

# Evaluación del paisaje de la Comunidad de Madrid: de la protección a la gestión territorial

Rafael Mata (coord). Luis Galiana, Fernando Allende, Santiago Fernández, Pilar Lacasta, Nieves López, Pedro Molina y Concepción Sanz.

Catedrático de Análisis Geográfico Regional en el Departamento de Geografía de la Universidad Autónoma de Madrid. Coordina el grupo de trabajo Territorio y Paisaje, integrado por profesores de varias universidades madrileñas, que desarrolla investigaciones básicas y aplicadas sobre la materia. Las principales líneas de trabajo de dicho grupo, en sintonía con el espíritu del Convenio Europeo del Paisaje, se centran en la sensibilización y en la integración del paisaje en la planificación territorial y urbanística.

En la línea de sensibilización, apoyada en el conocimiento experto de los paisajes (identificación, análisis de sus componentes y dinámicas, valoración), pueden destacarse dos obras colectivas: el Atlas de los paisajes de España (2003) y Los paisajes de Madrid: naturaleza y medio rural (1999). Por su parte, son numerosas las intervenciones en planes territoriales y urbanísticos con el objetivo de progresar en objetivos de calidad paisajística; en este sentido, las colaboraciones en el Plan Territorial Insular de Menorca (2001), en varias directrices de paisaje elaboradas para la Región de Murcia (2001-2005), o en experiencias de escala urbana, como el Plan Especial de la Sierra de los Molinos (2008), en Campo de Criptana.

**Palabras clave:** Paisaje / evaluación paisajística / caracterización del paisaje / Convenio Europeo del Paisaje / patrimonio territorial / Comunidad de Madrid.

**Keywords:** Landscape / landscape evaluation / landscape zoning / European Landscape Agreement / territorial heritage / Community of Madrid.

The region of Madrid has deemed it of interest to have a description, diagnosis and evaluation of the landscape quality to allow the establishment of protection and zoning criteria for the territory, according to the Land Act 9/2001 of July 17. As a result of the study performed, a landscape survey of the region is available at a scale of 1:25000, as well as a description of the trends in major landscapes and a basic evaluation of each landscape. This last resource may be, together with others, a working criterion for territorial planning, particularly for the zoning of areas not available for residential development due to their landscape

La Comunidad de Madrid ha estimado de interés contar con una caracterización, diagnóstico y evaluación de la calidad del paisaje que permita el establecimiento de criterios de protección y ordenación del territorio, conforme a lo establecido por la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid. Como resultado del estudio llevado a cabo, se dispone de una caracterización del patrimonio paisajístico de la Comunidad a escala 1:25.000, de un diagnóstico sintético de las tendencias del paisaje por grandes conjuntos paisajísticos, y de una primera valoración de cada paisaje, que puede constituir, junto a otras variables, un criterio operativo de ordenación territorial, concretamente para la definición de suelos no urbanizables de protección por su interés paisajístico. En el artículo se incide en los aspectos metodológicos de la tipología y caracterización del paisaje madrileño a una escala pertinente para la gestión del territorio y, sobre todo, en los criterios y resultados de valoración, y en su traslación a una propuesta de regulación de usos, de acuerdo con los valores y el estado del paisaje, y con los requerimientos de la legislación urbanística de la Comunidad.

## 1. EL PAISAJE, CARÁCTER DEL TERRITORIO, ELEMENTO DE CALIDAD DE VIDA, FACTOR DE COMPETITIVIDAD TERRITORIAL

Coincidiendo con una etapa de grandes cambios en los usos del suelo, el paisaje ha ido incorporándose tímidamente en España a la agenda política y al debate ciudadano sobre el territorio. Lo ha hecho, sobre todo, en las comunidades autónomas y en un número escaso toda vía de municipios, es decir, en las escalas en las que preferentemente se configuran y se viven los paisajes, y en las que reside la competencia constitucional para el gobierno del territorio.

Como es sabido, la presencia del paisaje en la legislación española no resulta nueva. La conservación de la naturaleza cuenta de hecho con objetivos y figuras específicas 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 dos últimos decenios por las comunidades autónomas sobre espacios protegidos, el paisaje aparece como una constante de la política conservacionista de la Administración central del Estado y de las regiones, si bien es verdad que con un nivel muy modesto de concreción y con ausencia de un concepto claro y compartido sobre la figura de "paisaje protegido", presente en la Ley 4/89 y trasladada con algunos matices interesantes a la mayor parte de las normas autonómicas<sup>1</sup>.

Implícitamente, la defensa del paisaje también ha estado presente en la legislación de patrimonio cultural. La más alta norma del Estado sobre la materia, la Ley 16/1985, del

1. Supone un avance la Ley 47/2007, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, pues además de mantener la figura de "Paisaje Protegido" y señalar la protección del paisaje como uno de los principios de la misma, reconoce que la política de paisaje no puede circunscribirse a esa norma y se requieren, por tanto, "instrumentos de gestión como los establecidos, con carácter de mínimos, en el Convenio Europeo del Paisaje" (Ley 47/2007, Preámbulo).

interest. The article stresses the methodology of classification and typing of the landscape of Madrid at an appropriate scale for territory management and, in particular, according to the criteria and results of the evaluation and concerning its application in a proposal for the use of regulation in accordance with the values and state of the landscape as well as the requests for town-planning legislation in the region.

Patrimonio Histórico Español, no habla de paisaje, pero sí de “entorno”; esta última noción tiene un claro alcance paisajístico referida a monumentos, conjuntos y sitios históricos o a zonas arqueológicas, y pone de manifiesto que “la noción de patrimonio cultural ha seguido una evolución expansiva que ha ido desde la protección del monumento aislado a la del entorno urbanístico, y de ahí a la protección de los bienes culturales dentro del ordenamiento del medio ambiente” (Martínez Nieto, 1993: 35; véase también, Castillo Ruiz, 1997; Agudo González, 2007: 217 y ss.).

Sin embargo, tanto las disposiciones sobre conservación de la naturaleza como las de defensa del patrimonio cultural mencionadas se refieren a ámbitos o a elementos singulares del espacio geográfico; tienen, por tanto, un objetivo y un campo acotado de intervención. Lo mismo ocurre con los instrumentos de planificación especial que para la salvaguardia de determinados paisajes 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 autónomas<sup>2</sup>.

Esa noción de paisaje circunscrita a configuraciones naturales y culturales excepcionalmente valiosas se ha visto superada por una renovación profunda del concepto y por la ampliación consiguiente del horizonte de la política paisajística. Sobre dicha renovación conceptual nos hemos ocupado ya *in extenso* en otro lugar (Mata Olmo, 2006); no obstante, es preciso reiterar aquí algunas ideas para comprender el alcance de los retos de la política de paisaje en la actualidad. Lo que hemos denominado “territorialización” del paisaje, es decir, el reconocimiento de que cada territorio se manifiesta paisajísticamente en una fisonomía singular y en plurales imágenes sociales, responde a un contexto de movilidad creciente y de relación cada vez más habitual y prolongada con el paisaje en las sociedades urbanas desarrolladas (Español Echániz, 2007), tanto con los paisajes “ordinarios” y cotidianos de los desplazamientos metropolitanos, como con los paisajes “buscados” en el tiempo y la movilidad del ocio y el turismo.

**Lo que hemos denominado “territorialización” del paisaje, es decir, el reconocimiento de que cada territorio se manifiesta paisajísticamente en una fisonomía singular y en plurales imágenes sociales.**

La Estrategia Territorial Europea (ETE), acordada por los ministros responsables de ordenación del territorio de la Unión Europea (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 político 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.

No obstante, es el Convenio Europeo del Paisaje (CEP, Consejo de Europa, 2000) el que asume plenamente el sentido territorial de la cuestión paisajística, es decir, la idea innovadora desde el punto de vista 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.

