetivos de protección, gestión y ordenación del paisaje establecidos por el Convenio en su artículo 3 se ha concretado mayoritariamente en planes de ordenación del territorio de escala autonómica y, sobre todo, subregionales, en contadas estrategias de paisaje (una regional y otra insular, entre las aprobadas por las administraciones competentes) y en otros instrumentos operativos de menor rango.

En cuanto a las normas generales del Estado aprobadas en el último decenio, algunas de alta incidencia paisajística, como el texto refundido de la **Ley de Suelo** (Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio; Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana) o la **Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural**, lo cierto es que apenas se han hecho eco de la concepción y compromisos que establece el Convenio de Florencia. La Ley de Suelo (de acuerdo con el texto de Real

Decreto Legislativo 7/2015) se refiere al paisaje de manera genérica en el art. 3 (“Principio de desarrollo territorial y urbano sostenible”), estableciendo en el párrafo 3.a “la eficacia de las medidas de conservación y mejora de la naturaleza, la flora y la fauna y de la protección del patrimonio cultural y del paisaje”. Es importante la mención explícita a un “medio ambiente y paisaje adecuados” en el enunciado de los derechos del ciudadano (art. 5), si bien en la relación de deberes del artículo siguiente solo se menciona el respeto y la contribución a la conservación del “medio ambiente y el paisaje natural”, y en otro párrafo, del “paisaje urbano”. En materia de integración paisajística de instalaciones, construcciones y edificaciones, la ley reitera los criterios de normas anteriores en cuanto a que en los lugares de paisaje abierto (...) o en las perspectivas que ofrezcan los conjuntos urbanos de características histórico-artísticas, típicos o tradicionales, y en las inmediaciones de las carreteras y caminos de trayecto pintoresco, no se permitirá que la situación, masa, altura de los edificios, muros y cierres, o la instalación de otros elementos, limite el campo visual para contemplar las bellezas naturales, rompa la armonía del paisaje o desfigure la perspectiva propia del mismo” (art. 10.2).

Sorprende, particularmente, la escasa atención al paisaje de la Ley para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural, sobre todo teniendo en cuenta el enfoque renovador de la norma en numerosos aspectos ligados a la agricultura territorial y al desarrollo rural, y considerando además el fundamental papel de la agricultura en el modelado y gestión del paisaje, que se ha convertido junto a otras externalidades positivas de las actividades agrosilvopastoriles en un patrimonio y un potencial de desarrollo importante (Silva Pérez, 2009) . Entre los objetivos de la ley, hay una mención muy general al paisaje en cuanto a “lograr un alto nivel de calidad ambiental en el medio rural, previniendo el deterioro del patrimonio natural, del paisaje y de la biodiversidad” (art. 2.2.e.), con lo que parece asumirse solo la dimensión ambiental del paisaje. Entre las “Medidas para el desarrollo rural sostenible” del capítulo VI, la ley señala en el ámbito de la diversificación económica “proponer los recursos geológicos que existen en el entorno rural y que pueden ser utilizados para un desarrollo sostenible, dando prioridad a la conservación del medio ambiente, el paisaje y el patrimonio natural y cultural”, pero nada más se concreta. Esta ley habría sido un buen marco para incorporar los objetivos del CEP en relación con el medio rural, sobre todo teniendo en cuenta que su tramitación se hizo en paralelo con la ratificación del Convenio y con distintos seminarios científicos y técnicos sobre el relevante papel del

sector agrario y el mundo rural en la protección, ordenación y puesta en valor del paisaje.

Una mención particular, sensu contrario, merecen dos leyes estatales del último decenio sobre materias de alto significado paisajístico también, que han introducido parcialmente planteamientos del Convenio Europeo del Paisaje. Una es la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, y la segunda, la reciente Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. La Ley del Patrimonio Natural y la Biodiversidad mantiene la figura, definición y regímenes de protección de los Parques y de las Reservas Naturales de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, adaptando la definición de los Paisajes Protegidos –que también figuraban en la citada norma de 1989- al CEP. De hecho, en su artículo 3, sobre definiciones, entiende el paisaje en idénticos términos que el mencionado Convenio. Pero más importante resulta a nuestro juicio lo que la norma básica sobre la protección del patrimonio natural y la biodiversidad considera en torno a la acción pública en materia de paisaje. Tal acción, una vez asumida la definición del CEP, no puede restringirse a los planteamientos convencionales de una norma de protección de la naturaleza, por lo que el legislador la remite a “una política ambiental española en un momento posterior”. Se transcribe por su interés el párrafo de referencia:

“Si bien la protección del paisaje se afirma como uno de los principios de la presente ley y en ella se regulan aspectos puntuales de la política de paisaje, tales como la posibilidad de proteger algunos de ellos mediante figuras más generales o específicas de espacios naturales protegidos, la necesidad de que el análisis de los paisajes forme parte del contenido mínimo de los planes de ordenación de los recursos naturales, su utilización potencial como instrumento para dotar de coherencia y conectividad a la Red Natura 2000 y el fomento de las actividades que contribuyen a su protección como externalidad positiva cuando forme parte de un espacio protegido, no pretende, sin embargo, la presente ley ser el instrumento a través del cual se implantarán en España, de manera generalizada, las políticas de protección del paisaje como legislación básica del artículo 149.1.23.^a, políticas cuyo contenido técnico y enfoque general, no exento de valor paradigmático, exigen la puesta en marcha de instrumentos de gestión como los establecidos, con carácter de mínimos, en el Convenio Europeo del Paisaje, hecho en Florencia el 20 de octubre del año 2000, en el seno del Consejo de Europa y que serán introducidos en la política ambiental española en un momento posterior”.

Otro alcance tiene el tratamiento del paisaje en la Ley de evaluación ambiental de 2013 (LEA). Dice su preámbulo que “merece una mención especial el hecho de que en España ya es plenamente aplicable el Convenio Europeo del Paisaje, ratificado el 26 de noviembre de 2007, por lo que deberá

aplicarse tanto en la evaluación de impacto ambiental como en la evaluación ambiental estratégica” (LEA, Preámbulo). En correspondencia con ello, además de incluir, como resulta lógico, el paisaje entre los distintos hechos objeto de evaluación, tanto ambiental como estratégica, la ley establece en su anexo VI, sobre criterios técnicos del estudio de impacto ambiental, “la identificación, censo, inventario, cuantificación y, en su caso, cartografía, de todos los aspectos ambientales mencionados en el artículo 35, que puedan ser afectados por la actuación proyectada, incluido el paisaje en los términos del Convenio Europeo del Paisaje” (LEA, 2013, Anexo VI 3.b). De ese modo, la concepción abierta y territorial del CEP, y sus medidas de protección, gestión y ordenación, se incorporan a una legislación sectorial que tanta importancia tiene en el futuro de la calidad del paisaje.

9.3.2. La incorporación de los planteamientos y objetivos del CEP a la agenda política de las Comunidades Autónomas

Como se ha señalado ya, frente a la escasa repercusión del CEP en la legislación del Estado, el asunto del paisaje se ha incorporado en el último decenio y medio a la agenda política de las comunidades autónomas, bien es verdad que con diverso alcance jurídico, político y técnico-administrativo.

Puede afirmarse sin ningún género de dudas que el Convenio Europeo del Paisaje es un referente asumido hoy por todas las comunidades autónomas, y que las iniciativas que éstas han puesto en marcha se inspiran directamente en el Convenio, en su definición de paisaje, en la necesidad de conocer y, en su caso, actuar sobre todos los paisajes, y en la pertinencia de abordar medidas tanto de protección, como de gestión, ordenación y puesta en valor. Un repaso de los sitios web de las CC.AA. pone de manifiesto cómo el paisaje tiene hoy, con mayor o menor desarrollo, un espacio en la imagen corporativa y la acción pública de los entes regionales.

A) Avances en el conocimiento del paisaje

Puede que la prueba más evidente del interés por el paisaje - se disponga o no de norma específica autonómica- es la progresión en los últimos años de los estudios de paisaje de escalas regional y subregional, siguiendo los requerimientos y la concepción de paisaje del CEP. En unos casos, el conocimiento de la diversidad paisajística responde a lo establecido en leyes y reglamentos autonómicos. El mejor ejemplo es el de los Catálogos de paisaje de Cataluña, a cargo del Observatori del Paisatge, de acuerdo con lo que marca la ley catalana de 2005 (Sala i Martí, 2010). En la elaboración de catálogos por “áreas funcionales” (ámbitos, como en

Cataluña, de los planes de ordenación del territorio subregionales) está trabajando también el Gobierno Vasco a partir de los establecido por el Decreto 90/2014, de 3 de junio, sobre protección, gestión y ordenación del paisaje. Pero lo interesante es que estos estudios de caracterización y valoración se están llevando a cabo en prácticamente todas las comunidades autónomas, y también en algunas islas de Canarias y Baleares, en estos casos como parte de planes de ordenación del territorio o planes de paisaje (en Canarias). No es fácil hacer en este momento un estado de la cuestión, pues la realidad es muy dinámica, aunque sigue siendo de utilidad el balance que publicó hace unos años el Observatorio de la Sostenibilidad de España (VV.AA., 2010: 66-133).

Este avance de los estudios territoriales del paisaje es un hecho importante pues la política paisajística debe estar fundada en un conocimiento sistemático, algo de lo que se carecía hasta ahora. Se trata además de un asunto complejo y abierto, dada la concepción integradora de paisaje adoptada por el CEP, sin una metodología de estudio preestablecida. De ahí el interés de las “Orientaciones para la aplicación del CEP” en materia de identificación, caracterización y cualificación de los paisajes (Convenio Europeo del Paisaje, 2007: 121-123). Las experiencias recogidas en una obra editada en 2009 sobre atlas, catálogos e inventarios en Europa (Nogué y otros,

2009), y las que vamos conociendo en España, ponen de manifiesto un esfuerzo de convergencia, por encima de sesgos disciplinares, en torno al conocimiento territorial del carácter de los paisajes, de su identidad, de lo que los hace diferentes, y no necesariamente mejores o peores que otros (Mata, 2006b).

En ese sentido, y pese a no haber homogeneidad en los trabajos de caracterización paisajística de las comunidades autónomas, es destacable la influencia del método británico Landscape Character Assessment (Scottish Natural Heritage-The Countryside Agency, 2002), de los atlas de paisaje departamentales franceses (Brunet-Vinck, 2004) y de la metodología seguida por los catálogos de paisaje de Cataluña (Nogué y Sala, 2006), que en buena medida recoge los planteamientos de la experiencia británica. Resulta de interés así mismo la línea de trabajo metodológica del Centro de Estudios Paisaje y Territorio, organismo nacido en 2005 fruto de convenio entre la entonces Consejería de Obras Públicas y Transporte de la Junta de Andalucía y las universidades públicas andaluzas, plasmada en parte en la obra colectiva Marco conceptual y metodológico para los paisajes españoles (Zoido y Ortega, 2010).

Pero el conocimiento del carácter, la diversidad y los valores del paisaje debe ser la puerta para actuar en su defensa y mejora. En principio, la política paisajística tal y como la concibe el CEP no está atribuida a ninguna política sectorial o instrumento específico de ordenación; es más, dada la naturaleza integradora y holística del paisaje, el logro de los objetivos de una gestión que responda realmente a esa concepción debería apoyarse, además de en numerosas políticas sectoriales de incidencia paisajística (Fernández Rodríguez, 2007: 166 y ss.), en distinto tipo de instrumentos, tanto en los propiamente dedicados a la ordenación física y el desarrollo territorial, como también en herramientas de carácter más “epidérmico” sobre atenuación de impactos e integración paisajística, y en otras figuras de naturaleza estratégica, en las que prima la concertación de intereses y compromisos por encima de determinaciones más o menos vinculantes, como son las cartas del paisaje (Cortina, 2009). En este sentido, una vez más, el bajo perfil regulador del Convenio, criticado a veces, constituye una oportunidad para adecuar la gestión del paisaje a realidades sociales y políticas diversas en el panorama europeo, y también en el marco del Estado autonómico.

B) Actuar con legislación específica de paisaje

Legislar en materia de paisaje, como han hecho ya la Comunidad Valenciana, Cataluña y Galicia, además de dar rango normativo específico a las políticas de paisaje y de convertir su objeto en un concepto jurídico determinado, permite fijar los instrumentos para una intervención efectiva. El caso catalán, con su Ley 8/2005 de protección, gestión y ordenación del paisaje y su correspondiente Reglamento (Decreto 242/2006), es quizás el más ilustrativo por la perspectiva que ofrece más de un decenio de actividad y, sobre todo, por la continuidad de la política paisajística catalana en contextos cambiantes.

Siguiendo las recomendaciones del CEP (“Integrar el paisaje en las políticas de ordenación del territorio y urbanismo”), la materialización de la política paisajística se viene llevando a cabo, tanto en Cataluña como en la Comunidad Valenciana – aunque aquí con considerable menor efectividad-, de modo incipiente en Galicia y en el País Vasco de acuerdo con el Decreto mencionado, a través de procedimientos reglados de integración del paisaje en la planificación territorial.

Los Catálogos catalanes son definidos por el artículo 9 de la Ley de 2005 como “documentos de carácter descriptivo y

prospectivo que determinan la tipología de los paisajes de Cataluña, identifican sus valores y estado de conservación y proponen los objetivos de calidad que han de cumplir”. Lo importante de la opción catalana es que se garantiza la coordinación y la integración –no sin problemas en la práctica- del estudio paisajístico –el Catálogo- en la figura reglada de planificación subregional, es decir, en el Plan Territorial Parcial. Se hace a través de las Directrices de Paisaje, que, a partir de los catálogos, precisan e incorporan a los planes territoriales parciales y planes directores territoriales, los objetivos de calidad paisajística (Esteban, 2010). De esa forma se le reconoce especificidad a la ordenación del paisaje, pero dentro de y a la misma escala que la planificación territorial integral.

En la Comunidad Valenciana, más allá del Plan de Acción Territorial de Paisaje, que preveía en su artículo 11.2 de la ley 4/2004 como instrumento para identificar y proteger los paisajes de relevancia regional en el territorio valenciano (hasta el momento no aprobado, aunque con documentos previos), son los Estudios de Paisaje a los que la citada Ley confía el control paisajístico de cualquier actuación con incidencia en el territorio y, por lo mismo, los que mayor complejidad presentan en su desarrollo reglamentario. Los artículos 30.1 y 2 y 11.1 de la citada Ley les otorgaban una

Bloque 2. Metodología y fundamentos de la Estrategia

función coadyuvante –en materia de paisaje– de la planificación territorial y de la urbanística de ámbito municipal –o supramunicipal en su caso-. Deberían acompañar, por tanto, a los Planes de Acción Territorial, a los Planes Generales y a los instrumentos de planificación urbanística que prevean un crecimiento urbano.

En ambos casos, pues, en Cataluña y en la Comunidad Valenciana (también en el País Vasco con su Decreto de Paisaje de 2014, en Galicia y en Cantabria, aquí hasta el momento como mero compromiso legal), la caracterización y atribución de valores al paisaje como paso previo al establecimiento de objetivos paisajísticos y a la integración de estas propuestas en los instrumentos de planificación territorial se lleva a cabo mediante figuras específicas (Catálogos y Estudios de Paisaje, respectivamente), que en el caso catalán conducen a las Directrices de Paisaje de los Planes Territoriales Parciales, y en el valenciano, forman parte integrante de los Planes de Acción Territorial y de los Planes Generales, que se redactan conjuntamente con sus respectivos Estudios de Paisaje.

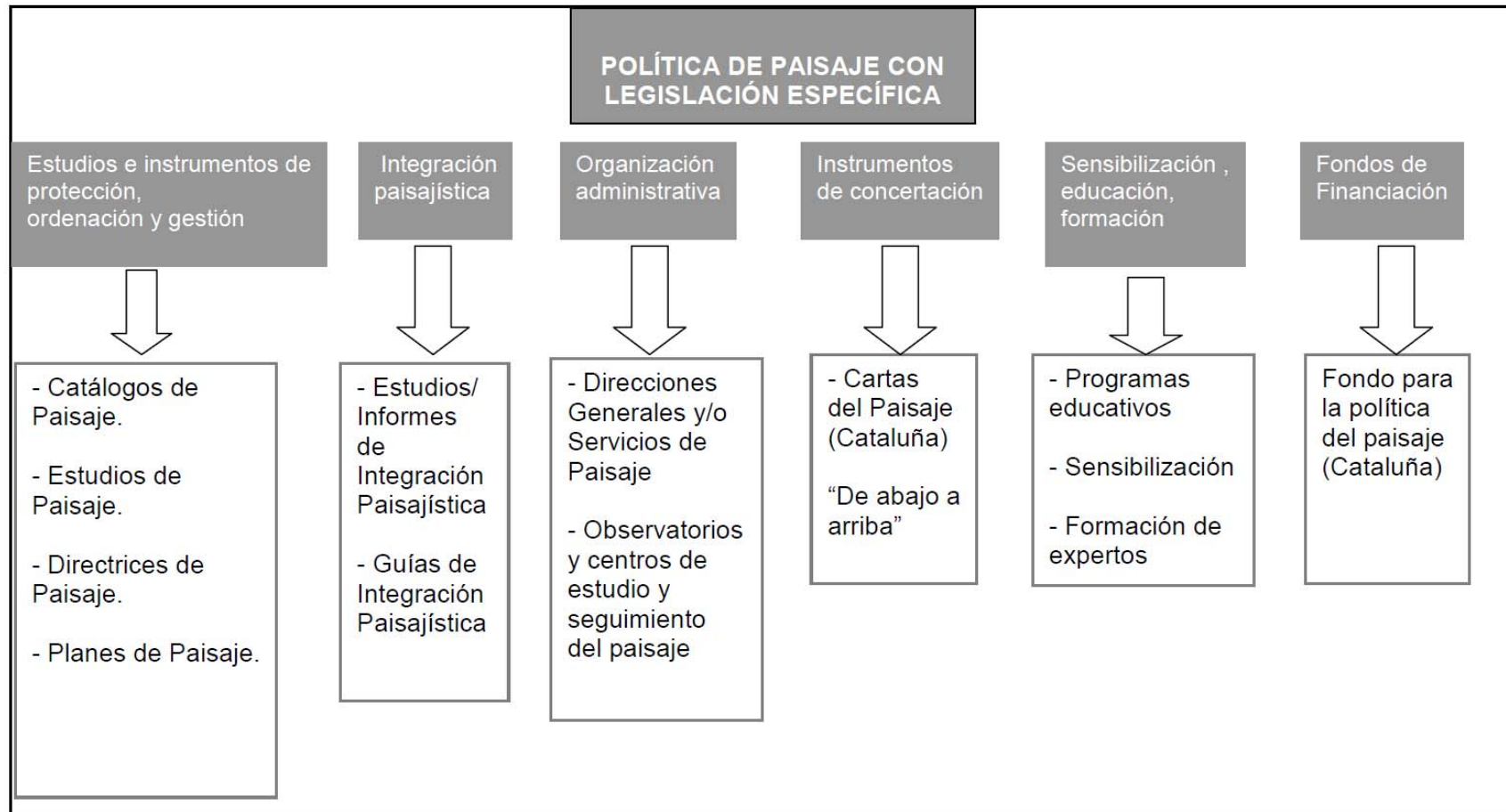
Pero también son muy importantes para la gestión del paisaje los estudios e informes de impacto e integración paisajística como los que se desarrollan en Cataluña (Busquets, 2009), y,

con algunas variantes, en la Comunidad Valenciana (Muñoz, 2008: 111-112) a partir su legislación paisajística. En esa misma línea, en Galicia, conforme a lo establecido en el artículo 11.1 de la Ley 7/2008, de protección del paisaje Galicia, todos los proyectos que deban someterse al procedimiento de Declaración de Impacto Ambiental, según establece la legislación sectorial vigente, deberán incorporar un estudio de impacto e integración paisajística, en el que se evaluarán los efectos e impactos que el proyecto pudiera provocar en el paisaje y las medidas de integración paisajística propuestas. Como documentos orientativos resultan de interés las guías que recientemente han editado las Consellerías de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras (Borobio y Castillo, 2013; Borobio, 2012) y de Medio Rural e do Mar (García García, 2013) en materia de buenas prácticas para intervención en los núcleos rurales, impacto paisajístico e integración y sostenibilidad paisajística de los establecimientos de acuicultura litoral.

A estos dos tipos de instrumentos –los de planificación territorial y los de integración paisajística- hay que sumar otros de concertación de estrategias, concretamente las ya mencionadas “cartas de paisaje”, recogidas en el capítulo VI de la ley catalana, un instrumento voluntario de participación, concertación y mediación entre agentes públicos y privados de

un territorio para promover la mejora de sus paisajes. La "carta" actúa a través de un programa de gestión del paisaje que establece objetivos de calidad, acuerdos sobre estrategias de intervención y compromisos para ejecutar las acciones del programa (Cortina, 2009). Junto a los instrumentos, las leyes autonómicas aprobadas establecen también la organización administrativa de la política de paisaje, acciones en materia de educación y formación, y, en el caso catalán, un fondo específico para la política paisajística. En el cuadro adjunto se sintetizan los asuntos objeto de tratamiento por parte de las normas autonómicas citadas.

Figura 1. Ámbitos de la política paisajística con legislación específica sobre paisaje



C) Política paisajística sin ley de paisaje. Sobre las potencialidades de la planificación territorial

Carecer de ley de paisaje no supone ni justifica inacción política en la materia. Varias comunidades autónomas y algunas islas han comenzado a intervenir en el paisaje a través de actuaciones formuladas dentro del marco jurídico de la ordenación del territorio, concretamente de los instrumentos que lo desarrollan: directrices y planes regionales, y, sobre todo, planes subregionales e insulares, con mayor capacidad de concreción y determinación. En el caso de las islas Canarias, dentro de la arquitectura jurídica de la ordenación territorial y de los espacios naturales, se han elaborado Planes Territoriales Especiales de Ordenación del Paisaje, que concretan las determinaciones de los planes insulares de ordenación (PIO) o de las Directrices Generales de Ordenación de la Comunidad Autónoma en materia paisajística (Sabaté y Vera, 2008).

Sin perjuicio de que la política de paisaje pueda y deba plantearse desde muy diversos ámbitos de la administración pública con incidencia en el paisaje, lo cierto es que el enfoque y los compromisos del Convenio de Florencia se adecuan bien, como ya se ha dicho, al urbanismo y la ordenación del territorio, y a los planes que la desarrollan. La

consideración del paisaje como cualidad de todo el territorio, sus sinergias con numerosos procesos territoriales y la necesidad de llevar a cabo acciones, no sólo de protección, sino también de gestión y mejora, conducen inevitablemente a la planificación territorial. De hecho, como se acaba de exponer, las dos primeras comunidades autónomas que se han dotado de leyes de paisaje –también el País Vasco, Galicia y Cantabria–, han adjudicado, de una u otra forma, a los instrumentos de ordenación del territorio una función muy importante en la gestión del paisaje.

Una singularidad de interés, al margen de las figuras regladas de planificación territorial, son las “estrategias del paisaje”. Hasta el momento existen dos aprobadas, de muy distinta escala y competencia administrativa, la primera referida a la isla de Mallorca, y la segunda, a Andalucía. El documento de Mallorca contiene en realidad unas Bases per a una Estrategia de Paisatge de Mallorca (en adelante, Bases), aprobadas por el Consell de Mallorca en 2009 con una clara voluntad también de aplicar el CEP en el ámbito territorial y competencial de las islas (Consell de Mallorca, 2009). La “estrategia” adopta, en buena medida y dentro de sus limitadas posibilidades normativas, el enfoque y las fases de un proyecto de gestión del paisaje de ámbito insular, con el establecimiento de criterios y objetivos, y la formulación de líneas de actuación (a

modo de “programas”) y propuestas de intervención que, en materia de gestión de paisaje, van de la conservación de grandes conjuntos paisajísticos de alto valor (la Serra de Tramontana, promovida y finalmente declarada como Patrimonio Mundial en calidad de Paisaje Cultural) a la mejora, recuperación o recualificación de elementos y áreas de paisaje en ámbitos supramunicipales. Estas últimas constituyen de hecho proyectos de actuaciones-piloto de ordenación y mejora del paisaje en torno a elementos, puntos o áreas del territorio especialmente necesitadas de gestión y muy vividas, como puedan ser los accesos a núcleos de población, los espacios turísticos litorales o piezas intersticiales metropolitanas degradadas. Tienen el interés de estar en buena medida ligadas al instrumento reglado de ordenación del territorio insular –el Plan Territorial Insular de Mallorca-, en concreto a las Áreas de Reconversión Territorial, de clara vocación paisajística. De todo ello, como es obvio, se tratará de modo específico en este documento.

Por su parte, el Gobierno andaluz, tras una larga etapa de interés por el paisaje, que se remonta cuando menos a la Carta de Sevilla de 1992, aprobó en marzo de 2012 un documento interesante, la Estrategia de Paisaje de Andalucía. La Estrategia tiene el doble objetivo, según se dice en su introducción, de “integrar el paisaje en todas las políticas de la

Junta de Andalucía con posible repercusión directa o indirecta sobre el paisaje (...), asentando en Andalucía, mediante la acción compartida, integrada y coordinada de las Consejerías involucradas, una política específica para el paisaje con un carácter transversal” y de alcanzar “un pacto por el paisaje en Andalucía, en el que participen las demás administraciones públicas, los agentes económicos y sociales y los ciudadanos”. (Junta de Andalucía, 2012). En su capítulo 5 formula siete grandes objetivos de calidad paisajística –adoptando la terminología del CEP-, a cada uno de los cuales se asocia una serie de “líneas estratégicas” y programas de acción, y de recomendaciones para la inclusión del paisaje en distintos instrumentos de planificación, evaluación y gestión. En este último mes han tenido lugar una serie de seminarios temáticos en relación con los grandes ejes de la Estrategia, coincidiendo con el quinto aniversario de la misma, en algunos de los cuales ha participado el redactor de este documento.

No obstante, como se acaba de decir, en la mayor parte de las comunidades autónomas sin legislación específica de paisaje, comienzan también a incorporarse objetivos paisajísticos a los planes de ordenación del territorio, especialmente a los de ámbito subregional e insular. A nuestro juicio, las normas que actualmente regulan la ordenación del territorio y el urbanismo en España disponen de suficiente

Bloque 2. Metodología y fundamentos de la Estrategia

margen como para impulsar una política de paisaje comprometida con sus valores, siempre que haya voluntad política y se disponga de equipos técnicos capacitados a tal fin. Un plan territorial tiene en su mano la capacidad de controlar y orientar muchos de los procesos que provocan la pérdida de carácter y de calidad del paisaje, y, al mismo tiempo, de intervenir sobre sus aspectos más fisonómicos o epidérmicos.

Lo importante es que un programa de acción en materia de paisaje, de acuerdo con los planteamientos del CEP, como un proceso que implica conocimiento y diagnóstico paisajístico, formulación de objetivos sobre paisaje, y estrategias y acciones para su logro y seguimiento, se incorpore al núcleo del instrumento de planificación territorial, al diseño de lo que suele entenderse por “modelo territorial”, en decir, el horizonte de un territorio de calidad, más y mejor cohesionado que todo plan debe prever. Una opción es la de “los planes de paisaje” que se están elaborando para algunos territorios (en Canarias, por ejemplo) y que, como en Cataluña, incorporan directrices específicamente paisajísticas a los instrumentos de planificación territorial, que ya con sus propias determinaciones, si están bien planteadas, “intervienen en la protección y ordenación del paisaje, y lo hacen con una notable eficacia en la medida que condicionan

muchas de las transformaciones que se producen en el territorio, las cuales tienen mayoritariamente un indudable efecto en el paisaje” (Esteban, 2010: 53).

La otra opción consiste en incorporar la gestión del paisaje a la elaboración y desarrollo del propio plan. La experiencia avala (Mata, 2006b; 2009) que los objetivos de la gestión del paisaje, desde la protección de determinadas áreas o conjuntos, a la recualificación de otros, pasando por la fundamental tarea de orientar y armonizar las transformaciones inducidas por los procesos sociales y económicos, tienen plena cabida en el diseño del “modelo territorial” de cada plan a través de cuatro ejes de actuación propios de la planificación territorial, en especial, por su escala, de los instrumentos subregionales e insulares:

- La protección de determinados paisajes por su relevante valor y/o aprecio social, mediante técnicas de zonificación propias de la ordenación del territorio y el urbanismo, o a través de otras figuras procedentes de la legislación sectorial (ambiental o de patrimonio cultural), que pueden proponerse desde el plan.
- El establecimiento de iniciativas de gestión, recualificación y/o mejora para elementos, áreas o paisajes degradados.

- El planteamiento de criterios y directrices paisajísticas para las políticas sectoriales de incidencia territorial, como puedan ser la turística, la de infraestructuras, la energética y, particularmente, la agropecuaria y forestal. Dichas medidas resultarán de obligado cumplimiento para las determinaciones sectoriales del plan, y se entenderán como recomendaciones para políticas sectoriales cuya ejecución escapa a la competencia del mismo.
- El fomento del acceso al paisaje y puesta en valor del patrimonio paisajístico mediante el señalamiento de itinerarios y mirados, y del equipamiento de estancia e interpretación necesarios.

9.4. Sobre el tratamiento y la regulación del paisaje en la legislación autonómica de las Illes Balears

Como se señaló literalmente en el documento de Bases, la comunidad autónoma de las Illes Balears cuenta con legislación propia que considera el paisaje como objeto de atención de las políticas públicas, tanto del Govern, como de los Consells y de los ayuntamientos. Se trata, no obstante, de normas que regulan el paisaje de forma colateral, como un elemento ligado a asumir funciones coadyuvantes.

Las referencias más o menos explícitas a la defensa del paisaje que aparecen en la legislación de protección ambiental y de patrimonio cultural, y de forma más amplia por su alcance territorial, en el ámbito de la ordenación del territorio y el urbanismo, se mantienen con respecto a 2009, en la medida en que permanecen en vigor la Ley 5/2005 de 26 de mayo, para la conservación de los espacios de relevancia ambiental, con los Parajes Naturales (art. 13) y, sobre todo, los Paisajes Protegidos (art. 16) como figuras estrechamente ligadas a la protección de determinados paisajes, sin perjuicio de que el resto de categorías de espacios naturales protegidos también presuponen la conservación de valores paisajísticos.

La legislación balear de patrimonio cultural contiene también, siguiendo a la del Estado, referencias indirectas al paisaje, que pueden ser ampliadas y fortalecidas a la luz del CEP. Como se destacó en su momento –y nada ha cambiado hasta la fecha– la Ley 12/1998, de 21 de diciembre, del patrimonio histórico de las Islas Baleares no contiene como Bien de Interés Cultural (BIC) la figura de Paisaje Cultural, que ha sido recientemente incorporada a media docena de leyes autonómicas de patrimonio histórico-cultural¹⁰.

¹⁰ La categoría de Paisaje Cultural aparece en las leyes de patrimonio histórico de Cantabria, La Rioja, Murcia, Navarra y la Comunidad de Madrid.