La definición se refiere en primer lugar al territorio, a “cualquier parte del territorio”. El paisaje tiene, pues, una base material concreta, referida no a nociones más abstractas como espacio, área o suelo, sino a territorio, es decir, al espacio geográfico entendido como marco de vida, como ámbito apropiado y construido por la sociedad en distintos contextos ambientales e históricos. Como hecho territorial el paisaje tiene también escalas diferentes, que afectan tanto a su estudio –a cómo intervienen, se jerarquizan y se relacionan sus elementos constitutivos (Bolòs, 1992: 47 y ss.)–, como al sentido y alcance de las determinaciones de ordenación paisajística.

2. 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. Véase también, Agudo González, 2007: 231 y ss.

**Concebida territorialmente, la conservación debe ir más allá de las áreas protegidas y de las redes de espacios naturales, hasta alcanzar la planificación del conjunto de los espacios libres. Se trata de un aspecto esencial de cualquier estrategia territorial metropolitana comprometida con la sostenibilidad.**

La política de paisaje que el CEP preconiza incumbe además a todo el territorio, a “cualquier parte” del mismo, y no sólo a los bellos paisajes; de hecho, como ha escrito Ricardo Priore (2002), en el Convenio la idea de paisaje no se asocia a una experiencia estética necesariamente positiva. Ahí reside de hecho su innovación mayor y las implicaciones que se derivan para la política del paisaje, una política que no puede reducirse ya a la *protección* y a la tutela de lo notable, sino también a la *gestión* de los cambios y a la *ordenación* de paisajes banales o degradados. Aquí radica también la potencialidad del paisaje para la planificación estratégica en los espacios metropolitanos maduros como el de la Región de Madrid, que incluye, en contextos muy dinámicos, desde paisajes sobresalientes de gran reconocimiento social hasta piezas territoriales con acusado deterioro paisajístico.

Pero el territorio del paisaje no consiste sólo en su configuración material, en su fisonomía; el paisaje surge de la relación sensible, de la percepción sensorial (principalmente visual, aunque no sólo) del territorio observado por el ser humano, o, en palabras del ecólogo Fernando González Bernáldez, de “la percepción multisensorial de un sistema de relaciones ecológicas” (González Bernáldez, 1981). En ello radica la diferencia esencial y, al mismo tiempo, la proximidad entre los conceptos de territorio y paisaje. El paisaje es el territorio percibido, con toda la complejidad psicológica y social que implica la percepción, desde los aspectos simplemente visuales a los más profundos relacionados con la experiencia estética de la contemplación reflexiva y el estudio consiguiente de “las variables relevantes para la explicación del juicio estético de los paisajes”, que ha interesado particularmente a la psicología (Gilmartín Castro, M. A., 1996; Corraliza, 1993).

En la percepción, a partir de miradas múltiples y cambiantes en el tiempo, reside una parte muy importante de la carga cultural del paisaje, una carga que se manifiesta tanto en la materialidad de cada fisonomía modelada por la acción humana, como en sus imágenes y representaciones sociales, modelos paisajísticos y de preferencias<sup>3</sup> que se proyectan en expresiones de creación artística, literarias, plásticas o en el campo especulativo de las ideas. Son, en palabras de Nicolás Ortega (siguiendo a A. von Humboldt), “unas imágenes que permiten conocer cómo ha sido y cómo se ha expresado en cada momento el sentimiento de la naturaleza y del paisaje, y permiten al tiempo adentrarse en los modelos de relación (con todos sus componentes perceptivos y valorativos) que han mantenido los seres humanos con el mundo que tienen alrededor” (Ortega Cantero, 2003: 30).

Pero desde la perspectiva de un concepto de paisaje implicado en la gestión sostenible del territorio, las diferentes representaciones de grupos y actores sociales interesan, sobre todo, como expresión del debate entre distintas maneras de ver y valorar el paisaje, de formular aspiraciones paisajísticas (Guisepelli, 2002), en definitiva, como “herramienta de negociación en las acciones de planificación territorial” (Luginbühl, 1998).

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. No es cuestión tampoco, como ha escrito Michel Prieur, de “ceder a la moda (...). Si el Convenio de Florencia insiste tanto en la cuestión participativa –dice Prieur– 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. Una política que implicase exclusivamente a los expertos y a la Administración produciría un paisaje soportado por la gente, al igual que en el pasado pudo ser producido por y para una élite. 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 en todas las fases de decisión” (Prieur, 2004).

3. Se emplea aquí la noción de “modelo paisajístico” (*modèle paysagère*) tal y como la entienden N. Cadiou e Y. Luginbühl (1995), como “modelo cognitivo que permite leer un espacio y cualificarlo como paisaje”.

La última parte de la definición de paisaje propuesta por el Convenio señala que el carácter de cada paisaje es resultado de la acción de factores naturales y humanos y de sus interrelaciones.

La palabra *carácter*, como la de territorio, es significativa en la definición del CEP. Carácter es, según el *Diccionario de la lengua española*, “señal o marca que se imprime, pinta o esculpe en algo” y, así mismo, “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”<sup>4</sup>. El sentido de carácter como señal o marca que se imprime en algo –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 recientemente 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 formal, la huella de la sociedad sobre la naturaleza y sobre paisajes anteriores, la marca o señal que imprime “carácter” a cada territorio.

Como expresión morfológica de las relaciones entre naturaleza y sociedad, el paisaje que define el Convenio es al mismo tiempo un indicador y un objetivo de sostenibilidad; indicador por cuanto constituye la manifestación visible y sensible de los procesos territoriales que actúan sobre los recursos naturales y culturales. En la faz del territorio no están todas las explicaciones de los problemas que le aquejan, pero un diagnóstico territorial desde el paisaje permite, como señalara hace años Jean-Pierre Deffontaines refiriéndose a los paisajes rurales, detectar problemas que de otro modo podrían pasar inadvertidos (Deffontaines, 1986). Al mismo tiempo, el paisaje, configuración e imagen de los lugares, elemento de calidad de vida y del bienestar de las poblaciones, es –también según el Convenio– un objetivo del desarrollo sostenible; un desarrollo que debe garantizar a largo plazo la identidad y la diversidad de los territorios, integrando los cambios derivados del crecimiento en las tramas de los paisajes heredados, y salvaguardando los valores paisajísticos más apreciados.

Esa relación sensorial con la faz del territorio que en última instancia es la experiencia paisajística, constituye para la población un modo particular de visualizar, de *leer*, a través del paisaje, el modelo territorial, sus características y sus valores, pero también, sus cambios y los procesos de deterioro y de pérdida de calidad que determinadas transformaciones territoriales implican. Aquí radica, a nuestro juicio, el reto teórico y práctico de una noción de paisaje que, enraizada en la tradición de los estudios paisajísticos modernos, se concibe como una cualidad del territorio –de todos los territorios–, como percepción social de su *carácter*.

La apertura del horizonte paisajístico es a la vez territorial –conciene a todos los lugares– y social –incluye a la gente, a todos los grupos sociales, sean cuales sean sus visiones e intereses–. De acuerdo con el Preámbulo del CEP, 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” hace 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. Todo ello explica el interés y las posibilidades de los trabajos de evaluación paisajística para una política que incorpore el carácter y los valores del paisaje como elemento vertebrador de un modelo territorial de calidad. En este contexto hay que entenderlo.

## 2. EL PAISAJE, UNA OPORTUNIDAD PARA LA ORDENACIÓN ESTRATÉGICA DEL TERRITORIO EN LA COMUNIDAD DE MADRID

La cuestión ambiental en un espacio metropolitano maduro como la Comunidad de Madrid, que ha conocido en los últimos años un intenso crecimiento económico, encabezando una tendencia general en España, requiere un cambio de perspectiva que vaya más allá de los enfoques sectoriales y las iniciativas clásicas de conservación, y aborde las potencialidades del medio ambiente y sus problemas de un modo integral<sup>5</sup>. Una nueva cultura del territorio para los espacios metropolitanos maduros fundamentada en la gestión prudente de los recursos naturales y culturales, en la cohesión territorial y en la competitividad desde la diferencia de los lugares, encuentra en el paisaje un argumento y un aliado fundamental. Nos referimos a la noción

4. De hecho *character* es el término que la Countryside Commission inglesa utiliza 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).