Bloque 2. Metodología y fundamentos de la Estrategia

La norma balear es también bastante parca a la hora de definir el concepto de entorno, de evidente potencialidad paisajística. Su artículo 11 se refiere al entorno de los BIC afirmando que “las delimitaciones o modificaciones que se quieran realizar en los entornos de protección de los bienes declarados de interés cultural, deberán seguir el mismo procedimiento y tramitación que para la declaración de un bien de interés cultural”. Asimismo, el art. 35, reiterando el tenor de la Ley estatal, afirma que “los inmuebles declarados de interés cultural y los catalogados son inseparables de su entorno”. La parquedad de la ley no condiciona en nada las conclusiones precedentes, puesto que la ausencia de una definición de entorno remite a la legislación estatal y, por ello, a la interpretación del régimen de los entornos en los mismos términos señalados.

Un cambio de óptica significativo en la consideración del paisaje, aunque con carácter eminentemente de declarativo y muy escaso alcance práctico, es el que recoge **la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, agraria de las Illes Balears**. En su Preámbulo pueden leerse afirmaciones de tanto calado conceptual y estratégico como las siguientes, que sin embargo no tienen correlato alguno en el articulado de la norma.

“Asimismo, la agricultura no se limita a producir bienes, alimentos y materias primas para mercados en los que los consumidores finales y las empresas pueden manifestar su disposición a pagar por ellos. La agricultura también genera bienes públicos con un carácter social, como la protección del patrimonio cultural y etnológico, o con un carácter ambiental, como soporte de hábitats, protección de la biodiversidad o mantenimiento de paisajes, entre otros, que no disponen de mercado ni de precio.

Así pues, el sector agrario balear tiene una importancia fundamental desde el punto de vista ambiental, dado que constituye un apoyo eficaz para los ecosistemas, y en especial para el desarrollo de funciones ecológicas y servicios vitales, como la producción de biomasa; el almacenamiento, el filtrado y la transformación de nutrientes y agua; el sostenimiento de las reservas genéticas; la producción de alimentos, fibras y materias primas; la retención de carbono; la conservación del patrimonio etnológico, arqueológico y geológico, entre otros; o el alto valor añadido de las marcas de origen y calidad de las Illes Balears.

El mantenimiento del sector agrario es una prioridad no solo por las razones ya esgrimidas, sino también porque se constituye como una parte imprescindible en un sector turístico de calidad y de naturaleza que no puede desarrollarse sobre la base del abandono del territorio y la destrucción del paisaje, más bien al contrario, las sinergias entre el turismo de calidad y la agricultura generan un valor añadido al que las Illes Balears no pueden renunciar.

Bloque 2. Metodología y fundamentos de la Estrategia

Por todo ello, el sector agrario se considera un sector estratégico, especialmente en su vertiente de producción extensiva, por su papel fundamental en el mantenimiento del territorio y del paisaje”.

Sin embargo, esos principios renovadores que vinculan agricultura, paisaje, territorio y turismo no se plasman en la citada ley en planes o acciones que puedan considerarse específicamente paisajísticos.

Tiene en ese contexto particular interés paisajístico el argumento y algunas de las propuestas concretas del **Anteproyecto de Ley Agraria de las Illes Balears**, que en su Exposición de Motivos reitera el carácter multifuncional de la agricultura y su decisiva contribución social y cultural al mantenimiento del paisaje, pero ligándola a la fundamental tarea de producción de alimentos de calidad y la reducción de la vulnerabilidad específica de los espacios insulares en la dependencia alimentaria, apostando por la soberanía y seguridad alimentarias:

“L'activitat agrària és estratègica per a la societat i l'economia de les Illes Balears des de les perspectives social, ambiental i econòmica.

El manteniment dels sistemes agraris és imprescindible a les Illes Balears per a la seguretat alimentària de la població resident i per a la contribució a la conservació del territori, el paisatge, el medi i la biodiversitat rurals. Tot això repercuteix positivament

sobre la majoria de les altres activitats econòmiques i sobre el benestar social.

Les illes son territoris especialment vulnerables davant la dependència externa d'aliments i d'entrades agràries. Per això, a les Illes Balears l'aposta per la seguretat i la sobirania alimentàries és imprescindible. A més, cal tenir en compte que la producció d'aliments inclou tota la cadena alimentària, des de la producció fins a la comercialització al consumidor final, incloent-hi també la transformació. Per tant, la contribució de l'activitat agrària a la generació de llocs de feina i a l'activitat econòmica també s'ha de tenir en compte”.

Esta renovada interacción entre agricultura, alimentación y paisaje sitúa a la futura norma balear en el camino de la innovación y el compromiso con la multifuncionalidad de la actividad agraria. Además, no se trata de afirmaciones meramente declarativas como las de 2014, sino que el anteproyecto de ley establece determinaciones y crea instrumentos para la implementación de tales objetivos.

Como novedades del proyecto hay que destacar el incremento de la protección de la actividad agraria frente a las presiones y perjuicios que puedan derivarse de la apropiación indebida del espacio que le es propio por parte de otras actividades; se introducen también herramientas para el reconocimiento por parte de la administración y de los particulares, del carácter estratégico y de los servicios sociales y ambientales que puede ofrecer cuando se lleva a cabo de forma sostenible;

Bloque 2. Metodología y fundamentos de la Estrategia

igualmente, apoya la producción local y ecológica, y la protección del patrimonio genético y edafológico de las Illes Balears.

De particular interés resulta el Capítulo III. Reconeixement dels valors agraris i els serveis ambientals, en el que se regulan la custodia del territorio y los «agrocompromisos», los contratos agrarios, los parques agrarios y los bancos de tierras, estos últimos mencionados ya en la ley vigente de 2014.

Por otra parte, el artículo 107 del referido anteproyecto sobre “parámetros y condiciones de las edificaciones, las construcciones y las instalaciones”, establece que “las autorizaciones han de garantizar ... la armonía del paisaje, minimizando el impacto visual y el cumplimiento de las determinaciones de ordenación directa de la legislación urbanística”.

Una norma de alta incidencia potencial en la protección y gestión del paisaje, y en la calidad de su evolución, ha sido, hasta su derogación por la **Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Illes Balears**, que entró en vigor el 1 de enero de 2018, la **Ley 2/2014, de 25 de marzo, de ordenación y uso del suelo**, que pretendía una regulación integral de la actividad administrativa en materia de urbanismo, desarrollando las competencias en materia de legislación de ordenación urbanística que la comunidad

autónoma tiene atribuidas, fijando al mismo tiempo el sistema para integrar e incardinar esta materia en la ordenación del territorio, proporcionando una visión más global.

Con respecto a la ley de 2014 y en relación con el paisaje, sorprende que haya excluido la regulación de usos y actividades en suelo rústico, remitiéndola a una legislación específica. “La ley –señalaba su Exposición de Motivos- se limita, pues, a regular la actividad urbanística, la transformación del suelo y el régimen jurídico del suelo transformado. No se ocupa, por tanto, del suelo rústico, que se define justamente por estar excluido de dicha transformación, señalando que dicha exclusión a menudo viene motivada por unos valores naturales y paisajísticos que, a juicio del legislador, “trascienden el interés municipal y que justifican un tratamiento desde una perspectiva mucho más amplia”. La excepción a esto se producía en materia de intervención en el uso del suelo y disciplina, donde la normativa sí resulta de aplicación respecto de las actuaciones que se llevan a cabo en el suelo rústico.

Partiendo de ese hecho, que a nuestro juicio constituye una limitación de la ley, ésta se ocupaba explícitamente de determinados aspectos paisajísticos en diversos artículos. El número 3, sobre finalidades y atribuciones de la actividad urbanística, se refiere en su letra b) a “la eficacia de las medidas de conservación y mejora de la naturaleza, la flora y la fauna y de la protección del patrimonio cultural y del

paisaje, en concreto, a “valorar las funciones agrarias, ganaderas, forestales, territoriales, ecológicas y paisajísticas de las áreas rurales” y a la obligación de “considerar los efectos paisajísticos en toda actuación urbanística”.

En el Título referido al régimen urbanístico del suelo, el artículo 26 se ocupaba de un asunto relevante en materia de paisaje, los “Asentamientos en el medio rural”, considerándolos dentro de la clasificación de suelo urbano, pudiendo “el planeamiento urbanístico general ordenar como asentamientos en el medio rural los de carácter predominantemente residencial, sobre los que, bien por su escasa entidad o dimensión, bien por su carácter extensivo, bien por razones de índole territorial o paisajística, no se estime conveniente la completa aplicación del régimen jurídico del suelo urbano”.

En el capítulo de los instrumentos de planeamiento, el artículo 37 sobre el “Contenido de la memoria del plan general” establecía en su apartado 7º que ésta contenga el señalamiento de los valores medioambientales, paisajísticos, culturales, agrarios o de cualquier otro tipo existentes en el ámbito del plan, al tiempo que el Informe de sostenibilidad ambiental del plan general debe definir “los objetivos y criterios ambientales adoptados en la redacción del mismo”, señalándose entre otros aspectos, la calidad del paisaje.

Igualmente, en el Artículo 41 sobre “Determinaciones estructurales de los planes generales”, se especifica entre ellas “ d) La normativa para las diferentes categorías de suelo rústico y las medidas para la protección del medio ambiente, la naturaleza y el paisaje, los elementos y los conjuntos naturales o urbanos, de conformidad, en su caso, con la legislación específica que sea aplicable en cada supuesto”. Así mismo, entre las determinaciones de carácter detallado, para los asentamientos en el medio rural, se deberá priorizar “el mantenimiento de su carácter y de su integración paisajística en el entorno”.

En materia de planes especiales, la norma balear de 2014 reiteraba, siguiendo la tradición urbanística española, como uno de los posibles objetos de los mismos, la protección del paisaje o de las vías de comunicación, junto a la protección y la conservación del medio natural y rural, o la ordenación de elementos o conjuntos protegidos por la legislación sobre patrimonio histórico.

En cuanto a la “Normas de aplicación directa”, de conformidad con el artículo 10.2 del Real Decreto legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el cual se aprueba el Texto refundido de la Ley del suelo, se establece, siguiendo también la tradición, que las instalaciones, construcciones y edificaciones se adaptarán, en lo básico, al ambiente en que estuviesen situadas, y a ese efecto, “en los lugares de paisaje abierto y natural, sea rural o marítimo, o en las perspectivas que ofrezcan los conjuntos

urbanos de características histórico-artísticas, típicos o tradicionales y en las inmediaciones de las carreteras y caminos de trayecto pintoresco, no se permitirá que la situación, la masa, la altura de los edificios, los muros y los cierres o la instalación de otros elementos, limiten el campo visual para contemplar las bellezas naturales, romper la armonía del paisaje o desfigurar la perspectiva propia del mismo”.

Por último, en lo que a patrimonio público de suelo respecta, una de las finalidades de la posible constitución de los mismos se referiría específicamente a “actuaciones de preservación del suelo en situación rural, a favor de los espacios y bienes patrimoniales protegidos, el medio ambiente o el paisaje”. En materia sancionadora, la ley de 2014 señalaba que el destino de las multas podrá ser, entre otros, el de la gestión del paisaje en medio rural o urbano a través del patrimonio público de suelo. En relación con ello, las infracciones y las sanciones en materia de bienes y espacios del patrimonio arquitectónico, histórico, cultural, natural y paisajístico, señala específicamente los actos con incidencia en espacios o bienes de valor natural o paisajístico, en concreto, “la realización de obras o los desarrollos de cualesquiera otras actuaciones que afecten a espacios o bienes objeto de protección por la ordenación territorial o urbanística por su relevante valor natural o paisajístico, (que) se sancionarán con una multa del 200 al 300% del valor de la obra ejecutada”. En el caso de

actuaciones que afecten a categorías específicas de espacios o bienes de valor natural o paisajístico protegidos de acuerdo con la Ley 5/2005, de 26 de mayo, para la conservación de los espacios de relevancia ambiental y con el resto de legislación sectorial aplicable, deberán sancionarse de conformidad con esa norma.

La **Ley de Urbanismo de las Illes Balears de 29 diciembre de 2017** mantiene la finalidad codificadora de la ley de 2014. No obstante, incorpora lo que aquella dejó fuera de su ámbito, es decir, la regulación del suelo rústico, que suponía de hecho la renuncia a una regulación unitaria de las tres clases de suelo, objetivo básico de toda ley urbanística. La nueva ley abarca, pues, tanto el régimen urbanístico del suelo rústico, cuestión de trascendencia implícitamente paisajística, como los aspectos de planeamiento y gestión relativos a esta clase de suelo, “sin entrar en los detalles, ahora previstos –como se dice en la Exposición de Motivos- en leyes urbanísticas sectoriales, que son más propios del desarrollo reglamentario”.

Al igual que la ley de 2014, la de 2017, en su Artículo 3 sobre “Finalidades y atribuciones de la actividad urbanística” reitera las medidas de conservación y mejora de la naturaleza, la flora y la fauna y de la protección del patrimonio cultural y del paisaje, añadiendo en la letra c) la consideración “de los efectos paisajísticos en toda actuación urbanística”.

Bloque 2. Metodología y fundamentos de la Estrategia

Un cambio significativo se produce en relación con los Núcleos rurales. En el artículo 26, dentro de la clasificación de suelo rústico, se establecen como una categoría especial los núcleos rurales, tratados como suelo urbano en la ley vigente, entendidos como los asentamientos de edificaciones agrupadas de carácter predominantemente residencial.

En materia de derechos y deberes de las personas propietarias de suelo rústico, se establece la obligación de conservar, mantener y, en su caso, reponer el suelo y la vegetación en las condiciones necesarias para evitar riesgos de erosión, de incendio o de perturbación de la seguridad y de la salud públicas o del medio ambiente y del equilibrio ecológico y paisajístico.

En cuanto a las determinaciones de **los planes de ordenación detallada** (art. 42), en el suelo rústico, deberán incluirse las medidas y condiciones necesarias para la conservación de las características propias del rústico común, y para el rústico protegido, la protección de todos y cada uno de sus elementos naturales relevantes por los valores que se acrediten, incluidos los ecológicos, agrícolas, ganaderos, forestales y paisajísticos cuya singularidad aconseje la protección. Igualmente, “las medidas para mejorar el desarrollo de la actividad agraria (...) y la consideración de las características tipológicas, morfológicas, estéticas y constructivas a las que se sujetarán las edificaciones que se puedan implantar en esta clase de suelo. Se definirán como

mínimo las condiciones de volumetría, dimensionado y tratamiento de los espacios vacíos no ocupados por la edificación, tratamiento de fachadas y soluciones de cubierta, así como materiales y acabados admitidos”.

Por último, en este repaso de la legislación balear en relación con la protección y gestión del paisaje, resulta de particular interés en relación con los planes territoriales y urbanísticos, y otras políticas sectoriales de incidencia ambiental, la **Ley 12/2016, de 17 de agosto, de evaluación ambiental de las Illes Balears**.

Como se señala literalmente en su Exposición de Motivos (V), “en general, y vista la vocación de la Ley 21/2013 (del Estado) de ser una norma completa y de aplicación directa, se ha descartado la opción de transcribirla en esta ley y se ha preferido circunscribir la regulación autonómica al desarrollo normativo de las especificidades en las Illes Balears, excepto cuando se ha considerado que era más práctico y claro refundir la regulación de la ley básica con las aportaciones propias”.

Es significativo en ese último sentido que en la documentación de los estudios de impacto ambiental se haya incluido, además del contenido mínimo que establece la ley básica, un **anexo de incidencia paisajística** (sin desarrollar reglamentariamente), dice la ley balear con buen criterio, “teniendo presente tanto el activo que representa el paisaje

en las Illes Balears como la vigencia del Convenio europeo del paisaje, aprobado por el Consejo de Europa el 20 de octubre de 2000, que entró en vigor en el Estado español el 1 de marzo de 2008”.