5. Véase en ese sentido la obra coordinada por Folch, R. (coord.) (2003): *El territorio como sistema. Conceptos y herramientas de ordenación*. Barcelona, Diputació de Barcelona-CUIMPB, 291 pp.; en especial el artículo del propio R. Folch, “La aproximación sostenibilista”, *ibid.* pp. 91-99.

El énfasis en lo morfológico –en la configuración– no es ajeno al funcionamiento y a las relaciones de los elementos que modelan la forma, y a la organización visual de las fisonomías. Lo funcional y lo perceptivo constituyen aspectos fundamentales en la explicación y en la prognosis de la diversidad paisajística.

renovada de paisaje del Convenio de Florencia, que incorpora un nuevo e importante elemento de calidad en los espacios metropolitanos y que debe guiar el diseño y la gestión de un sistema de espacios libres que los vertebré, superando tratamientos de mera protección o exclusión de la urbanización, necesarios, pero insuficientes.

Desde esta perspectiva territorial y paisajística de la cuestión ambiental, la región metropolitana madrileña presenta una situación paradójica y preocupante. Pese a un esfuerzo innegable en los dos últimos decenios de incremento de terrenos protegidos por la legislación sectorial, la evolución de los usos del suelo y de los patrones dominantes de las formas de ocupación en ese mismo período no cesan de alertar sobre las debilidades del modelo de crecimiento. Unas debilidades que no se refieren sólo al capítulo de temas ambientales clásicos, sino que afectan también a la calidad de vida de la gente, con crecientes dificultades de acceso a la vivienda, incremento del coste de los servicios y aumento de la movilidad obligada y del consumo de combustibles fósiles.

La superficie no urbanizable o protegida de la urbanización de la Comunidad de Madrid es ciertamente elevada. En el cuadro adjunto se incluye un resumen de la misma; suma cerca de 600.000 ha, algo más del 70% del espacio regional. De ese total forman parte, no obstante, terrenos protegidos de muy distinta naturaleza y régimen jurídico.

Los afectados por la denominada legislación sectorial (espacios naturales protegidos, junto a las Zonas de Especial Protección para las Aves –ZEPA–, propuestas de Lugares de Importancia Comunitaria –LIC–, vías pecuarias, montes protectores y embalses y humedales) abarcan el 46% del territorio de la Comunidad. A ellos, la Administración regional de planificación territorial tiene previsto añadir 118.000 ha más no urbanizables, por los valores de su cubierta vegetal, por razones de calidad agrícola, o por presentar limitaciones ambientales derivadas de su altitud, pendientes o existencia de riesgo de inundación, además de los que resulten del estudio de paisaje mencionado. Por último, el planeamiento municipal vigente, según estimaciones de la CAM, suma a los capítulos anteriores un 11 por 100 de suelos no urbanizables, además de los afectados por normas de carácter sectorial y de los establecidos por la Consejería de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente (cuadro 1).

CUADRO 1. SUPERFICIE SUSTRÁIDA DE LA URBANIZACIÓN EN LA COMUNIDAD DE MADRID

	KM <sup>2</sup>	%
<b>COMUNIDAD</b>	<b>8.021,05</b>	<b>100,00</b>
– Protegido por legislación sectorial	3.711,42	46,26
– Protegido por el planeamiento territorial (previsto)	1.180,00	14,73
– Protegido por el planeamiento municipal (estimado)	882,31	11,00
<b>Total protegido</b>	<b>5.773,73</b>	<b>71,99</b>

Fuente: Comunidad de Madrid, 2006 (elaboración propia).

El contrapunto de esos suelos protegidos es la expansión acelerada de la urbanización en sentido amplio, es decir, de los terrenos propiamente urbanizados, más los ocupados por zonas industriales y comerciales, infraestructuras de transporte, así como por vertederos y áreas extractivas, es decir, del conjunto de usos denominado “superficies artificiales” en el informe del Observatorio de la Sostenibilidad de España (OSE)<sup>6</sup>. En algo más de diez años, entre 1987 y 2000, tales superficies se han incrementado en más de 30.000 ha (un 47%) a base sobre todo de terrenos agrícolas, pastizales y matorral, y sólo e xcepcionalmente, de espacio arbolado (cuadro 2). De mantenerse esa tendencia, más intensa aún en el quinquenio 2001-2006, aunque hoy impensable ante la situación de crisis desatada en 2008, las aproximadamente 150.000 ha que restan como *suelo urbanizable no comprometido* podrían agotarse en poco más de veinte años o en apenas un decenio, según las opiniones más pesimistas.

6. OSE (2006): *Cambios de ocupación del suelo en España. Implicaciones para la sostenibilidad*. OSE, MMA, Fundación Biodiversidad, Fundación Universidad de Alcalá, 485 pp.

CUADRO 2. EVOLUCIÓN DE LAS “SUPERFICIES ARTIFICIALES” ENTRE 1987 Y 2000

Ocupación del suelo Nomenclatura Corine Land Cover (CLC)	Superficie (ha)		Cambio neto	
	1987	2000	Sup. ha	%
– Zonas urbanas	41.790,3	56.100,2	14.310,0	34,2
– Zonas industriales, comerciales e infraestructuras	14.061,1	22.893,0	8.831,9	62,8
– Vertederos, extractivas y en construcción	4.932,0	10.637,7	5.705,7	115,7
– Zonas verdes artificiales	4.026,6	6.101,7	2.075,1	51,5
<b>Total</b>	<b>64.810,0</b>	<b>95.732,6</b>	<b>30.922,6</b>	<b>47,7</b>

Fuente: *Cambios de ocupación del suelo en España*. OSE, 2006, pp. 375-376.

CUADRO 3. EVOLUCIÓN DEL SUELO URBANO Y DE ÁREAS INDUSTRIALES Y COMERCIALES

Ocupación del suelo Nomenclatura CLC	Superficie (ha)		Cambio neto	
	1987	2000	Sup. ha	%
– Tejido urbano continuo	10.969,2	12.171,6	1.202,4	11,0
– Estructura urbana laxa	10.642,7	16.390,0	5.747,3	54,0
– Urbanizaciones exentas	20.178,3	27.538,7	7.360,4	36,5
– Zonas industriales y comerciales	6.484,8	14.191,6	7.706,8	118,8
<b>Total</b>	<b>48.275.0</b>	<b>70.291,9</b>	<b>22.016,9</b>	<b>45,6</b>

Fuente: *Cambios de ocupación del suelo en España*. OSE, 2006, pp. 375-376 (elaboración propia).

Ese rápido proceso de ocupación urbana, de relativa dispersión y de densidades moderadamente bajas –no exclusivo ciertamente de la metrópoli madrileña–, está conduciendo, tanto en el plano teórico y metodológico, como en el de la acción de gobierno, a una reformulación de los planteamientos clásicos de la conservación de la naturaleza. Concebida territorialmente, la conservación debe ir más allá de las áreas protegidas y de las redes de espacios naturales, hasta alcanzar la planificación del conjunto de los espacios libres. Se trata de un aspecto esencial de cualquier estrategia territorial metropolitana comprometida con la sostenibilidad, no sólo por su papel en la defensa de los espacios naturales de alto valor, sino también y sobre todo, por su contribución a la calidad ambiental del conjunto del territorio. En este sentido resulta muy oportuna, como veremos a continuación, la complicitad del paisaje, de un entendimiento territorial del paisaje en el núcleo de la sostenibilidad y la calidad de vida.

### 3. UN INVENTARIO DEL PATRIMONIO PAISAJÍSTICO DE LA COMUNIDAD DE MADRID: MÉTODO Y RESULTADOS

La Comunidad de Madrid puede considerarse pionera en España en materia de estudios de paisaje para la planificación territorial. A mediados de los años noventa y antes, por tanto, de que fuera aprobado el CEP, la Consejería de Política Territorial consideró necesario disponer de una lectura geográfica en clave de paisaje para elaborar su Plan Regional de Estrategia Territorial. Pese a que un instrumento de esa naturaleza no ha llegado nunca a concretarse, de aquella “lectura” resultó el libro *Los paisajes de Madrid: naturaleza y medio rural*, editado en 1999. La citada obra puso de manifiesto que la región madrileña contaba todavía con paisajes valiosos en amplias áreas de su territorio, no sólo en la Sierra, sino también en los páramos, campiñas y vegas de la Meseta, áreas sobre las que, por lógicas razones de localización, de configuración física y de titularidad y régimen de la propiedad, gravitan buena parte de las iniciativas de urbanización y grandes infraestructuras.

Recientemente, la Administración autonómica ha estimado de interés contar, a una escala adecuada, con una caracterización, diagnóstico y evaluación de la calidad del paisaje de la Comunidad de Madrid que permita el establecimiento de criterios de protección y ordenación del territorio, conforme a lo establecido por la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la

Una verdadera política de paisaje, de acuerdo con los principios reflejados en el Convenio Europeo del Paisaje (CEP), además de proteger lo notable e intentar recuperar los paisajes más deteriorados, debe ser antes que nada una política atenta a la gestión de los cambios y transformaciones que afectan a los paisajes ordinarios.

Comunidad de Madrid, y que pueda ser igualmente incorporada a los estudios de evaluación ambiental estratégica. Como resultado del estudio llevado a cabo<sup>7</sup>, se dispone ya de una caracterización del patrimonio paisajístico de Comunidad a escala 1:25.000, de un diagnóstico sintético de las tendencias del paisaje por grandes conjuntos paisajísticos, y de una primera valoración de cada paisaje, que pueda constituir, junto a otras variables, un criterio operativo de ordenación territorial, concretamente para la definición de suelos no urbanizables de protección por su interés paisajístico.

### 3.1. Unidades y tipos del paisaje, expresión de la alta diversidad paisajística del territorio madrileño

La identificación y caracterización del paisaje de la Comunidad de Madrid, de acuerdo con la concepción del Convenio de Florencia, se sustenta en el acervo metodológico europeo en la materia, y en algunas iniciativas desarrolladas en España, concretamente la catalana, inspirada también en parecidas fuentes. El método adoptado, con las adaptaciones lógicas que imponen la escala, los plazos y los recursos disponibles, ha seguido de cerca, aunque de modo simplificado, el procedimiento de *Landscape Character Assessment* (LCA) de la Countryside Agency británica (The Countryside Agency, 2002)<sup>8</sup>. Asimismo, se ha tenido en cuenta la amplia experiencia francesa en la elaboración de atlas departamentales de paisaje (Luginbühl, 1994; Brunet-Vinck, 2004). Del método o enfoque de la Countryside Agency conviene destacar tres aspectos principales que han estado muy presentes en el estudio de los paisajes madrileños:

- El interés por el “carácter del paisaje” (de cada paisaje), es decir, por lo que hace a un paisaje diferente de otro.
- El establecimiento de relaciones estrechas entre el carácter y la dimensión histórica del paisaje.
- La vinculación del estudio y caracterización del paisaje a la emisión de juicios y toma de decisiones, aunque con plena autonomía de la primera fase analítica del proceso.

En el proceso de identificación y caracterización, la experiencia aconseja abordar, por una parte, los elementos o componentes estructurantes del paisaje, y por otra, lo que es propiamente la diversidad paisajística del territorio, expresada en unidades de paisaje o “áreas de carácter” (en la denominación inglesa) (Fernández; Galiana; Mata, 2008). Se trata de un proceso metodológico de intencionalidad paisajística que descompone y analiza las tramas constitutivas del paisaje y las reintegra después en lo que denominamos unidades de paisaje.

A la escala de trabajo adoptada y teniendo en cuenta la diversidad geográfica de la Comunidad de Madrid, se han considerado los siguientes componentes paisajísticos:

7. El estudio lleva por título “Análisis, diagnóstico y evaluación de la calidad del paisaje de la Comunidad de Madrid para el establecimiento de criterios de protección y ordenación del territorio” y ha sido realizado por un equipo de expertos de la Universidad Autónoma de Madrid (Departamento de Geografía) durante los años 2006 y 2007 para la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio.
  8. Se entiende por *assessment*, que supera al concepto de *evaluation*, utilizado anteriormente The Countryside Agency, como el proceso que permite valorar la diversidad y carácter del paisaje tras haber sido estudiado cuidadosamente.
    - a) Componentes naturales o infraestructura natural del paisaje: integran este apartado aquellos elementos físicos, biológicos y ecológicos que constituyen la base natural del paisaje.
    - b) Componentes humanos y culturales del paisaje: la dimensión cultural del paisaje puede entenderse en un doble sentido; como el conjunto de imágenes o representaciones sociales del paisaje propias de una comunidad y de un momento histórico determinado (desde representaciones populares y cotidianas a imágenes artísticas y literarias); y como la huella que en el modelado del paisaje dejan las actividades humanas, tanto las de carácter productivo como las formas de habitar el territorio. Para la caracterización material del paisaje se ha tenido en cuenta esta segunda acepción.
- En uno y otro caso, no se ha pretendido llevar a cabo un inventario al uso de todos los elementos ambientales y humanos presentes en el espacio geográfico, sino sólo de aquellos de mayor capacidad organizadora del paisaje, y de explicar su carácter, funcionamiento y dinámica.
- Partiendo de tales componentes, el estudio de la diversidad paisajística se concreta en la identificación y caracterización de los denominados tipos y unidades de paisaje. Se trata de conceptos de uso frecuente, cuya definición y tratamiento metodológico no está, sin embargo,

CUADRO 4. EVOLUCIÓN DEL PAISAJE

EVALUACIÓN DEL PAISAJE					
PROCESOS	TAREAS			FASES	
DESAGREGACIÓN Análisis de los principales componentes del paisaje	<b>Análisis de los factores estructurales</b>			IDENTIFICACIÓN Y CARACTERIZACIÓN	
	<b>Componentes naturales</b>	<b>Componentes humanos y culturales</b>			
	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Entidad y forma del relieve</li> <li>– Características litológicas y edáficas</li> <li>– Organización espacial del sistema de drenaje, láminas de agua asociadas, embalses</li> <li>– Cubierta vegetal natural</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Cultivos agrícolas y sistemas de explotación</li> <li>– Tramas espaciales relacionadas con el régimen de propiedad</li> <li>– Viario y construcciones de uso agrícola y para la utilización del agua</li> <li>– Asentamientos tradicionales y disseminado rural</li> <li>– Otros tejidos edificatorios de naturaleza residencial y productiva</li> </ul>			
	<b>Identificación y delimitación de unidades de paisaje</b>				
	<b>Construcción del esquema de caracterización de las unidades</b>				
	<b>Estructura y carácter</b>	<b>Dinámica</b>	<b>Aspectos visuales</b>		
	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Articulación e integración de los factores</li> <li>– Lectura del carácter</li> <li>– Diferenciación y singularidad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Análisis histórico-evolutivo</li> <li>– Dinámicas activas</li> <li>– Transformaciones recientes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Características visuales</li> <li>– Perspectivas y vistas</li> </ul>		
	<b>Agrupación de las unidades en tipos de paisaje</b>				
	<b>Caracterización sintética de los tipos</b>				
	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Organización del relieve y red hidrográfica</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Cubierta vegetal, usos del suelo y trama rural</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Organización del sistema de asentamientos</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>– Diagnóstico sintético de tendencias paisajísticas</li> </ul>
INTEGRACIÓN	<b>Cartografía exhaustiva (1:25:000)</b>				
	<b>Juicio experto</b>		<b>Participación social</b>		
	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Establecimiento de factores de valoración (bases ecológicas, coherencia, estética, fragilidad, integridad)</li> <li>– Diferenciación de áreas por unidades de paisaje</li> <li>– Valoración detallada</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>– Aspectos identitarios</li> <li>– Aspectos dinámicos y visuales</li> <li>– Aspiraciones paisajísticas y propuestas</li> </ul>		
	<b>Propuesta de protección paisajística (clasificación SNU 1:25.000)</b>				
EVALUACIÓN	<b>Elaboración de criterios para la ordenación de usos y actividades en el SNU (por tipos de paisaje)</b>				
	<b>ORDENACIÓN Y GESTIÓN</b>				
PROSPECTIVA	<b>VALORACIÓN DE LA CALIDAD DEL PAISAJE</b>				

definitivamente cerrado (Pérez-Chacón, 2003). En el caso de las unidades de paisaje caben énfasis y entendimientos de signo ecológico, morfológico o visual, que ponen el acento, respectivamente, en las relaciones funcionales del mosaico de manchas del territorio (Forman, 1995; Terradas, 2003: 66-67), en la fisonomía y en el orden de la configuración territorial, o en la articulación espacial de las panorámicas y las cuencas visuales (Tévar, 1996).