No cabe duda de que la vía de la evaluación ambiental, adecuadamente aplicada y con la cautela específica que establece la ley balear, constituye un camino muy pertinente para la salvaguarda y gestión de los valores del paisaje de todos aquellos proyectos e intervenciones de incidencia ambiental y específicamente paisajística, en particular de los instrumentos de planificación territorial y urbanística.

10. Análisis crítico de la estructura de contenido en materia de paisaje del Plan territorial insular de Mallorca (PTIM) vigente y otra normativa reguladora

Como ya se ha dicho, la consideración del paisaje como cualidad de todo el territorio, sus sinergias con numerosos procesos territoriales y la necesidad de llevar a cabo acciones, no sólo de protección, sino también de gestión y mejora, y de uso público, conducen inevitablemente a la planificación territorial.

En el marco de la legislación estatal de la primera mitad del 2000 y en el de la Ley 14/2000 de Ordenación Territorial de las Islas Baleares, el Plan Territorial de Mallorca (PTIM), aprobado en diciembre de 2004, incorporó en su momento, como se señala en las Bases, tanto en su memoria como en la normativa, numerosas referencias al paisaje, antes de que el Estado español ratificara el CEP el noviembre de 2007.

El compromiso político y técnico con la preservación y mejora del carácter y los valores del paisaje en un instrumento de planificación territorial como el PTIM tiene lugar habitualmente a través de dos vías: una de carácter

indirectamente paisajística, referida a aquellas determinaciones que afectan y regulan procesos y usos del suelo de clara incidencia en el paisaje, aunque no sea la ordenación del paisaje su objetivo principal y explícito; otra, referida a medidas específicamente paisajísticas, en las que el paisaje se menciona de modo explícito, dirigidas de modo expreso a la salvaguarda, a la gestión o a la mejora del carácter del paisaje, tanto de sus elementos constitutivos, como de áreas concretas, en general de alto valor.

En ese contexto, las referencias al paisaje y a la dimensión paisajística de la ordenación del territorio de Mallorca son abundantes, tanto en la memoria del Plan de 2004 como en su normativa, aunque ésta no responda siempre a las expectativas generadas en la citada memoria. En lo que a la normativa respecta, este documento se refiere al Texto Consolidado de febrero de 2011, que recoge los significativos cambios que en materia de paisaje supuso la Modificación 2 del PTIM, aprobada en su momento por el Consell. Es preciso referirse explícitamente a ello, pues, a nuestro parecer, marcan en parte el camino para el proceso de revisión del PTIM, actualmente en marcha, en materia de paisaje.

10.1. El Paisaje en la Memoria del PTIM (2004): referencias abundantes, diversas y escasamente articuladas

Las DOT contienen directrices específicas para la elaboración del PTIM de Mallorca, de acuerdo con las características específicas de la isla. Uno de los criterios de ordenación hace mención expresa al carácter del paisaje insular cuando señala lo siguiente:

“e. La incorporació i la previsió de l'estructura territorial de l'illa d'acord amb els instruments d'ordenació territorial i amb el Pla Hidrològic de les Illes Balears, tot considerant els eixos Palma-Alcúdia i Palma-Manacor estructurats per les carreteres, el ferrocarril i les autopistes i la seva integració en el paisatge”.

En el diagnóstico del “modelo territorial actual” (el de comienzos de la década del 2000), la memoria del PTIM llama la atención sobre las principales debilidades y amenazas del modelo, de negativa incidencia sobre la calidad del paisaje, que reproducimos literalmente:

- L'ocupació del territori amb noves infraestructures i equipaments per donar resposta al creixement accelerat de l'illa amb un fort impacte paisatgístic.
- La pressió urbanitzadora sobre el sòl rústic.

- La proliferació de les segones residències com a resposta al creixement econòmic sense precedents, que provoca necessitats d'espais d'oci entre els residents.
- La urbanització encoberta del sòl rústic producte de l'edificació il·legal.
- La sobreexplotació dels recursos naturals de l'illa i els efectes negatius sobre el paisatge i el patrimoni natural.

En caso de que esta tendencia continúe –prosigue la memoria-Mallorca sufrirá una mayor presión indiscriminada sobre el territorio, con lo que “disminuirá la calidad ambiental y paisajística”.

En contrapartida, el documento ve como fortalezas y oportunidades, la variedad y riqueza medioambiental, la diversidad territorial (el Pla, la Tramuntana, la costa...), y la “creación de una red de valoración del paisaje para fomentar formas de turismo alternativo” (destacado nuestro), así como la posibilidad de aprovechar la existencia de zonas naturales protegidas de elevado valor ambiental y paisajístico.

El diagnóstico, pues, está claro y, a grandes rasgos, resulta válido trece años después. A todo ello, la memoria añade en otro momento la necesidad de avanzar hacia unos modelos turísticos de explotación nuevos, en los que ha de prevalecer

Bloque 2. Metodología y fundamentos de la Estrategia

la calidad y cualificación de la oferta existente, compatible con “el activo principal de la isla, la riqueza paisajística, natural y cultural”.

El modelo territorial que prefigura la memoria del PTIM, de acuerdo con las DOT y a partir de ese diagnóstico, aborda de modo más o menos explícito dos tareas principales en relación con el paisaje:

- La primera es la creación de las Áreas de Reversión Territorial (ATR), destinadas a fomentar la reutilización y esponjamiento de las zonas degradadas de los núcleos urbanos, pero también de determinadas zonas turísticas maduras y hasta obsoletas, con el fin de mejorar su calidad ambiental y paisajística, para lo que, de acuerdo con el art. 38 de las DOT, se prevé la aprobación de “plans de reversion territorial” (PRT) y “projectes de millora territorial” (PMT).
- La segunda tarea se refiere a las áreas sustraídas a la urbanización, integradas por el suelo rústico común y el protegido, y la correspondiente regulación de usos en función de distintos niveles de protección, a lo que se suman los terrenos protegidos por otra normativa sectorial, ambiental y cultural. No hay en esta segunda tarea una referencia explícita al paisaje, pero sus

repercusiones sobre la preservación y gestión de los valores paisajísticos de dominante rural y natural son evidentes.

Una **referencia explícita al paisaje tiene lugar en la propuesta de nuevos crecimientos**, de tanta incidencia paisajística. Más allá de la cuantía y localización de tales desarrollos (asunto esencial para el paisaje), la memoria del Plan aporta determinados criterios de integración paisajística para el desarrollo de los “núcleos de interior”. Las “áreas de transición”, en las que eventualmente tendrían que localizarse los crecimientos, deberán atender a criterios de implantación y topografía circundante, la situación del núcleo antiguo, las “tendencias naturales de crecimiento” y “otros factores” de tipo histórico-artístico, arqueológico o ecológico.

En la **protección del suelo rústico**, la memoria –y en cierta medida, la normativa, como se verá a continuación- adopta un procedimiento sui generis. Junto a la regulación de los usos del suelo, de acuerdo con una matriz diferenciada por tipos y niveles de protección, se introduce un aparatado denominado **“La integración en el paisaje”** (2.2.2.2 de la memoria).

Se trata de una regulación específica del aspecto paisajístico en relación con determinadas implantaciones, no considerada en la regulación general de los usos del suelo rústico, y de

una propuesta de mejora del paisaje actual. Esto resulta, según señala la memoria del PTIM, de una interpretación, a nuestro modo de ver confusa y poco operativa, del artículo 21 de las DOT, que recoge la necesidad de establecer normas de integración paisajística. Para ello se procede en la memoria a “una división del territorio en dos regímenes de integración en el paisaje, uno más estricto que otro”, lo que minusvalora la noción de integración paisajística, a partir de un plano y caracterización de unidades de paisaje que, sin embargo, figura en el documento en un capítulo posterior, el 2.2.4.2. sobre **“Delimitación de las unidades de integración paisajística y ambiental”**. Se volverá sobre este asunto en el comentario de la normativa.

Lo que interesa subrayar aquí es la pobre justificación y el escaso contenido de caracterización y ausencia de valoración de las denominadas unidades de paisaje del apartado 2.2.4.2., al menos tal y como figuran en la memoria. Se desconoce si existe un estudio más profundo de las mismas, pero el texto disponible se reduce a una división de Mallorca en nueve unidades como “grandes zonas de territorio con características homogéneas”, formada cada una de ellas por la unión de “subunidades homogéneas que tienen un paisaje más definido y concreto”. Sobre esta base, se establece “un régimen mayor de protección” (cuando lo que se pretendía, de acuerdo con

las DOT, era establecer normas o criterios de integración paisajística) para las unidades de paisaje de la Serra Nord i La Victòria, Xorrigo, Massís de Randa, parte sur de las Serres de Llevant, Puig de Bonany i Península d’Artà; y “un régimen de menor protección para el paisaje de las Badies del Nord, Badia de Palma, Pla, Raiguer, Llevant, Migjorn i Pla de Sant Jordi.

No es momento de hacer ahora juicio técnico de la delimitación de las unidades de paisaje del PTIM, teniendo en cuenta su escala y objetivos, o de la que aporta el Atlas de los Paisajes de España (2003), que aun trabajando a una escala menos detallada que el PTIM y con una función meramente caracterizadora, expresa la diversidad paisajística de Mallorca en un mosaico más rico y complejo, integrado por 19 unidades de paisaje, agrupadas en cinco tipos de paisaje.

El problema, a nuestro juicio, no reside tanto en la identificación y delimitación, que sin duda podrían mejorarse, cuanto en la debilidad de la caracterización y valoración de las mismas, lo que dificulta poder plantear objetivos y directrices específicas de “integración paisajística” (de acuerdo con las DOT), o de protección, gestión y mejora, conforme al mandato del Convenio Europeo del Paisaje (véase apartado 4).

Bloque 2. Metodología y fundamentos de la Estrategia

Las unidades de paisaje son también los ámbitos territoriales de referencia para la **“coherencia de los planeamientos municipales”**, el tercer “eje de acción” en materia de protección del suelo rústico y del patrimonio urbanístico y arquitectónico del PTIM. Con el objetivo pertinente de establecer criterios supramunicipales para una ordenación coherente de territorios contiguos y establecer unos “ámbitos de coherencia”, la memoria toma como base de las unidades de paisaje, en la medida en que son “unidades de territorio con características homogéneas que han de disfrutar lógicamente de una protección cuanto más homogénea mejor”. Se trataría de evitar con ello que los límites municipales como hecho administrativo supongan un cambio radical en los criterios de protección de “territorios que paisajísticamente pertenezcan a la misma unidad”. Sobre las unidades de paisaje recaen, pues, aspectos importantes de planificación, que no se compadecen, sin embargo, con el carácter muy simple de su análisis y valoración.

Un tratamiento específico desde el punto de vista ambiental y específicamente paisajístico recibe la **Serra de Tramuntana**, años antes de su declaración por la UNESCO como Patrimonio Mundial en calidad de Paisaje Cultural. Se trata de un espacio que, según la memoria, se ha estudiado de modo particularizado, a partir del cual se ha hecho una regulación diferenciada mediante una matriz de usos diferenciada y

“aplicando a toda la Serra de Tramuntana las condiciones más estrictas de integración con el paisaje”. En ese sentido recibe también un tratamiento específico el crecimiento de los núcleos dentro de la Serra, como **“Áreas de asentamiento dentro de Paisajes de Interés”**, prevista ya para estos enclaves en la LEN de 1991.

No se agotan aquí las referencias explícita o implícitamente paisajísticas de la memoria del PTIM. Un capítulo importante es, también, el dedicado a la **protección y puesta en valor del “patrimonio urbanístico y arquitectónico”**. Su texto está lleno de referencias importantes al paisaje, por ejemplo, en la formulación de directrices para el planeamiento en relación con los catálogos para la preservación del patrimonio histórico, con protecciones referidas al paisaje urbano y a la necesidad de establecer una normativa de estética y composición para las nuevas edificaciones, que “garanticen la continuidad del paisaje urbano”; o la delimitación de áreas de protección paisajística en torno a algunas edificaciones y la conveniencia de algún tipo de protección paisajística “como paisaje urbano” para determinados núcleos de interés histórico fundacional, de interesante arquitectura vernácula pero sin edificios relevantes.

Significativas son también las referencias al interés paisajístico, formal y funcional, de determinados **elementos**

etnológicos rurales, en particular, los muros de piedra en seco, para los que el PTIM, según la memoria, establece su protección total, las marjades, para las que el Plan propone la delimitación de una áreas paisajísticas configuradas esencialmente por ellas, o los caminos empedrados, la mayoría de los cuales han perdido su función de vía de comunicación y “han quedado con un uso lúdico como vías paisajísticas”.

Por último, una atención destacada dedica la memoria en la línea de la puesta en valor del patrimonio cultural y paisajístico a las “rutas de interés cultural”, entre las que, junto a las de carácter temático (arqueológico, gótico, castillos, etc., que podrían ligarse a las de paisaje), plantea las de “interés natural y paisajístico”. Entre ellas se señalan, sin carácter exclusivo, las del sistema hidráulico de la Font de la Vila de Palma, la Ruta de la pedra en sec o la de Artà – Lluc, con objeto de que cualquier planeamiento municipal o supramunicipal pueda proponer otras nuevas.

10.2. El tratamiento del paisaje en las Normas de Ordenación del PTIM (texto consolidado, febrero de 2011)

Las numerosas, diversas y, en general, escasamente articuladas referencias al paisaje de la memoria del PTIM, en

su mayoría de carácter proteccionista y tutelar, se trasladan en cierta medida a la normativa del Plan.

Las normas a las que se refiere este texto son, como se ha dicho, las que figuran en el texto consolidado de febrero de 2011, que contienen **la modificación número 2 del PTIM**, aprobada ese año. Dicha modificación merece un comentario específico por su alcance paisajístico.

Más allá del detalle y rigor jurídico de la justificación de dicha modificación, es importante destacar su significado conceptual, metodológico y estratégico en relación con el paisaje. En primer lugar (i), porque, a través de los cambios que por supresión o reorientación introduce en las ART, creando paralelamente los Ámbitos de Intervención Paisajística (AIP), fortalece el contenido paisajístico de la normativa del PTIM y lo remite al sentido genuinamente paisajístico de las ART en las DOT, el instrumento de planificación autonómico de referencia, aprobado con rango de ley; en segundo lugar (ii), porque fundamenta la parte más importante de la modificación en los postulados del Convenio Europeo del Paisaje, al que se adhirió el Consell de Mallorca el 2008 y en la ejecución parcial de las “Bases per a una estratègia de paisatge a Mallorca”, con lo que eso implica de sustentación del paisaje en el PTIM; y en tercer lugar (iii),

porque en ese despliegue de una política de paisaje más ligada a la gestión, la modificación prevé también la posible creación de un órgano específico que vele por el desarrollo correcto de las previsiones que en materia de paisaje contiene el PTIM.

10.2.1. Escasas y genéricas referencias al paisaje entre los objetivos y criterios generales del PTIM

La lectura de las normas de ordenación del PTIM en paralelo con el contenido de la memoria pone de manifiesto, en primer lugar, el desajuste entre los pronunciamientos programáticos de aquella en relación con el paisaje y las pobres referencias de la normativa en el enunciado de la naturaleza, objeto y objetivos del PTM (Título preliminar, Capítulo único. Conceptos generales).

La Norma 1 sobre ámbito, naturaleza, objeto y objetivos se refiere en su primer párrafo a las “medidas para mejorar la calidad de vida y proteger el medio natural”, sin mención alguna al paisaje, y en el segundo párrafo, sobre las funciones del PTM, “al establecimiento de áreas territoriales objeto de especial protección por la explotación agrícola, ganadera o forestal, o por la riqueza paisajística o ecológica que presenten”.

En esa misma línea, la letra c del párrafo 3 sobre objetivos generales, dice: “Garantizar la protección y mejora del medio ambiente”. Y entre los criterios generales del párrafo 4, una vaga mención a la promoción del patrimonio natural y de las actividades agrarias (¿por qué no del paisaje?) y una referencia más explícita, también entre los criterios del citado párrafo 4, a:

“e. La incorporació i la previsió de l'estructura territorial de l'illa d'acord amb els instruments d'ordenació territorial i amb el Pla hidrològic de les Illes Balears, considerant els eixos Palma-Alcúdia i Palma-Manacor estructurats per les carreteres, el ferrocarril i les autopistes i la seva integració en el paisatge”.

Se echa en falta, pues, en este Título preliminar una alegato más explícito y específico al paisaje, de acuerdo con lo manifestado en la memoria. Hay ciertamente un par de referencias genéricas al paisaje en las palabras de presentación de la entonces Presidenta del Consell, Francina Armengol, y de la Consellera Executiva de Territori, Maria Lluïsa Dubón, coincidiendo con la consolidación de la normativa de enero de 2011. La modificación número 2 se refiere como marco de referencia, entre otros tratados y documentos internacionales, al Convenio Europeo del Paisaje

y lo menciona cuando introduce en la Norma 39, fruto de la mencionada modificación, la figura de los AIP y en la parte final del articulado, en la norma 70 sobre principios rectores, a colación del posible órgano, ya mencionado, para desarrollo de las previsiones del Plan en materia de paisaje.

Al margen de los principios, objetivos y criterios generales, la preservación y mejora de los valores del paisaje en un instrumento de planificación territorial como el PTIM se lleva a cabo habitualmente, como ya se ha dicho, si es que no se cuenta con legislación específica de paisaje (caso de las Illes Balears), por dos caminos: las determinaciones que afectan y regulan procesos y usos del suelo de clara incidencia en el paisaje, aunque éste no se mencione explícitamente; y, por otra parte, las medidas específicamente paisajísticas, en las que el paisaje se toma en consideración de modo explícito, y que están dirigidas a la protección, gestión o a la mejora del paisaje, tanto de sus elementos constitutivos, como de áreas concretas, en general de alto valor.

En la normativa vigente del PTIM, las referencias explícitas al paisaje son escasas, frente a la profusión de menciones de la memoria. No obstante, y aunque en este documento se incide en las menciones y medidas explícitas sobre paisaje, es

necesario referirse –tanto por activa como por pasiva- a otras determinaciones de alta incidencia paisajística.

10.2.2. La ordenación del crecimiento turístico, residencial y mixto, y el paisaje

El Título I. Disposiciones sobre el crecimiento es, como resulta obvio, **muy importante para la calidad y evolución del paisaje**. Sin embargo, las menciones expresas al mismo en sus dos capítulos, en particular en el primero de disposiciones sobre el crecimiento, resultan sorprendentemente escasas, pues se reducen a las normas 7.1. y 8.1. En la primera sobre ubicación del crecimiento e intensidad del uso residencial, turístico o mixto, tan solo se alude al tratamiento específico del crecimiento de las llamadas “áreas de crecimiento en las áreas de asentamiento en paisajes de interés” en la Serra de Tramuntana, que son reguladas por la norma 38; y en la 8.1., sobre el suelo industrial y de servicios, en la que se restringen las áreas de implantación a determinados tipos de suelo, “excepto en las áreas de asentamiento en paisajes de interés” .

Ahora bien, en ese mismo capítulo, y aunque no se mencione explícitamente el paisaje, tiene interés y alcance paisajístico el contenido de la norma 7.2. en cuanto a que cualquier

propuesta de crecimiento deberá justificarse mediante el estudio y cumplimentación de una serie de puntos de evidente significado paisajístico, tal y como se adelanta en la memoria: implantación acorde con el relieve del emplazamiento y del entorno, las principales visuales del núcleo antiguo, la situación del mismo con respecto al entorno, la tendencia natural de crecimiento, etc.

10.2.3. El tratamiento del paisaje en las áreas sustraídas al desarrollo urbano

El Título II. Áreas sustraídas al desarrollo urbano, es, como resulta esperable, especialmente **importante en materia de paisaje**, aunque la técnica utilizada es en ocasiones algo confusa, y el tema no se agota en este capítulo, pues se retoma de manera específica para determinadas cuestiones de la Serra de Tramuntana en el Título III y en otras normas del Título V. Medio Ambiente, Patrimonio y Litoral.

Si nos atenemos a las referencias explícitas al paisaje, hay que centrarse sobre todo en el Capítulo III. Integración paisajística y en otras normas sobre “núcleos rurales, su delimitación y regímenes de usos” dentro del Capítulo V.

No obstante, todo el **Capítulo I sobre “delimitación y usos”** del suelo rústico, y el II, en el que se regulan los **regímenes de usos** del sector primario y secundario, de los equipamientos y otras actividades, y las condiciones y parámetros para el uso de vivienda unifamiliar aislada, son fundamentales desde el punto de vista de la protección adecuada –o no- de los paisajes de dominante natural y rural que definen el carácter de buena parte del territorio de Mallorca.

No es objeto de este documento analizar en detalle la protección y regulación del suelo rústico del PTIM, pero sí, llamar la atención sobre el papel fundamental que en la protección de los valores del paisaje corresponde a este tipo de regulaciones, sin que necesariamente se trate de una protección específicamente paisajística. La experiencia nos enseña que, sin perjuicio de que determinadas áreas merezcan una protección paisajística específica, en general, las fórmulas más habituales de protección del suelo rústico o no urbanizable son satisfactorias para la salvaguarda del carácter del paisaje.

Junto a la técnica tradicional de protección por zonificación y regulación de usos, se espera bastante del **capítulo III, titulado “integración paisajística”**.

Bloque 2. Metodología y fundamentos de la Estrategia

Sin embargo, su contenido constituye en realidad, junto al enunciado en la Norma 21 de las aquí denominadas “unidades de integración paisajística y ambiental de ámbito supramunicipal” (con las limitaciones de caracterización y valoración ya expuestas), una regulación especial (un régimen de usos específico) para las condiciones de edificaciones e instalaciones (superficie máxima construible, porcentaje máximo de parcela ocupada por la edificación y demás elementos construidos, alzado, materiales, cubiertas, etc.), de posición e implantación, y condiciones de la parcela no ocupada por la edificación.

En general se establecen requerimientos algo más restrictivos, sobre todo en porcentajes de superficie máxima construible u ocupada, de pendientes para las nuevas edificaciones, o de manejo y gestión de las parcelas, en las unidades de paisaje 1, 2 y 5, que en la memoria se mencionan con “un régimen mayor de protección” (aunque en ningún momento se justifica su mayor valor o fragilidad paisajística), además de en otros suelos protegidos como ANEI, ARP, APR, APT, SRG-F y AIA. A las restantes unidades de paisaje se les aplica un régimen menor de protección, siempre que no sean suelos incluidos en las categorías mencionadas.

Sin perjuicio del interés de las condiciones de integración que se recogen en el artículo 22, la crítica recae sobre el escaso alcance de la noción de integración paisajística aplicada de esa forma y solo a determinados usos en suelo rústico, y sobre el muy limitado papel de las unidades de paisaje en las medidas diferenciadas de integración y, en general, en la ausencia de objetivos de calidad y directrices o recomendaciones específicas en relación con el carácter y valores de cada unidad.

Las unidades de paisaje, con las limitaciones que ya se han señalado, vuelven a ser la base, siguiendo la memoria, de los **“ámbitos de planeamiento coherente supramunicipal” del Capítulo IV**. De esa forma, sin una mención expresa, el paisaje sigue presente en una determinación de tanto interés paisajístico como es el establecimiento para cada ámbito de planeamiento coherente supramunicipal de un índice mínimo, que debe regular el porcentaje de superficie para el ámbito correspondiente dentro de cada término municipal y que ha de tener una superficie mínima de parcela de más de 28.000 m² para el uso residencial; todo ello, teniendo en cuenta que el PTM permite ese uso en determinados tipos de suelo rústico (como uso condicionado), asunto cuestionable desde el punto de vista de la calidad del paisaje rural.

En lo respecta a la regulación de los denominados “**núcleos rurales**”, **Capítulo V**, al margen de otras consideraciones generales de incidencia paisajística, por ejemplo, sobre la concepción y delimitación de “núcleo rural”, las referencias explícitas al paisaje (norma 22.2) se remiten al caso de los nuevos núcleos rurales a delimitar dentro de las “áreas de asentamiento dentro de paisaje de interés (AAPI), para los que se reconoce un consolidado de edificación de al menos un 50%, cuando es del 80% para el resto, y a los requerimientos especiales en cuanto a tamaño de parcela de nuevo residencial unifamiliar en las mismas AAPI (26.d.2).

La Serra de Tramuntana cuenta con un Título, el III, y dos capítulos en las normas del PTIM. Las referencias explícitas al paisaje aparecen en varias de las normas (30, 34, 35, 36, 38.1), en relación con la delimitación del ámbito (30), que incluye junto a ANEI y ARIP, áreas de asentamiento dentro de paisaje de interés, la delimitación de estas últimas y su régimen de usos en suelo urbano y urbanizable (34 y 35), el régimen de usos de aquellas AAPI calificadas como núcleo rural (36), y las directrices para el nuevo suelo urbano, urbanizable o apto para urbanizar que pueda calificar el planeamiento municipal, en relación igualmente con las AAPI (38.1.).

No obstante, como en casos anteriores, aunque no se haga mención expresa al paisaje (las que se han señalado se restringen en realidad a las AAPI), **una parte significativa de las normas tienen implicaciones paisajísticas importantes**, en concreto las que se recogen en la norma 33 sobre las especificidades del régimen de usos en suelo rústico, y todas las directrices para el crecimiento de nuevos suelos urbanos y urbanizables, en particular las del apartado 2, que obliga al estudio de una serie de criterios de ubicación, de clara integración en el paisaje, y que son prácticamente los mismos que, con carácter general, se recogen en la norma 7.

10.2.4. El significado paisajístico de las ART, la modificación 2 de 2011 y las AIP

De gran interés paisajístico es el **Título IV. Áreas de Reconversión Territorial y ámbitos de intervención paisajística**. Para valorar paisajísticamente el contenido de este Título es preciso tener en cuenta la justificación de la modificación número 2 del PTIM ya comentada, que afectó a la reducción o alteración de las ART de la normativa de 2005, a partir de la aplicación del principio de desarrollo territorial sostenible.

Bloque 2. Metodología y fundamentos de la Estrategia

En esa línea, uno de los objetivos de la modificación de 2011, como dice su memoria justificativa, se fundamenta en una mejor adaptación del concepto de ART al marco normativo vigente, con un modelo más fiel a las DOT, manteniendo la intencionalidad expresada en la norma 39 del PTIM, que establece que “con objeto de llevar a término operaciones de esponjamiento, implantación o mejora de equipamientos, infraestructuras y dotaciones de servicios, en las áreas de desarrollo urbano, y de llevar a cabo operaciones de mejora del paisaje urbano y rural, el Plan crea las áreas de reconversión territorial”.

No es éste el lugar para comentar en detalle la memoria justificativa de la modificación de 2011, si bien es pertinente afirmar que, desde la perspectiva paisajística y con el Convenio Europeo del Paisaje como marco de referencia, se comparten plenamente las razones que llevaron a la supresión de aquellas ART que implicaban un consumo de nuevo suelo a urbanizar como mecanismo de actuación, violentando el objetivo de implantación de un modelo territorial ambientalmente sostenible y la renovada y fortalecida política de paisaje del Consell tras su adhesión al CEP en 2008 y la elaboración del documento de Bases per a una estrategia de paisatge de Mallorca en 2009.

De esa forma fueron suprimidas todas las ART en zonas de reconversión preferente del POOT (8.1, 8.2, 8.3, 8.4, 8.5, 8.6, 8.7, 8.8, 8.9, 8.10, 8.11, 8.12 i 8.13); todas las referidas a áreas y elementos singulares (10.1, 10.2, 10.3, 10.4, 10.5, 10.6 y 10.9), junto a la eliminación de la lista de las dos sin contenido: 10.7 i 10.8.

Tras la modificación número 2 quedan enumeradas en **la Norma 39 un total de 12 ART**, dos de ellas, la ART 11. Operaciones estratégicas en los tres nodos territoriales de la isla (fachada de Inca, fachada de Manacor y reconversión de la vía de cintura de Palma) y la ART.12. Centros históricos degradados (centros históricos de Inca y de Manacor; se suprimió la del centro histórico de Palma ante las múltiples iniciativas de gestión del Ayto. de la capital), con operaciones múltiples.

Junto a las ART mantenidas, la citada modificación introduce una figura nueva e importante en materia de paisaje, los denominados “**Ámbitos de intervención paisajística**”, que se enumeran en el párrafo 4 de la Norma 39, y que integran las antiguas ART de áreas degradadas en los límites municipales: Conexión Palma–Marratxí (antes ART 9.1., ahora AIP III) y Conexión Son Servera – Sant Llorenç (Cala Millor) (antes ART 9.2., ahora AIP 4), la Antigua central térmica de

Bloque 2. Metodología y fundamentos de la Estrategia

Alcudia y entornos (antes ART 10.2, ahora AIP V), así como los entornos de la Real (AIP I) y de Son Reus (AIP II).

Aunque la normativa vigente mantiene la diferencia entre ART y AIP, éstas últimas con una más clara orientación de ordenación y recualificación paisajística, lo cierto es que visto los correspondientes anexos en los que se recogen la descripción, justificación, acciones y directrices (más precisas en el caso de la AIP para sus correspondientes planes especiales), **podría entenderse que ambas figuras son de “intervención paisajística”**, en unos casos sobre espacios y procesos de mayor dominancia natural y ecológica, en otros más intensamente humanizados y degradados, pero en todo caso necesitados de acciones de ordenación, recualificación y uso público del paisaje, de acuerdo con la tercera de las líneas estratégicas del CEP, la “ordenación del paisaje” (landscape management, aménagement paysager).

De interés desde el punto de vista de la conservación de determinados elementos paisajísticos y del acceso público y activación del paisaje como recurso son algunas de las normas del **capítulo II. Patrimonio urbanístico y arquitectónico**, dentro del Título V. Medio ambiente y patrimonio litoral. De acuerdo con la memoria del PTIM, la normativa establece (47) que los catálogos de protección de

los planes generales se han de incluir, junto a otros elementos de interés histórico-cultural, “bienes de interés paisajístico y ambiental, entendiendo como tales no solo los espacios con valores naturales destacados (...), sino también todos aquellos conjuntos urbanos (calles, barrios, etc.) con unas características determinadas que les confieran una unidad valorable desde un punto de vista etnológico, histórico o social” (destacado nuestro).

Se habrán de catalogar también (48) **“elementos etnológicos”** de tanto interés en la fisonomía, funcionamiento tradicional y percepción del paisaje como los muros de piedra seca, en particular, y de acuerdo con la norma anterior, “aquellos tramos de los muros que limiten con camino o carretera que se puedan considerar de alto valor paisajístico ambiental”. Y también las marjadas, como “áreas paisajísticas formadas por grupos de marjadas”, debiendo ser incluidas también en los mencionados catálogos municipales, siendo zonas de acción preferente tanto para la rehabilitación de sus elementos, como para recuperación de los usos agrarios tradicionales.