La definición integradora de paisaje del Convenio de Florencia y numerosas experiencias de ordenación paisajística conducen hacia un concepto de unidad de paisaje que pretende expresar a una determinada escala el carácter y la diversidad paisajística del territorio. Una unidad de paisaje es aquella combinación de componentes paisajísticos que genera una fisonomía particular, una organización morfológica diferenciada y diferenciable que hace a una parte del territorio distinta de otra. El énfasis en lo morfológico –en la configuración– no es ajeno al funcionamiento y a las relaciones de los elementos que modelan la forma, y a la organización visual de las fisonomías. Lo funcional y lo perceptivo constituyen aspectos fundamentales en la explicación y en la prognosis de la diversidad paisajística.

El ejercicio de caracterización del paisaje de la CAM supone, pues, partir de la forma como base del carácter, interpretar dinámica y funcionalmente cada configuración atendiendo a las relaciones de sus principales elementos constitutivos (naturales, sociales y culturales) y considerar los aspectos visuales en relación con cada unidad de paisaje (capacidad de emisión y recepción de vistas, fragilidad, puntos y recorridos de observación, intervisibilidad con otras unidades y con el conjunto del territorio). Es decir, se opta por una identificación de la diversidad del paisaje basada en el carácter (en la fisonomía, su génesis y su dinámica), sin perjuicio de que los aspectos visuales sean tratados con la atención que merecen en el marco de cada unidad paisajística.

De todo lo dicho se establece un método de identificación y caracterización de unidades y tipos de paisaje que responde al siguiente esquema:

- Componentes naturales y humanos constitutivos del paisaje: se enumeran y describen los elementos físicos y humanos de mayor capacidad explicativa en la morfología y dinámica del paisaje, de acuerdo con lo expresado al comienzo del epígrafe.
- La estructura y el carácter del paisaje: se procede de modo discursivo a la articulación e integración de los distintos elementos en la configuración de la unidad, a la lectura de su carácter, y a destacar su singularidad con respecto a otras.
- Dinámica del paisaje: se identifican y caracterizan los procesos y dinámicas activos en cada unidad a partir de un análisis histórico de la evolución del paisaje y de sus transformaciones más recientes.
- La visión del paisaje: se analizan las características del paisaje desde la perspectiva visual, integrando las potenciales perspectivas y vistas que es posible obtener desde la unidad incorporando a las configuraciones de cada unidad sus características visuales.

Las unidades de paisaje similares en su estructura y organización se agrupan en Tipos de Paisaje, que expresan de forma sintética la diversidad de los grandes conjuntos paisajísticos de la región, pudiendo en su caso ponerse en relación con otras tipologías y ejercicios de caracterización paisajística de comunidades autónomas vecinas o del conjunto de España. La caracterización de cada tipo se realiza a través de una descripción sintética de sus elementos configuradores, de su organización y de su distribución y localización en el territorio.

A la escala de trabajo adoptada, se han identificado algo más de 400 paisajes (unidades de paisaje), agrupados a su vez en un total de 63 tipos de paisaje. Cada uno de estos conjuntos o tipos, integrados por piezas paisajísticas contiguas y afines en su fisonomía y carácter, aunque diferenciables desde el punto de vista visual o por detalles morfológicos y dinámicos, expresan la alta diversidad y riqueza del patrimonio paisajístico regional, y permiten además su conexión, grosso modo, con tipologías paisajísticas de menor escala, como la del *Atlas de los paisajes de España* del Ministerio de Medio Ambiente (Mata Olmo y Sanz Herráiz, dirs., 2003).

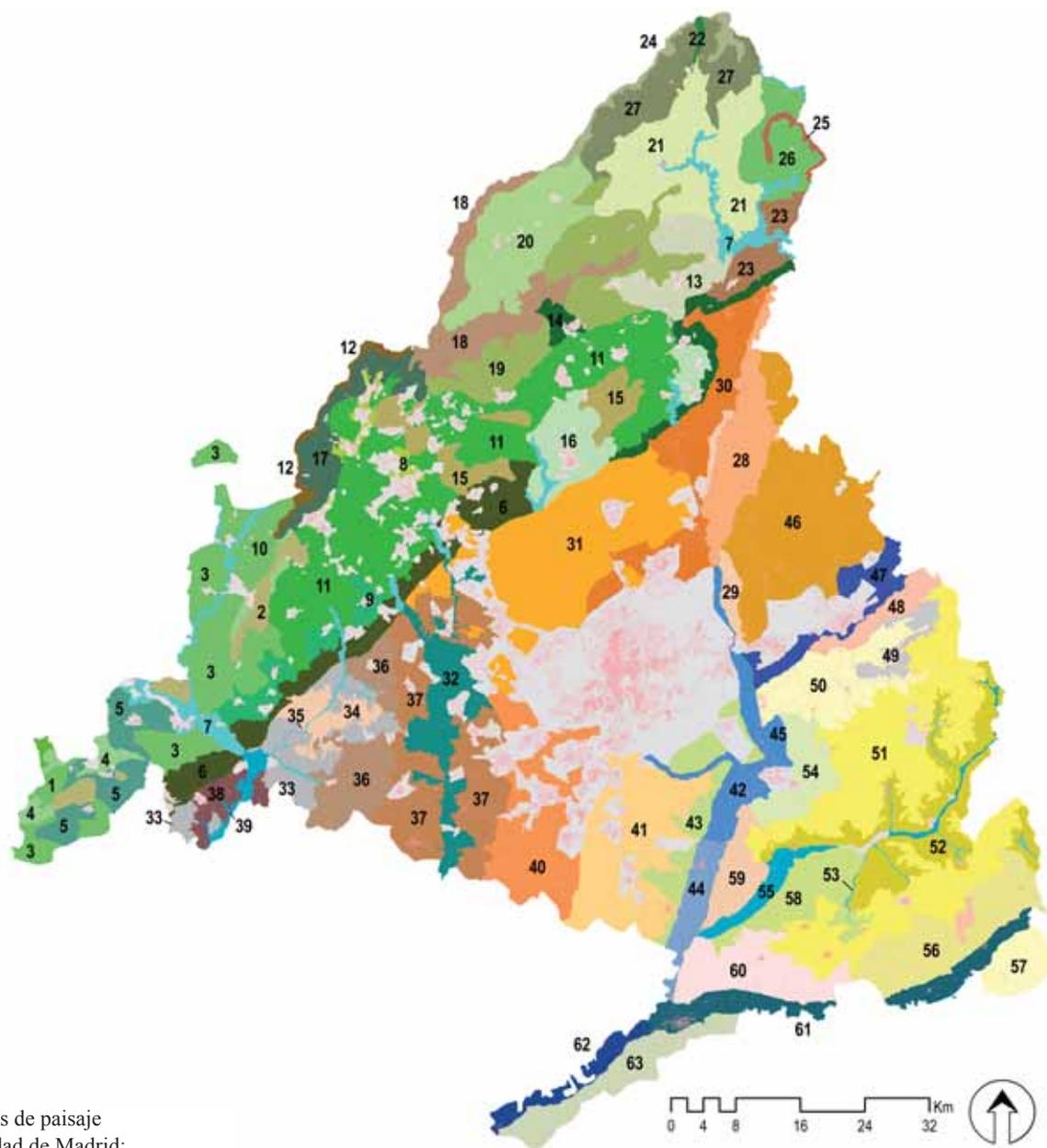


Figura 1: Tipos de paisaje de la Comunidad de Madrid:

- |  |  |  |   |
|--|--|--|---|
| 1. Vertientes forestales del Alto del Mirlo        | 18. Cumbres de la Sierra del Guadarrama central            | 32. Dehesas y vertientes del Guadarrama                                | 50. Valles y cuevas del Anchuelo y el Pantueña    |
| 2. Sierras y peñas del piedemonte occidental       | 19. Sierras y valles de la Sierra de Guadarrama            | 33. Encinares del Perales y el Alberche                                | 51. Páramos                                       |
| 3. Cerros y lomas suroccidentales                  | 20. Valle del Lozoya                                       | 34. Dehesas de labor del Perales                                       | 52. Cuestas y taludes del Tajuña                  |
| 4. Valles con mosaicos de cultivos y prados        | 21. Piedemontes de la depresión de Buitrago                | 35. Ríos y arroyos de las campiñas y dehesas del Perales y el Alberche | 53. Veguillas alcarreñas                          |
| 5. Llanuras rocosas del piedemonte occidental      | 22. Corredor del Puerto de Somosierra                      | 36. Campiñas del Perales   | 54. Vertientes del páramo de Campo Real           |
| 6. Encinares del escarpe del piedemonte            | 23. Cerros y sierras del piedemonte del Atazar             | 37. Llanos alomados  | 55. Vegas del Tajuña                              |
| 7. Gargantas del piedemonte                        | 24. Cumbres de la Somosierra                               | 38. Campiñas del Alberche  | 56. Cuestas de la Encomienda                      |
| 8. Grandes áreas urbanizadas del piedemonte        | 25. Cumbres de las sierras madrileñas del Macizo de Ayllón | 39. Riberas y vegas del Alberche                                       | 57. Cuestas de Tarancón                           |
| 9. Navas graníticas                                | 26. Sierras madrileñas del Macizo de Ayllón                | 40. Llanos del sur metropolitano                                       | 58. Vertientes del páramo de Chinchón-Valdaracete |
| 10. La Paramera                                    | 27. Vertientes de la Somosierra                            | 41. Campiñas y cerros del sur metropolitano                            | 59. Vertientes del Butarrón-Pingarrón             |
| 11. Dehesas del piedemonte                         | 28. Llanos escalonados de las márgenes del Jarama medio    | 42. Jarama-Manzanares  | 60. Rasos de Villaconejos                         |
| 12. Cumbres de la Sierra del Guadarrama occidental | 29. Cuestas y taludes del Jarama medio                     | 43. Aljearas de la margen derecha del Jarama                           | 61. Río Tajo aguas arriba del Jarama              |
| 13. Piedemontes graníticos de La Cabrera-Lozoyuela | 30. Campiñas minifundistas de la margen derecha del Jarama | 44. Bajo Jarama  | 62. Río Tajo aguas abajo del Jarama               |
| 14. Escarpes de San Agustín-Torrelaguna            | 31. Dehesas, montes y pastaderos de la cuenca sedimentaria | 45. Jarama medio   | 63. Vertientes bajas de la Mesa de Ocaña          |
| 15. Pequeñas sierras del piedemonte                |  | 46. Campiñas del Jarama-Henares  |   |
| 16. Pastizales de Colmenar-El Vellón               |  | 47. Vegas y terrazas del Henares                                       |   |
| 17. Laderas pinariegas de la Sierra de Guadarrama  |  | 48. Cuestas del Henares  |   |
|  |  | 49. Cerros yesíferos y margosos del Anchuelo                           |   |



Se dispone así de una cartografía exhaustiva del paisaje madrileño (base 1:25.000; salida gráfica 1:50.000), con expresión de unidades y tipos de paisaje, y de una caracterización sintética para cada paisaje, así como de otra, relativamente detallada, para cada tipo de paisaje. Esta última, estructurada en forma de ficha, resulta de la integración de la “organización del relieve y la red hidrográfica”, la “cubierta vegetal, los usos del suelo y la trama rural”, y la “organización del sistema de asentamientos”, todo ello acompañado de aspectos visuales, dinámicas, criterios de identificación de las unidades del paisaje y de una valoración general.

Más allá de detalles metodológicos en los que no es momento de entrar ahora, el ejercicio realizado pone de manifiesto el notable interés del patrimonio paisajístico de la Comunidad de Madrid. Un interés que resulta, en primer lugar, del rico mosaico de paisajes, que responden en su diversidad a razones geoecológicas e históricas estrechamente trabadas, y que conforman un auténtico catálogo de los paisajes del interior ibérico; y en segundo lugar, junto a la diversidad, el aceptable o buen estado de conservación que presentan aún numerosos paisajes en un contexto metropolitano muy dinámico, y las posibilidades de acceso público a su visión y disfrute en amplias áreas del espacio regional.

### **3.2. Procesos de cambio y tendencias en la evolución del paisaje**

Una verdadera política de paisaje, de acuerdo con los principios reflejados en el CEP, además de proteger lo notable e intentar recuperar los paisajes más deteriorados, debe ser antes que nada una política atenta a la gestión de los cambios y transformaciones que afectan a los paisajes ordinarios. En este sentido, el principal objetivo del proyecto es aportar criterios que permitan acompañar las dinámicas presentes en el paisaje para que estos procesos no se traduzcan en una desfiguración y pérdida de carácter del mismo, de acuerdo a unos objetivos de calidad paisajística previamente definidos.

Este objetivo cobra especial importancia en una región metropolitana extraordinariamente dinámica como es la Comunidad de Madrid, con su traducción territorial en la evolución de los usos del suelo y de las formas de ocupación antes comentada. El progreso de la urbanización, que afecta al conjunto de la región con una intensidad y extensión nunca antes vivida, opera además con unas fórmulas estereotipadas que afectan negativamente al paisaje en tanto suponen una desfiguración del carácter propio y un avance de la banalización. Este proceso de cambio en el paisaje es percibido negativamente por amplias capas de la población, que lo perciben como un deterioro y una pérdida de calidad del mismo, y lo valoran sobre todo en términos en lo que supone de menor calidad del marco de vida. La polarización de estos cambios en los lugares de mayor accesibilidad, y visibilidad, agrava el proceso.

La espectacularidad de los cambios en el paisaje asociados al progreso del espacio urbanizado contrasta vivamente con la estabilidad y permanencia de buena parte de los elementos y estructuras asociados al uso agrario del territorio, y en consecuencia con la pervivencia de unos paisajes rurales de notable valor, que además se extienden por amplias extensiones y se mantienen con un alto nivel de integridad. Evidentemente, en una región metropolitana tan dinámica como es la madrileña las tensiones que debe soportar el territorio son enormes, por lo que la perdurabilidad de áreas escasamente afectadas por estas dinámicas de transformación cobra un especial valor intrínseco y estratégico. Ello supone un elemento de calidad territorial para el conjunto de la región que no debe perderse.

La voluntad de actuar sobre la evolución de los paisajes como forma de gestión del territorio se fundamenta en el ejercicio de caracterización, y más concretamente en el análisis sobre las unidades de paisaje y su transformación reciente. En ellas se señalan la presencia de dinámicas y presiones que modifican los diferentes paisajes, prestando especial atención a los conflictos entre las tendencias recientes de utilización del territorio y el carácter del paisaje que llevan a una pérdida de su integridad, pero también a las inercias que aseguran el mantenimiento de ciertas configuraciones de especial interés (véase cuadro 5). Las conclusiones obtenidas sobre estos ámbitos espaciales permiten efectuar un diagnóstico sintético de las tendencias del paisaje

aplicable a conjuntos mayores (tipos de paisaje), necesario para formular una propuesta operativa de gestión a partir del establecimiento de las causas de las dinámicas. La participación pública y el trabajo de campo son, en esta materia, imprescindibles una y otra vez más.

El conocimiento de tales tendencias, sus orígenes y sus efectos sobre elementos y configuraciones del paisaje son esenciales para el establecimiento y la gradación de las iniciativas de protección, gestión y ordenación paisajística. De esta manera, la propuesta de criterios de ordenación y gestión de usos y actividades, que será variable en función de los tipos de paisaje caracterizados, tendrá un amplio respaldo en el reconocimiento de estos procesos de deterioro para evitar su extensión y corregir sus efectos.