Junto a paredes secas y marjadas se indica también la obligación de catalogar caminos empedrados, barraques de roters, fuentes de mina, hornos de cal, casas de nieve y barracas, en definitiva, todo un repertorio de elementos y

sistemas de valor patrimonial per se, pero que integrados en el paisaje rural mallorquín adquieren una capacidad interpretativa y un valor añadidos, derivados de la lectura holística del paisaje.

También ese Capítulo II, la Norma 49, siguiendo fielmente en esta caso a la memoria, define una serie de **rutas de interés cultural** (arqueológica, del Gótico, de castillos y del Barroco), con objeto de difundir la realidad patrimonial de la isla, y potenciar su conocimiento e interpretación, y la Norma 50, unas **rutas de interés paisajístico**, con los mismos fines que las anteriores (difundir la realidad patrimonial, cuando debiera decir, la realidad y diversidad paisajística), a lo que se suma lo que parece un error en el párrafo 1, cuando las nombra como “rutas de interés naturalístico” (lo que contradice el propio título de la norma y su contenido, como bien señala la nota 19 a pie de página). Las rutas son tres, pero podrían y deberían ser más, a tenor de la diversidad y valores del mosaico paisajístico insular. Uno y otro tipo de rutas se implementan a través de planes especiales; sin perjuicio de que su redacción pueda corresponder al Consell Insular de Mallorca, sus trazados deberán ser incluidos en el planeamiento general de los municipios, con sus correspondientes zonas de protección en torno a los elementos que las integran.

Sin menoscabo del interés de cada una de las rutas señaladas, se aprecia la falta de un sentido de red de itinerarios patrimoniales y paisajísticos, buscando sinergias y complementariedad entre ellos, e incluyendo puntos de observación o miradores institucionalizados, con regulación específica de sus emplazamientos, accesos, entornos, posibles equipamientos y áreas de aparcamiento para aquellos localizados junto a vías con tráfico rodado.

En el terreno de criterios para la integración paisajística, hay **referencias de interés al paisaje –implícitas y explícitas- en el Título VI. Infraestructuras y equipamientos**, en concreto en la Norma 52 del Capítulo I. Infraestructuras y en la 58, del Capítulo II. Equipamientos. La Norma 52, en su apartado 3, propone una serie de “vías parque”, señalando que no han de tener características rígidas de trazado, diseño, etc., “sino que han de adaptarse y sacar provecho del medio natural por el cual discurren”.

Sin entrar aquí en el juicio sobre la necesidad de tales vías, lo cierto es que en su denominación (vías parque) y en la referencia a aprovechar los valores “del medio natural por el que discurren” (debería decir, con más precisión y potencialidades, el paisaje por el que discurren), está el

Bloque 2. Metodología y fundamentos de la Estrategia

germen de un viario de alta capacidad que incorpora las nociones de integración y acceso al paisaje, con las adecuaciones paisajísticas que su trazado y diseño deberían incluir.

Por su parte, la **Norma 58 señala criterios de integración paisajística en determinados centros agroalimentarios**, junto a la aplicación de sistemas de gestión medioambiental y eficiencia energética, “que minimicen los impactos paisajísticos y visuales, en Sa Pobla, Manacor, Palma, y un área de valorización, transformación y almacenaje en el término de Buñola.

Por su parte, el **Título VII. Afecciones a Planes Directores Sectoriales**, contiene también en determinadas normas **directrices de integración paisajística** para determinados planes sectoriales de competencia insular, como el de carreteras (Norma 62), que habrán de prever “la integración paisajística y la integración de otras infraestructuras existentes con objeto de minimizar el impacto visual global y armonizar el conjunto con el entorno” (nueva incorporación de la modificación número 2 de 2011), o el de residuos no peligrosos (Norma 64); y en lo que respecta a los PDS competencia del Govern Balear, la referencia a que la estrategia energética de Mallorca, en el marco del Plan

director sectorial energético de las Illes Balears, mejore y amplíe las líneas eléctricas, concentrándolas en corredores y “estableciendo medidas de protección del impacto ambiental y paisajístico, en especial en el suelo rústico”.

Por último, el Título VIII. Ejecución y gestión del Plan, incluya **una propuesta de indudable potencial para el desarrollo de la política de paisaje del Consell** –dentro y fuera del Plan-, cual es la creación de “una oficina técnica u **observatorio de asesoramiento, seguimiento y gestión** de la política de paisaje de Mallorca, fundamentada en las bases estratégicas que se elaboren en desarrollo del Convenio Europeo del Paisaje” (Norma 70.2.b.)

Algunas disposiciones adicionales contienen también referencias expresas o implícitas al paisaje. La Segunda, sobre autorización de actividades industriales en el suelo rústico, establece que solo son susceptibles de autorización las ubicadas en las categorías suelo rústico SRG, AAP en Sóller y AIA, y que la autorización comportará que las instalaciones cumplan las normas de integración paisajística establecidas en el propio PTIM (Títulos II y III).

La disposición adicional tercera, sobre Adaptación del planeamiento general municipal, establece determinados

requerimientos en lo que se refiere a los AIP, y la octava, sobre determinaciones particulares para la zona turística 32 (32.1. Sa Rápita en el municipio de Campos, de acuerdo con la modificación de 2011), para las de nuevo desarrollo urbanístico, señala que deberán tenerse en cuenta, entre otros criterios, la creación de áreas ajardinadas en las zonas de mayor intervisibilidad, parámetros de adecuación visual de las edificaciones e instalaciones para minimizar su impacto paisajístico, y la armonización de las actuaciones de urbanización con los suelos rústicos circundantes.

Por último, la disposición adicional décima añade al Plan, mediante el nuevo anexo III, las fichas de los Ámbitos de Intervención Paisajística, al tiempo que la disposición transitoria décima señala que los planes especiales de dichos AIP se habrán de aprobar en dos años a partir de la publicación en el BOIB del acuerdo de aprobación definitiva de la modificación número 2 del PTIM.

11. Propuesta específica de articulación de la política de paisaje a través del Plan territorial insular de Mallorca

El contenido de este apartado puede considerarse abierto, hasta tanto no se decida el contenido y alcance de las determinaciones paisajísticas que se incorporarán a la revisión del PTIM, actualmente en marcha, que deberían plantearse en el contexto de la presente Estrategia de Paisaje del Consell de Mallorca.

11.1. Contexto de la propuesta: de dónde se parte, qué se pretende en el horizonte de la revisión del PTIM

Cabe hacer dos consideraciones previas antes de avanzar propuestas específicas sobre la posible articulación de la política de paisaje del Consell, aprovechando la oportunidad que en ese sentido supone la revisión parcial del Plan.

La primera es que, sin menoscabo de la necesaria justificación jurídica que deberá acompañar a la revisión del PTIM, se cuenta con base más que suficiente para fortalecer y articular el contenido paisajístico del PTIM en su revisión.

A lo que en materia de paisaje contienen ya las DOT, como instrumento planificador de referencia del PTIM, pionero en

algunos aspectos paisajísticos teniendo en cuenta el año de su aprobación (1999), sin perjuicio de su necesaria revisión, transcurridos casi veinte años de su aprobación, se suma, por una parte, el contenido y propuestas sobre paisaje de la memoria del PTM, dentro de la que hay que considerar la aportación sustantiva de la memoria justificativa de la modificación número 2 de enero de 2011. En ésta última se recogen ya menciones expresas al Convenio Europeo del Paisaje, aunque sin entrar en su contenido.

Junto a la fundamentación radicada en el contenido de la “memoria consolidada” (2005+2011), con una limitación importante que se ha destacado ya en el apartado 3 de este documento sobre la delimitación y, sobre todo, caracterización y valoración de las unidades de paisaje, hay referirse al contenido paisajístico de las normas de ordenación del Plan (texto consolidado de febrero de 2011), que han sido comentadas críticamente en el apartado anterior.

Del repaso de la normativa puede concluirse que las referencias implícitas y, sobre todo, explícitas al paisaje, son abundantes, diversas, de distinto alcance normativo y aparecen escasamente articuladas.

La modificación número 2 supone, sin duda, un avance conceptual y aplicado sobre la renovada política de paisaje ligada a la planificación territorial y urbanística que preconiza

el CEP; pero es necesario reconocer que ya había en 2005 referencias de interés al paisaje –a su protección, gestión y ordenación, aunque no se utilizara esta terminología introducida por el CEP-. Otra cosa distinta es que las indicaciones de la normativa, de diverso alcance jurídico, hayan sido suficientes y adecuadas para la salvaguarda y activación del paisaje insular que defienden como gran objetivo tanto las DOT (artículo 3.3. “Una protección de la calidad ambiental, el paisaje, la biodiversidad y el patrimonio histórico”) como el propio PTIM.

A todo ello hay que añadir –y es importante desde el punto de vista político con el horizonte de una revisión del Plan que explícitamente ha manifestado su objetivo de “adoptar nuevas políticas de gestión del paisaje”¹¹-, la adhesión del Consell al Convenio Europeo del Paisaje en 2008, y la elaboración y difusión en abril de 2009 del documento Bases per a una estratègia de paisatge de Mallorca, en desarrollo de tal adhesión y que asume el concepto y las líneas maestras de la política de paisaje del CEP como fundamento de la política de paisaje insular. Conviene subrayar en ese sentido que el Consell de Mallorca fue pionero entre las administraciones locales del Estado español en adherirse al Convenio y en la

¹¹ Consell de Mallorca (septiembre de 2017): *PTM. Revisión parcial. Esborrany de Pla*, p. 10.

redacción de unas bases estratégicas de paisaje, a las que siguió la Estrategia de Paisaje de Andalucía de 2012.

Sin perjuicio de los objetivos, directrices y acciones que plantea ahora la Estrategia de Paisaje del Consell de Mallorca en relación con distintas políticas sectoriales, no cabe duda de que la revisión parcial del PTIM es una oportunidad para profundizar y sistematizar la política de paisaje del Consell sobre la base de lo que esta Estrategia plantea. Y ello, tanto por lo que el propio instrumento objeto de revisión (memoria y normas) contiene ya sobre la materia (con limitaciones y carencias que habría que superar), como porque, de acuerdo con el CEP, son las distintas figuras de planificación territorial, en especial las de carácter regional, subregional y local, las más adecuadas para implementar políticas integradoras de paisaje.

Una propuesta específica de articulación de la política de paisaje a través del Plan territorial insular de Mallorca, además de fundamento técnico, debe tener en cuenta dos circunstancias principales: por un lado, el diagnóstico de la evolución del paisaje, de su carácter y valores, durante el periodo de implementación del plan a revisar en relación con el nivel de eficacia de las normas con las que el instrumento ha contado para la salvaguarda y mejora del paisaje; por otra

–importante también-, cuál se considera que puede ser el alcance de la revisión en marcha.

En este texto, de acuerdo con el documento citado en la nota 11, se parte de un escenario de “revisión parcial”, que no afectaría de manera significativa al modelo territorial del PTIM 2005, pero que toma en consideración la nueva coyuntura económica de crisis y post-crisis, que no ha impedido la densificación del territorio, aunque con contención del suelo urbanizado turístico y residencial; la “rururbanización” y terciarización del espacio rural, como en otros destinos turísticos maduros del Mediterráneo; cierto desorden territorial en la implantación de nuevas infraestructuras y actividades económicas resultantes de políticas sectoriales; un escaso desarrollo de políticas de paisaje y, junto a ello, falta de operatividad de algunas medidas operativas de desarrollo del PTIM, especialmente en la protección y gestión del territorio y el paisaje, y en la activación del patrimonio cultural, todo ello en el marco de una débil implantación de políticas de sostenibilidad territorial, a lo que se suma la falta de adaptación a la nueva normativa sobrevenida.

En ese contexto de revisión parcial, de nueva coyuntura socioeconómica y sus procesos territoriales, y de lo que ya contiene la normativa del PTIM en materia de paisaje, con sus

carencias, cierta desarticulación y falta de fundamentación explícita, se realiza la siguiente propuesta provisional, que en pura lógica, debe coordinarse con el contenido de la Estrategia, como de hecho se ha intentado hacer.

11.2. Recomendaciones para la articulación de la política de paisaje a través del PTIM

Estas recomendaciones van dirigidas a fundamentar, fortalecer y articular las determinaciones del PTIM en materia paisaje y han sido incorporadas a los objetivos y líneas de actuación de la Estrategia de Paisaje que se expone en el apartado 5 de este documento. Algunas de esas recomendaciones requerirían mejorar la información disponible sobre la diversidad paisajística insular y, consiguientemente, las memorias informativa y justificativa del Plan, aunque en líneas generales las propuestas que siguen se formulan sobre la base del conocimiento disponible, tanto de la realidad paisajística como del marco normativo existente.

11.2.1 La asunción programática del Convenio Europeo del Paisaje: el concepto y las líneas de acción

Aunque fruto de la modificación nº 2 de 2011, el CEP se cita ya como referencia en las normas 39 y 70, la revisión del PTIM en materia paisajística debería empezar por asumir explícitamente el Convenio Europeo del Paisaje. Esto podría hacerse en el Título preliminar sobre disposiciones general.

Con ello se adopta, en primer término, la definición de paisaje del CEP, que el PTIM hace suya, como “cualquier parte del territorio, tal y como la percibe la población, cuyo carácter sea el resultado de la acción y la interacción de factores naturales y/o humanos” (traducción del Instrumento de Ratificación del Convenio Europeo del Paisaje, BOE de 5 de febrero de 2008).

Al asumir esa definición de paisaje como una cualidad del territorio -de todos y cada uno de los territorios-, el PTIM, siguiendo al CEP, amplía el horizonte de las políticas de paisaje de la protección pasiva, a la gestión, a la mejora y recualificación y, en su caso, a la creación paisajística, con el objetivo de su fomento como elemento de calidad de vida, identidad y cultura insular, y como patrimonio colectivo y recurso de desarrollo territorial.

En este sentido, el PTIM asume igualmente –y debería hacerlo de modo explícito en el citado Título, en la norma que define el ámbito, objeto y objetivos del Plan, o en norma y/o capítulo específico, las tres formas de intervención que el Convenio establece: “la protección, gestión y ordenación de los paisajes” (a las que habría que sumar la puesta en valor, disfrute y acceso público al paisaje), definidas en los siguientes términos:

- “Protección de los paisajes”: “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”.
- “Gestión de los paisajes”: “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”.
- “Ordenación paisajística”: “acciones que presenten un carácter prospectivo particularmente acentuado con vistas a mejorar, restaurar o crear paisajes”.

Estas cuatro vías de acción pública en materia de paisaje pueden ayudar, como se indicará a continuación, a

articular de manera coherente las numerosas determinaciones paisajísticas de la actual normativa del PTM y las que puedan incorporarse como resultado de su revisión.

11.2.2. Los objetivos de calidad paisajística del PTIM

Como se ha expuesto en el apartado 2 de este documento, el CEP establece una serie de “Medidas específicas” para su desarrollo por las Partes, en este caso, el Consell de Mallorca como administración pública que se ha adherido al Convenio, ratificado en todo caso por el Reino de España en noviembre de 2007. Se recuerda aquí que tales medidas especiales son las siguientes:

- a) Sensibilización de la sociedad civil, las organizaciones privadas y las autoridades públicas respecto del valor de los paisajes, su papel y sus transformaciones.
- b) Formación y educación a distintos niveles: de especialistas y posgraduados; de profesionales del sector público y privado y de asociaciones interesadas; educación escolar y capacitación de los graduados universitarios.
- c) Identificación y “calificación”: identificación de los paisajes de cada y en todo el territorio; caracterización

y estudio de las fuerzas y presiones que los transforman; seguimiento de tales transformaciones; calificación de los paisajes así definidos, teniendo en cuenta los valores que les atribuyen las Partes y la población interesadas.

- d) Definición de **objetivos de calidad paisajística** para los paisajes identificados y valorados, previa consulta pública.
- e) Aplicación de las políticas en materia de paisaje mediante el establecimiento de instrumentos destinados a la protección, gestión y/u ordenación del paisaje.

Merece un comentario específico la noción de “**objetivo de calidad paisajística**”, que consideramos debe recogerse en el PTIM, expresamente definido por el Convenio, junto a los términos “paisaje” y “política en materia de paisajes”. Por “objetivo de calidad paisajística” deberá entenderse “para un paisaje específico, 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” (Artículo 1.c). Se trata de un concepto novedoso, que se va perfilando con el paso de los años y que en todo caso resulta muy importante para la gestión del paisaje en las

fases de formulación de propuestas y de materialización y seguimiento de los objetivos de la política paisajística.

La experiencia acumulada en los últimos años permite concretar y matizar el sentido de una noción tan abierta. El enunciado de los objetivos de calidad debe referirse, como señala el Convenio, a paisajes concretos, atendiendo a sus características y potencialidades, y a la percepción de la población. No deberían confundirse con grandes principios u objetivos estratégicos de determinada política de paisaje, y tampoco con las directrices y acciones que concretan dichos objetivos de calidad paisajística.

La opción de los Catálogos de Paisaje de Cataluña y de las Directrices de Paisaje derivadas de los mismos (de acuerdo con la Ley catalana de Paisaje de 2005), o del Plan de Acción Territorial de Paisaje de la Comunidad Valenciana (en elaboración) consiste en expresar en términos cualitativos rasgos del paisaje a proteger, gestionar o regenerar pensando en el futuro de un determinado territorio.

El objetivo de calidad paisajística se convierte así en la formulación de una aspiración colectiva específica sobre un paisaje concreto, asumida políticamente y atendiendo a sus características y potencialidades, y al interés general.

La formulación de los objetivos de calidad paisajística de un territorio puede enunciarse discursivamente de dos modos distintos. El primero expresa el objetivo de calidad como aspiración, como el enunciado de lo que se desea socialmente sobre un determinado aspecto del paisaje, con la mirada puesta en el futuro. Este es el camino seguido por los catálogos del paisaje de Cataluña. El segundo modo de expresar los objetivos de calidad paisajística es de carácter prescriptivo, señalando lo que debe hacerse, del tipo "proteger", "impulsar", "gestionar", "recualificar", etc. Sirvan como ejemplo del primer tipo los objetivos de calidad paisajística del Catálogo y Directrices de Paisaje de les Terres de l'Ebre, parcialmente traducidos al castellano, y del segundo, mucho más escuetos y genéricos, dada la escala y el tipo de instrumentos, los de la Estrategia de paisaje de Andalucía (2012).

Bloque 2. Metodología y fundamentos de la Estrategia

El Catálogo y las Directrices de Paisaje de les Terres de l'Ebre establece los siguientes Objetivos de Calidad Paisajística

1. Unos asentamientos urbanos con un crecimiento ordenado, respetuosos con la singularidad de los núcleos, con perímetros nítidos, dimensionado acorde con las necesidades reales y que no comprometan el carácter agrario de los espacios circundantes.

2. Unas urbanizaciones ordenadas y dotadas de elementos de calidad paisajística.

3. Unos paisajes litorales gestionados integralmente, con unas intervenciones orientadas a dotarlos de calidad y de nuevas identidades, al tiempo que se mejora la accesibilidad para el disfrute y el uso social con respeto hacia los valores naturales y estéticos que contienen.

4. Unos paisajes naturales bien conservados, con calidad paisajística y que compaginen la actividad agropecuaria, la extracción de recursos naturales y el uso turístico y el disfrute.

5. Unos asentamientos disseminats amb unes construccions aïllades (masos, magatzems agrícoles, granges, coberts d'eines, etc.) vinculats a la viabilitat de les explotacions agràries.

6. Unes infraestructures lineals (xarxa viària i ferroviària, conduccions de gas i d'electricitat, etc.) integrades paisatgísticament i que no malmetin la continuïtat paisatgística i social del territori.

7. Uns espais periurbans que aportin nous elements d'interès al paisatge, i amb uns accessos als nuclis urbans ordenats paisatgísticament.

8. Unes àrees especialitzades (industrials, logístiques, comercials, de producció d'energia, de tractament o abocament de residus, etc.) ubicades en zones visuals no preferents o notòries i dissenyades (o redissenyades) tot tenint en compte la integració amb l'entorn de les façanes que confronten amb el sòl no urbanitzable o amb la xarxa viària.

9. Uns paisatges de les infraestructures energètiques conformats per instal·lacions eòliques i solars fotovoltaïques planificades amb visió de conjunt a escala regional i disposades en el paisatge en relació amb els seus elements configuradors.

10. Unos fondos escénicos de calidad que mantengan los referentes visuales e identitarios de las Tierras del Ebro.

11. Una red de miradores e itinerarios paisajísticos que pongan en

Bloque 2. Metodología y fundamentos de la Estrategia

valor las panorámicas más relevantes y permitan interactuar con la biodiversidad y la diversidad y los matices de los diferentes paisajes de las Tierras del Ebro.
12. Uns paisatges dels entorns urbans i naturals de l'Ebre, de la resta de rius ebrencs i del conjunt de barrancs, que en conservin els valors i siguin accessibles per a activitats de gaudi respectuós.
13. Un paisatge del delta de l'Ebre vinculat a la conservació, gestió i revalorització del conreu de l'arròs, de la xarxa de camins, canals i recs, i del patrimoni arquitectònic, com també d'altres valors naturals, històrics, estètics i simbòlics que aquest espai conté.
14. Un paisaje conformado por la piedra seca y por mosaicos agroforestales y agrarios, productivo y conservado como un referente estético e identitario de las Terres de l'Ebre.
15. Una arquitectura vinculada a los paisajes de regadío tradicional, a las construcciones defensivas y a las edificaciones religiosas, que les doten de un contenido y significación territorial y paisajística.

Fuente: Catàleg de Paisatge de les Terres de l'Ebre. Generalitat de Catalunya. Departament de Política Territorial i Obres Públiques (2010)

Estrategia de Paisaje de Andalucía (2012)
OBJETIVO 1. IMPULSAR LA RECUPERACIÓN Y MEJORA PAISAJÍSTICA DEL PATRIMONIO NATURAL.
OBJETIVO 2. IMPULSAR LA RECUPERACIÓN Y MEJORA PAISAJÍSTICA DEL PATRIMONIO CULTURAL.
OBJETIVO 3: CUALIFICAR LOS ESPACIOS URBANOS
OBJETIVO 4: CUALIFICAR LOS PAISAJES ASOCIADOS A ACTIVIDADES PRODUCTIVAS.
OBJETIVO 5: CUALIFICAR LAS INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE, ENERGÍA Y TELECOMUNICACIONES.
OBJETIVO 6: IMPLEMENTAR INSTRUMENTOS DE GOBERNANZA PAISAJÍSTICA
OBJETIVO 7: POTENCIAR LA SENSIBILIZACIÓN, LA EDUCACIÓN Y LA FORMACIÓN EN MATERIA DE PAISAJE.

Fuente: Junta de Andalucía (2012)

Bloque 2. Metodología y fundamentos de la Estrategia

Sería conveniente que el PTIM incluyera unos objetivos de calidad paisajística generales como guía de sus determinaciones en materia de protección, gestión/integración, recualificación y acceso al paisaje. Los objetivos de calidad se establecerían, pues, con carácter general para todo el ámbito del PTIM, sin perjuicio del señalamiento de objetivos particulares para las distintas unidades o conjuntos paisajísticos de Mallorca, de los que se derivarían directrices y acciones específicas.

La formulación de los objetivos de calidad paisajística (OCP), tanto los generales del PTIM como, eventualmente, los de las unidades paisajísticas, debe fundarse, obviamente, sobre el conocimiento de sus características, valores, procesos, conflictos y tendencias del paisaje, del de Mallorca como conjunto para los OCP generales, y de cada uno de los paisajes que la memoria del PTIM ha delimitado para las OCP específicos.

Este asunto choca con una limitación señalada en el apartado 3 sobre la pobreza de la caracterización paisajística de las unidades de paisaje y de la isla en su conjunto. No obstante, se considera que, sin necesidad de estudios más profundos (otra cuestión es que se valore la posibilidad de realizarlos en el proceso de revisión del Plan), es posible el enunciado de

unos OCP generales del PTIM a partir del conocimiento disponible y de las pretensiones del Plan en materia de paisaje. Más difícil resulta formular OCP específicos de las unidades de paisaje con el conocimiento que se tiene de ellas, aunque podrían sugerirse algunos, a la vista de los valores, problemas y demandas que la administración pueda tener de todas o algunas de ellas. Estaríamos hablando de objetivos intencionados a partir del diagnóstico con el que ya se cuenta.

En todo caso, en el marco de la Estrategia de Paisaje del Consell de Mallorca y de las actividades del **observatorio de asesoramiento, seguimiento y gestión** de la política de paisaje, que consta ya en la Norma 70.2.b. vigente, y que habría que impulsar, una de las acciones prioritarias debe ser el adecuado estudio y directrices de paisaje de las unidades ya delimitadas o de las que se considerasen más pertinentes, que contribuirían a su vez a fortalecer la Estrategia de Paisaje del Consell, de acuerdo con el PTIM, pero sin necesidad de que se incorporen en el proceso de revisión ahora en marcha.

Sin perjuicio de un estudio más profundo, que supera los objetivos y recursos de este documento, pueden avanzarse a título de sugerencia algunos temas o líneas maestras sobre los que podrían versar tales objetivos de calidad paisajística, arrancando de los objetivos aún más generales que contiene

Bloque 2. Metodología y fundamentos de la Estrategia

ya el documento de Bases. Sin ánimo de exhaustividad, se señalan los temas siguientes:

- La integración y la recualificación paisajística de los núcleos urbanos tradicionales en el paisaje, con criterios paisajísticos para sus eventuales desarrollos, velando por siluetas y fachadas urbanas nítidas, y entornos y accesos cuidados.
- La reactualización de las áreas turísticas existentes y el diseño paisajístico de las nuevas, con accesos cuidados, bordes con el paisaje rural y marítimo nítidos y de calidad, con tratamientos paisajísticos y de recualificación de espacios públicos y de paseos y viarios perimetrales existentes o por definir, que hagan posible una relación positiva, estructural y visual, entre el frente litoral, el suelo rústico y la zona urbana.
- El tratamiento paisajístico de áreas industriales y logísticas, tratando sus bordes y accesos, y evitando en el caso de nuevas implantaciones los ámbitos visuales más notorios y los espacios y entornos de valores patrimoniales e identitarios.
- El mantenimiento, fomento y puesta el valor del mosaico agrario del paisaje rural mallorquín.
- Un sistema de construcciones rurales tradicionales conservadas y valoradas en relación con agrosistemas vivos, funcionales e innovadores.
- Un sistema territorial de patrimonio histórico-cultural, integrado en el paisaje, protegido y bien gestionado, como elemento fundamental de cualificación, interpretación y activación del paisaje como patrimonio de patrimonios.
- Infraestructuras viarias integradas en el paisaje, con iniciativas de restauración y recualificación en los proyectos de mejora de trazado, que no comprometan la continuidad y permeabilidad ecológica y socio-cultural del paisaje, dotadas de equipamientos para la observación e interpretación del paisaje.
- Implantaciones de energía renovable en diálogo con el carácter y los valores del paisaje, evitando los terrenos de valores intrínsecos más altos y de mayor fragilidad visual.
- Un sistema/red insular de itinerarios y miradores del paisaje, para la interpretación y disfrute de la diversidad paisajística de Mallorca, ligado en lo posible a caminos históricos, y que integren distintos elementos patrimoniales histórico-culturales.

11.2.3. La articulación de las propuestas de paisaje del PTIM

Se apuntan aquí algunas propuestas, que en parte se concretan en la formulación de la Estrategia de Paisaje, para sistematizar y articular el contenido paisajístico del PTIM, del que ya contiene su normativa y del que podrá incorporar su revisión.

Dando por hecho que el PTIM asumirá el concepto y las líneas de acción paisajística que se han enunciado en el subepígrafe 4.2.1 –protección, gestión y ordenación, a las que se añade por nuestra parte, de acuerdo con experiencias previas, la de acceso al paisaje y su interpretación-, lo que procede, de acuerdo también con los OCP generales que finalmente se formulen, es poner en relación coherente las líneas de acción o políticas de paisaje del CEP y sus objetivos, con el contenido de la normativa.

No parece que se esté en condiciones, con la perspectiva de una revisión solo parcial, de reformular la estructura de la normativa del PTIM. Lo pertinente, junto al fortalecimiento del contenido paisajístico del Plan mediante la revisión y/o añadido de ciertas determinaciones paisajísticas, es llevar a cabo ese ejercicio de relación entre líneas de política de paisaje, objetivos de calidad

paisajística y contenido de las normas. Eso articularía y haría más comprensible el alcance paisajístico del PTIM, sin necesidad de alterar significativamente su estructura.

Tal ejercicio podría llevarse a cabo también en el Título preliminar. De lo que se trataría es de señalar cómo se concretan las líneas de acción paisajística del CEP en las disposiciones normativas.

De la lectura detenida y crítica del texto consolidado de la normativa de 2011, se plantea el siguiente esquema, que en buena medida se ha concretado en el contenido de la Estrategia de Paisaje (véase, sobre todo, el Objetivo, sus estrategias y directrices/líneas de acción):

- **Línea de protección del paisaje:** la protección del paisaje no tiene por qué entenderse como una tutela específica del territorio; es más, por la experiencia que vamos teniendo, no conviene que socialmente se piense que el paisaje es un criterio o capa más de protección pasiva.

En determinadas circunstancias, ante altos y específicos valores paisajísticos, el paisaje puede constituir una categoría de zonificación protectora específica del suelo rústico o no urbanizable -cuando no un bien de interés cultural por la legislación de patrimonio, o un espacio protegido por la de conservación de la naturaleza. Pero

por lo general las zonificaciones protectoras del suelo rústico, en principio, son una garantía pasiva para la salvaguarda de los valores del paisaje.

En el caso del PTIM la protección del paisaje no urbano como conjunto y de sus elementos constitutivos vendría dada en buena medida por la zonificación y regulación de usos del suelo rústico. Asunto distinto es si tal zonificación/regulación como están planteadas en este momento garantizan adecuadamente esa protección. En ese sentido, en nuestra opinión, sería conveniente alguna modificación de la matriz de usos del suelo rústico en sentido más proteccionista con respecto a determinadas implantaciones residenciales y de otro tipo, y quizás también alguna nueva categoría en las Áreas de Interés Agrario, en concreto la cerealista, en la actualidad no considerada en la normativa para los suelos con ese tipo de uso agrícola, y de evidente interés paisajístico.

En este apartado cabría encuadrar también la protección específica a través del PTIM de la Serra de Tramuntana, junto a directrices de gestión e integración paisajística. Con la revisión del PTIM debería adaptarse todo ello a lo que implica su declaración como Paisaje Cultural por la UNESCO.

La protección de los valores del paisaje urbano en la escala territorial, es decir la que tiene que ver con la integración de los asentamientos, en especial de los tradicionales/históricos, en la configuración del paisaje de acuerdo con su situación y emplazamiento, relación con el entorno inmediato, y siluetas y fachadas de mayor valor, suele recibir menor atención en los planes territoriales subregionales, y en parte así ocurre en el PTIM. Podría en ese sentido mejorarse este aspecto en el proceso de revisión. No obstante, hay ciertas cautelas al respecto en la Norma 7 y en el capítulo II. Patrimonio urbanístico y arquitectónico del Título V para la protección de los conjuntos urbanos en tanto que componentes o estructuras del paisaje a escala territorial, y la integración de los nuevos crecimientos, en caso de resultar necesarios, a los rasgos topográficos, morfológicos y visuales del entorno.