**CUADRO 5. PROCESOS TERRITORIALES Y EFECTOS SOBRE EL PAISAJE.  
UNA SÍNTESIS A PARTIR DEL ESTUDIO DE UNIDADES Y TIPOS DE PAISAJE**

PROCESOS GENERALES	EFECTOS TERRITORIALES	EFECTOS SOBRE EL PAISAJE
Crecimiento demográfico, desconcentración y dispersión de la población sobre el territorio	Incremento de la ocupación del suelo, en términos absolutos y relativos	Mayor presencia del paisaje urbano residencial en el territorio. Mayor densidad de infraestructuras de transporte (y de mayor envergadura)
	Dispersión de la urbanización en el territorio	Fragmentación, pérdida del carácter identitario
	Incremento de la movilidad obligada, en términos absolutos y relativos	Mayor presencia de elementos de ocio/servicio en posiciones de alta visibilidad y cada vez más alejadas del ámbito urbano
	Modificación de las características del parque inmobiliario: adopción de tipologías unifamiliares	Ensanche de los núcleos con uso de tipologías repetidas (adosados). Pérdida del perfil tradicional de los núcleos rurales
Crecimiento de la superficie dedicada a zonas de actividad económica y modificación de sus pautas de localización	Modificación de pautas de localización de los centros de empleo, con tendencia a la polarización en relación a las grandes infraestructuras. Modificación de pautas de localización de la oferta de ocio/servicios	Crecimiento de las zonas de actividad en posición periférica: aparición de bandas de actividad a lo largo de las carreteras principales y/o secundarias Multiplicación de hitos visuales sobre centros de alta accesibilidad en automóvil
Mantenimiento de la actividad agropecuaria y forestal sobre amplias áreas del territorio	Permanencia y estabilidad de estructuras y elementos asociados al espacio rural	Mantenimiento del carácter del paisaje, de su calidad e integridad
Pérdida/transformación de la funcionalidad agraria del espacio rural	Abandono de cultivos	Modificaciones de la cubierta vegetal sobre el espacio cultivado; homogeneización
	Retroceso de usos tradicionales en los montes	Densificación de las masas forestales
	Pérdida de carga ganadera sobre el territorio (por disminución de la cabaña y/o avance de ganadería industrial)	Abandono de pastizales y avance de la vegetación leñosa. Aparición/multiplicación de naves ganaderas
	Abandono/transformación del hábitat disperso y de otros elementos construidos	Deterioro de elementos constitutivos del paisaje agrario
	Aparición de demandas de actividad no agrarias (industrias aisladas, actividades de ocio, antenas, etc.)	Introducción de nuevos elementos en el paisaje (construcciones, caminos, antenas)
Creciente intervención de las políticas públicas en la gestión del espacio no urbanizado	Transformación de sotos y riberas	Modificaciones de cauces (regularización), reforestación de riberas
	Incremento de la superficie forestal	Multiplicación de iniciativas individuales de introducción de especies arbóreas (modificación de matorrales naturales y/o pastizales, sustitución de cultivos)
	Transformación de la superficie forestal	Transformación de las masas forestales (reconversión de talares; favorecimiento de masas mixtas con frondosas, etc.)

### 3.3. Valoración de la calidad del paisaje y criterios de ordenación y gestión

La caracterización llevada a cabo, además de aportar conocimiento y servir de base a posibles iniciativas de educación y divulgación, constituye la fundamentación de una propuesta de protección urbanística de la calidad del paisaje y del establecimiento consiguiente de criterios de gestión paisajística.

Dado que las unidades y, a partir de ellas, los tipos de paisaje desempeñan un papel fundamental en el análisis de la diversidad del paisaje, cabe preguntarse sobre su implicación en la parte propositiva del estudio. La experiencia en este aspecto ofrece respuestas diversas, dependiendo, entre otras cosas, del tipo de documento, de su escala y de lo que, en su caso, puedan establecer las normas de regulación paisajística o territorial.

La unidad de paisaje no suele tener una traslación directa a la propuesta de clasificación urbanística, excepto en el caso de determinadas piezas de reducido tamaño, homogéneas y de alta calidad en su conjunto, que pueden dar lugar a suelos rústicos o no urbanizables de protección por sus valores paisajísticos. Lo habitual es que dentro de una misma unidad se puedan diferenciar áreas de distinta calidad atendiendo a los factores de valoración considerados y, concretamente, al diverso grado de integridad o conservación del paisaje. Más frecuente resulta en la experiencia europea –en la británica, en la francesa o en la italiana, entre otras–, que los instrumentos de planificación territorial o los explícitamente paisajísticos incluyan criterios de ordenación y gestión (entre los que puede figurar la protección de determinadas áreas) para cada paisaje o tipo de paisaje en función de sus características.

En el caso del estudio de paisaje de Madrid, a la vista de las necesidades de la Administración regional (el paisaje como un criterio para la definición de suelos no urbanizables de protección), se ha llegado a una valoración detallada de cada unidad de paisaje, considerando los cuatro criterios siguientes<sup>9</sup>:

- Bases ecológicas del paisaje: estructura territorial de los ecosistemas que configuran el paisaje.
- Coherencia: adecuación de los paisajes a las características geocológicas y al proceso histórico de modelado.
- Valores estéticos.
- Fragilidad.

El valor global resultante se ha ponderado posteriormente considerando la *integridad*, es decir, el estado de conservación del paisaje. En algunos casos, el valor obtenido es homogéneo para toda la unidad de paisaje y, en otros, se observan diferencias de valor dentro de una misma unidad, en función casi siempre del distinto nivel de conservación. Es importante destacar que en el método finalmente adoptado y en la evaluación cuantificada que de él se deriva, el objetivo último es valorar el *carácter* del paisaje y su estado. Porque se considera que ese aspecto –el carácter– es, junto a los rasgos estéticos y visuales, aquello que la perspectiva paisajística incorpora a otros valores naturales y culturales que puede albergar el territorio.

Por ello en el ejercicio de valoración se ha prestado especial atención al concepto o noción de *coherencia*<sup>10</sup>; eso explica que hayan merecido una valoración alta o incluso muy alta tanto paisajes bien conservados de las cumbres y laderas forestales del Guadarrama como áreas del páramo, de las campiñas entre el Henares y el Jarama, o pequeñas vegas alcarreñas, paisajes de dominante cultural, secularmente humanizados, cuyo *carácter* expresa coherencia y armonía entre el potencial geocológico, el aprovechamiento humano y la fisonomía resultante de tal relación, constituyendo así elementos de identidad territorial de primer nivel.

En cuanto al objetivo final, es decir, el establecimiento de una propuesta de suelos no urbanizables por su interés paisajístico, la experiencia de Madrid, de acuerdo con el método de caracterización y valoración seguido, confirma que los valores del paisaje refuerzan casi

9. Se han tomado en consideración, adaptándolos al caso madrileño, las recomendaciones de la Agencia Europea del Medio Ambiente (EEA-European Environment Agency, 1999: *European Landscapes. Classification, Evaluation and Conservation*. Copenhagen, EEA Environmental Monographs, 89 pp. y 3 anexos) y la experiencia de Landscape Character Assessment.

10. Coherencia en castellano significa (primera acepción del *Diccionario de la lengua española*, DLE, de la Real Academia Española) “conexión, relación o unión de unas cosas con otras”, sin implicar valoración alguna. En lengua inglesa, *coherence* define la situación en la cual todas las partes de algo se acomodan o se disponen bien conjuntamente (*the situation in which all the parts of something fit together well*). Ese es el sentido de coherencia, incorporado por la Agencia Europea del Medio Ambiente entre los criterios de valoración de la calidad del paisaje, que aquí adoptamos; es una noción relativamente próxima a la de armonía (“conveniente proporción y correspondencia de unas cosas con otras” en la primera acepción del DLE), utilizada también en la valoración del paisaje.

siempre la protección de las áreas de alto valor natural, frecuentemente protegidas ya por la legislación sectorial.