- **Línea de gestión del paisaje:** como se ha dicho, para el CEP la "Gestión de los paisajes" son 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".

Puede afirmarse que, en la gestión del paisaje, como hecho evolutivo y dinámico, más aún en un territorio de las características de Mallorca, está el reto de su conservación. Todas las iniciativas y cautelas de integración paisajística que incluye el PTIM, y otras que podría incorporar o mejorar, van en la línea de la gestión del paisaje, en la medida que pretenden velar por el mantenimiento de su carácter y valores esenciales a través criterios de integración paisajística de nuevos usos e implantaciones en el territorio.

El Capítulo III del Título II, dentro de las “áreas sustraídas al desarrollo urbano”, está dedicado expresamente a la integración paisajística, a partir unas unidades ambientales y paisajísticas, con las limitaciones que ya se han señalado. En realidad, de lo que se trata en este capítulo, en la Norma 22, es de una regulación especial (un régimen de usos específico) para las condiciones de edificaciones e instalaciones (superficie máxima construible, porcentaje máximo de parcela ocupada por la edificación y demás elementos construidos, alzado, materiales, cubiertas, etc.), las condiciones de posición e implantación, y condiciones de la parcela no ocupada por la edificación en suelo rústico.

Mueve a confusión el enunciado del capítulo mencionado, pues pareciera que los criterios de gestión e integración paisajística se reducen a esta parte del articulado, cuando, en realidad, como ha quedado expuesto en el apartado 3 de este documento, la normativa del PTIM contiene numerosas directrices que encajarían en la idea de integración y gestión del paisaje, de acuerdo con el CEP. Esta circunstancia debería señalarse, por ejemplo, en el apartado dispositivo general, o allí donde se mencionen las grandes líneas de paisaje del PTIM en relación con lo formulado por el CEP, remitiendo a todas aquellas normas del Plan que tienen que ver con la “gestión del paisaje” de acuerdo con el CEP.

- **Líneas de ordenación/recualificación y regeneración del paisaje.** Como se ha expuesto, el CEP entiende por “ordenación paisajística” “aquellas acciones que presenten un carácter prospectivo particularmente acentuado con vistas a mejorar, restaurar o crear paisajes”. En esa línea encajan bien las acciones que, en el sentido genuino de las DOT y en su desarrollo en el PTIM, se atribuyen a las ART y a

las AIP, especialmente tras la modificación nº 2 de 2011.

Vistas la formulación actual de las ART y de las AIP, y los objetivos, principios rectores, directrices, determinaciones de ordenación y medidas de adecuación ambiental de estas últimas, parecería conveniente que las ART, o la mayor parte de ellas, pasaran a tener la consideración de AIP, lo que clarificaría su estatus y objetivos, y fortalecería la política paisajística del Consell a través del PTIM.

- **Línea de acceso público, interpretación y disfrute del paisaje como patrimonio y recurso de desarrollo territorial.** Aunque esta línea no aparece expresamente recogida entre las tres que establece el CEP (protección, gestión y ordenación), su importancia es evidente y puede asociarse a las denominadas “medidas específicas” de su artículo 6 sobre sensibilización, educación y formación.

Como se ha señalado, la normativa del PTIM en su actual formulación cuenta ya en el Capítulo II del Título V, con una propuesta de rutas de interés cultural y de rutas de interés paisajístico, que, aprovechando la

revisión del PTIM, convendría articular como una red territorial de acceso al patrimonio natural, cultural y paisajístico de la isla, fortaleciéndola con un mayor número de itinerarios paisajísticos y miradores, y mejorando la interpretación y los equipamientos de los mismos. Así se ha recogido en una línea estratégica específica de la Estrategia de Paisaje.

Bibliografía citada

Estrategia de paisaje del Consell de Mallorca

Bibliografía citada

AGUDO GONZÁLEZ, Jorge (2007): "Paisaje y gestión del territorio". Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid, n. 15, pp. 197-237.

BESSE, Jean-Marc (2000): Voir la Terre. Six essais sur le paysage et la géographie. Arlés, Actes du Sud ENSP/Centre du Paysage, 161 pp. (edición en castellano a cargo de F. López Silvestre, 2010, La sombra de las cosas. Sobre paisaje y geografía. Madrid, Biblioteca Nueva, 190 pp.

BOROBIO SANCHIZ, Manuel (dir. y coord.) (2012): Guía de estudios de impacto e integración paisajística. Xunta de Galicia, Consellería de Medioambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras, 113 pp. http://www.cmati.xunta.es/c/document_library/get_file?folderId=125772&name=DLFE-15229.pdf.

BOROBIO SANCHIZ, Manuel y Castillo, Francisco (eds.) (2013): Guía para la intervención de buenas prácticas en los núcleos rurales. Xunta de Galicia, Consellería de Medioambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras, 233 pp.

BRUNET-VINCK, Véronique (2004): Méthode pour des Atlas de paysages. Enseignements méthodologiques de 10 ans de travaux. Paris, Ministère de l'Environnement et le Développement durable, 127 pp. [http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/MethodeAtlasPaysages-2004\(1\).pdf](http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/MethodeAtlasPaysages-2004(1).pdf).

BUSQUETS, Jaume (2009): "Els estudis d'impacte i integració paisagística a Catalunya", en Nogué, Joan; Puigbert, Laura. y Bretcha, G. (eds.) (2009): Ordenació i gestió del paisatge a Europa. Observatori del Paisatge de Catalunya, Plecs de Paisatge. Eines 2, pp.188- 207.

CASTILLO RUIZ, José (1997): El entorno de los bienes inmuebles de interés cultural. Granada, Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico-Universidad de Granada.

CHOAY, Françoise. Le patrimoine en question. Paris, Seuil, 2009.

CONSELL DE MALLORCA (2009): Bases per a una Estrategia de Paisatge de Mallorca Desenvolupament del Conveni Europeu del Paisatge: Fonaments, Criteris, Objectius y Línies d'Acció. Consell de Mallorca, 113 pp. <http://www.recep-enelc.net/allegati/LlibretDirectrius.pdf>.

Convenio Europeo del Paisaje. Textos y comentarios (2007). Madrid, ministerio de Medio Ambiente, 145 pp.

COUNTRYSIDE COMMISSION (1998): Countryside Character. The Character of England's natural and man-made landscape. London, Countryside Commission, vol 3: Yorkshire and The Humber.

CORTINA, Albert (2009): "Les cartes del paisatge a Catalunya", en Nogué, Joan; Puigbert, Laura. y Bretcha, G. (eds.) (2009): Ordenació i gestió del paisatge a Europa. Observatori del Paisatge de Catalunya, Plecs de Paisatge. Eines 2, pp. 254-276.

DURÁN SÁNCHEZ, José Luis (2012): « El nuevo concepto jurídico de paisaje: nuevas oportunidades para su defensa". Cuides. Cuaderno interdisciplinar de desarrollo sostenible, nº 9, pp. 71-112. <http://www.publicacionescajamar.es/pdf/publicaciones-periodicas/cuaderno-interdisciplinar-de-desarrollo-sostenible-cuides/9/9-504.pdf>.

ESTEBAN, Juli (2010): "Les directrius del paisatge ", en NEL-LO, Oriol (dir.): La política de paisatge a Catalunya. Generalitat de Catalunya. Departament de Política Territorial i Obres Públiques, pp. 56-67.

ESPAÑOL ECHÁNIZ, Ignacio (2007): Infrastructure and Landscape. Council of Europe, Strasbourg, 2007 (T- FLOR (2007) 10).

ETE. Estrategia Territorial Europea (1999). Comisión Europea, Comité de Desarrollo Territorial

Bibliografía citada

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_es.pdf.

FERNÁNDEZ CACHO, Sylvia (2008): Patrimonio arqueológico y planificación territorial. Estrategias de gestión para Andalucía. Junta de Andalucía, Consejería de Cultura-Universidad de Sevilla.

GAMBINO, Roberto (2002): “Maniere di intendere il paesaggio”, en Clementi, A. (ed.), Interpretazioni di paesaggio. Roma, Meltemi editore, pp. 54-72.

GARCÍA GARCÍA, Miriam (dir. tec.) (2013): Guía de criterios de sustentabilidad e integración paisajística dos establecimientos de acuicultura litoral. Xunta de Galicia, Consellería do Médio Rural e do Mar, 125 pp.

GENERALITAT DE CATALUNYA (2010): Catàleg de paisatge. Les Terres de Lleida. Departament de Política Territorial i Obres Públiques, Barcelona, 530 pp.

IPCE. INSTITUTO DE PATRIMONIO CULTURAL DE ESPAÑA (2012): Plan Nacional de Paisaje Cultural. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. http://ipce.mcu.es/pdfs/PLAN_NACIONAL_PAISAJE_CULTURAL.pdf.

JUNTA DE ANDALUCÍA (2012): Estrategia de Paisaje de Andalucía. http://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/Estrategia_de_Paisaje_de_Andalucia_2012-1.pdf

LLEDÓ, Emilio (2000): El Surco del Tiempo, Crítica, Barcelona, 2000.

LUGINBÜHL, Yves (1998): “Les paysages, projets d’une Europe plurielle”, Naturopa, 86, p. 4.

MARTÍNEZ NIETO, A. (1993): “La protección del paisaje en el derecho español”. Revista de Derecho Ambiental, n.º 10, pp. 8-45.

MATA OLMO, Rafael (2000): “Los orígenes de la conservación de la naturaleza en España”. Estudios sobre el paisaje. Madrid, Fundación Duques de Soria-Servicio de Publicaciones de la Universidad Autónoma de Madrid, pp. 259-279.

MATA OLMO, Rafael (2006a): “Un concepto de paisaje para la gestión sostenible del territorio”, en MATA OLMO, Rafael y TARROJA, Alex (eds), El paisaje y la gestión del territorio. Criterios paisajísticos en la ordenación del territorio y el urbanismo. Barcelona, Diputació de Barcelona-CUIMP, p. 17-40.

MATA OLMO, Rafael (2006b): “Métodos de estudio del paisaje e instrumentos para su gestión. Consideraciones a partir de experiencias de planificación territorial”, en MATA OLMO, Rafael y TARROJA, Alex (eds.), El paisaje y la gestión del territorio. Criterios paisajísticos en la ordenación del territorio y el urbanismo. Barcelona, Diputació de Barcelona-UIMP, p. 199-239.

MATA OLMO, Rafael (dir.) y FERRER JIMÉNEZ, D. (coord..) (2015): Estudio y estrategia de paisaje de Trujillo y su Tierra. Directrices para el Plan de Ordenación Municipal”. Ayto. de Trujillo-FUAM, 348 pp. (inédito. I Premio de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Extremadura, 2015).

MATA OLMO, Rafael; GÓMEZ MENDOZA, Josefina y FERNÁNDEZ MUÑOZ, Santiago (2001): “Paisaje, calidad de vida y territorio”. Análisis Local, n.º 37, pp. 27-40.

MATA OLMO, Rafael y GALIANA MARTÍN, Luis (2008): “Ordenación y gestión del patrimonio cultural y el paisaje. La experiencia del Plan Especial de la Sierra de los Molinos en Campo de Criptana”. Cuadernos Geográficos (Universidad de Granada), núm. 43 (2008-2), pp. 199-225 (<http://www.ugr.es/~cuadgeo/docs/articulos/043/043-009.pdf>).

Bibliografía citada

MUÑOZ CRIADO, Arancha (2008): “La política de paisaje de la Comunitat Valenciana”. Cuadernos Geográficos (Universidad de Granada), n. 43, pp. 99-121.

NOGUÉ, Joan y SALA, Pere (2006): Prototipus de catàleg de paisatge. Bases conceptuals, metodològiques y procedimentals per elaborar els catàlegs de paisatge de Catalunya. Olot y Barceña, Observatori del Paisatge, 97 pp. <http://catpaisatge.net/fitxers/Prototipus2006.pdf>.

PHILLIPS, Adrian (2002): Management Guidelines for IUNC Category V Protected Areas/Protected Landscapes/Seascapes. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK

PRIEUR, Michel (2002): “Legal Provisions for Cultural Landscape Protection in Europe”, in UNESCO World Heritage Centre. 2002. Cultural Landscapes: the Challenges of Conservation. Paris, UNESCO, WHC Papers 7, p. 150-156.

PRIEUR, Michel y DUROUSSEAU, Suzane. (2004) : “Étude de droit comparé sur la participation du public en matière de paysage dans le contexte de la mise en œuvre de la Convention Européenne du Paysage”. Strasbourg, Conseil de l’Europe, T-FLOR 3 (2004) 6, 47 p.

SALA I MARTÍ, Pere (2010): “Els Catalegs del Paisatge”, en en Nel.lo, Oriol (dir.): La política de paisatge a Catalunya. Generalitat de Catalunya. Departament de Política Territorial i Obres Públiques, pp. 43-52.

SCHAMA, Simon (1995): Landscape and Memory. New York, Alfred A. Knopf.

SCAZZOSI, Lionella (2002): “Valutari i paesaggi”, en CLEME, Alberto (ed.), Interpretazioni di paesaggio. Roma, Meltemi editore, p. 217-241.

SCOTTISH NATURAL HERITAGE-THE CONTRYSIDE AGENCY (2002): Landscape Character Assessment. Guidance for England and Scotland, 86

p. http://www.naturalengland.org.uk/Images/lcguidance_tcm6-7460.pdf.

SILVA PÉREZ, Rocio (2009): “Agricultura, paisaje y patrimonio territorial. Los paisajes de la agricultura vistos como patrimonio”. Boletín de la A.G.E., nº 49, pp. 309-334.

UNESCO (1992): Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention. World Heritage Committee. Sixteenth session.

VENTURI FERRIOLO, Massimo (1999): Estética del paesaggio. Milano, Guerini.

VERDIER, Nicolas (2010): “La memoria de los lugares: entre espacios de la historia y territorios de la geografía”, en ORTEGA CANTERO, Nicolás; GARCÍA ÁLVAREZ, Jacobo y MOLLÁ RUIZ-GÓMEZ, Manuel (eds.), Lenguajes y visiones del paisaje y del territorio, Madrid, Ediciones de la Universidad Autónoma de Madrid, pp. 209-217.

VV.AA. (2010): Patrimonio natural, cultural y paisajístico. Claves para la sostenibilidad territorial. Madrid, Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, 385 pp.

ZOIDO NARANJO, Florencio (2002): “El paisaje y su utilidad para la ordenación del territorio”, en Paisaje y Ordenación del Territorio, Consejería de Obras Públicas y Transportes, Junta de Andalucía-Fundación Duques de Soria, p. 21-32.

ZOIDO NARANJO, Florencio (2008): “El Convenio Europeo del Paisaje”, en Busquets, Jaume y Cortina, Albert (coords.): Gestión del Paisaje. Manual de protección, gestión y ordenación del paisaje. Barcelona, Ariel Patrimonio, pp. 300-315.

Bibliografía citada

ZOIDO NARANJO, Florencio y ORTEGA DELGADO, Margarita (2010): Marco conceptual y metodológico para los paisajes españoles. Sevilla, Junta de Andalucía, 467 pp.

El Jefe de servicio técnico de Ordenación del Territorio

El Jefe de servicio jurídico de Ordenación del Territorio

El Director insular de Territorio i Paisaje

Joan Carles Fuster Guasp

José Manuel Gómez González

Miquel Vadell Balaguer