Pero además –y esto es lo realmente importante–, la perspectiva paisajística permite asignar valores y funciones de espacio libre a otras partes del territorio. En el caso de la Comunidad de Madrid ese hecho se materializa sobre todo en extensas áreas de paisaje agrario de campiñas, pastaderos, páramos de olivares y viñedos, y vegas, carentes con frecuencia de criterios de salvaguardia y de funciones ambientales, más allá de las productivas propias de lo que tradicionalmente se ha entendido como “vocación del suelo”.

A partir de la estimación de la calidad del paisaje y de las tendencias observadas, se ha procedido a la elaboración de criterios para la ordenación de usos y actividades en los suelos no urbanizables. Tales criterios se han recogido en un total de 11 matrices, una por cada uno de los grandes ámbitos paisajísticos que se recogen a continuación, resultado de la agregación de tipos de paisaje en los que puede reconocerse una afinidad de carácter que permite un tratamiento conjunto:

- A) Sierras, cerros y vertientes serranas.
- B) Valles serranos.
- C) Navas y piedemontes.
- D) Encinares y dehesas serranos.
- E) Gargantas.
- F) Parameras.
- G) Cuestas, taludes y escarpes de la cuenca sedimentaria.
- H) Páramos y llanos.
- I) Campiñas.
- J) Dehesas y montes de la cuenca sedimentaria.
- K) Vegas y veguillas.

Esta “regulación” de naturaleza urbanística, dirigida, de acuerdo con la normativa de suelo vigente, a incorporar los valores paisajísticos y, específicamente, su carácter y estado de conservación a la clasificación del suelo por el planeamiento a distintas escalas, no impide en modo alguno que a partir del conocimiento disponible puedan plantearse en el futuro otros objetivos de calidad paisajística, de acuerdo con los planteamientos del CEP. Eso sería realmente lo deseable. Porque la política de paisaje coopera y amplía los horizontes de las acciones clásicas de protección, pero se interesa también por los valores, en muchos casos culturales, y por la gestión de otros espacios libres, por la calidad e integración de nuevos usos –entre ellos, los urbanos, aunque no sólo–, y por la recuperación, la rehabilitación o la pura creación paisajística en paisajes de gradados o banales.

**CUADRO 6. EJEMPLO DE MATRIZ DE ORDENACIÓN DE USOS Y ACTIVIDADES**

<b>ENCINARES Y DEHESAS SERRANOS</b>			
<b>NIVELES DE VALORACIÓN</b>			
<b>USOS</b>	<b>ALTO</b>	<b>MEDIO</b>	<b>BAJO</b>
<b>Protección, educación ambiental y acercamiento a la naturaleza</b>			
Preservación estricta	A	A	A
Conservación activa	A	A	A
Actividades científicas y de investigación	A	A	A
Educación ambiental y excursionismo	C (sobre caminos y senderos de dominio público)	C (sobre caminos y senderos de dominio público)	C (sobre caminos y senderos de dominio público)
Regeneración del paisaje	A	A	A
Acceso motorizado	C (sobre caminos de dominio público)	C (sobre caminos de dominio público)	C (sobre caminos de dominio público)

CUADRO 6. EJEMPLO DE MATRIZ DE ORDENACIÓN DE USOS Y ACTIVIDADES (CONTINUACIÓN)

ENCINARES Y DEHESAS SERRANOS			
NIVELES DE VALORACIÓN			
USOS	ALTO	MEDIO	BAJO
<b>Explotación de recursos primarios</b>			
Agricultura de secano y pastizal	A	A	A
Regadío a cielo abierto	A	A	A
Regadío bajo protección	Ph	Ph	A
Viveros	Ph	Ph	A
Nuevos regadíos	Ph	Ph	A
Agricultura ecológica	A	A	A
Ganadería extensiva	A	A	A
Ganadería industrial	Ph	C (según requerimientos formales y de integración paisajística)	C (según requerimientos formales y de integración paisajística)
Construcciones de nueva planta y ampliaciones, ligadas a la explotación	C (sólo ampliaciones, según requerimientos formales y de integración paisajística)	C (según requerimientos formales y de integración paisajística)	C (según requerimientos formales y de integración paisajística)
Mantenimiento de construcciones ligadas a la explotación	C (según requerimientos formales y de integración paisajística)	C (según requerimientos formales y de integración paisajística)	C (según requerimientos formales y de integración paisajística)
Comercialización de productos agropecuarios	Ph	Ph	C (según requerimientos formales y de integración paisajística)
Actividad silvícola de conservación	A	A	A
Explotación silvícola productiva	C (ateniéndose a criterios paisajísticos)	C (ateniéndose a criterios paisajísticos)	C (ateniéndose a criterios paisajísticos)
Replacación forestal	C (con especies autóctonas y ateniéndose a criterios paisajísticos)	C (con especies autóctonas y ateniéndose a criterios paisajísticos)	C (con especies autóctonas y ateniéndose a criterios paisajísticos)
Roturaciones para cultivos	C (sobre campos abandonados)	C (sobre campos abandonados)	C (sobre campos abandonados)
Caza	C (conforme a la legislación vigente)	C (conforme a la legislación vigente)	C (conforme a la legislación vigente)
Actividad extractiva (obtención y primera transformación)	Ph	Ph	C (ateniéndose a requerimientos ambientales)
Elaboración de materiales de construcción	Ph	Ph	C (ateniéndose a requerimientos ambientales)
<b>Actividades complementarias rurales</b>			
Agroturismo	C (sobre edificaciones rurales tradicionales rehabilitadas)	C (sobre edificaciones rurales tradicionales rehabilitadas)	C (sobre edificaciones rurales tradicionales rehabilitadas)
Hoteles rurales	C (sobre edificaciones rurales tradicionales rehabilitadas)	C (sobre edificaciones rurales tradicionales rehabilitadas)	C (sobre edificaciones rurales tradicionales rehabilitadas)
Restaurantes	Ph	Ph	C (según requerimientos formales y de integración paisajística)
Áreas de acampada	Ph	Ph	C (según requerimientos formales y de integración paisajística)
<b>Industria</b>			
Transformación agraria	Ph	Ph	C (según requerimientos formales y de integración paisajística)
Industria general y almacén (con edificaciones)	Ph	Ph	C (según requerimientos formales y de integración paisajística)
Depósitos de residuos inertes, materiales, maquinaria y vehículos	Ph	Ph	C (según requerimientos formales y de integración paisajística)

CUADRO 6. EJEMPLO DE MATRIZ DE ORDENACIÓN DE USOS Y ACTIVIDADES (CONTINUACIÓN)

ENCINARES Y DEHESAS SERRANOS			
NIVELES DE VALORACIÓN			
USOS	ALTO	MEDIO	BAJO
<b>Equipamientos</b>			
Equipamientos sociales (instalaciones defensa y seguridad; interés social; deportivas y ocio; estaciones de servicio)	Ph	C (según requerimientos formales y de integración paisajística)	C (según requerimientos formales y de integración paisajística)
Picaderos	Ph	C (según requerimientos formales y de integración paisajística)	C (según requerimientos formales y de integración paisajística)
Residencias caninas	Ph	Ph	C (según requerimientos formales y de integración paisajística)
Instalaciones para deportes con motor (autocross, motocross)	Ph	Ph	C (según requerimientos formales y de integración paisajística)
<b>Infraestructuras y servicios públicos<sup>11</sup></b>			
Pequeñas infraestructuras	Ph (excepto infraestructuras de energías renovables y de abastecimiento de aguas para uso doméstico y turismo rural; otras infraestructuras de energías renovables, previo estudio de impacto ambiental)	A	A
Conducciones y tendidos (electricidad, agua, telecomunicaciones)	C (nuevas instalaciones soterradas y siguiendo vías de transporte)	A	A
Antenas telefonía móvil	C (Plan Especial de Antenas)	C (Plan Especial de Antenas)	A
Nuevas carreteras	C (EIA)	C (EIA)	A
Mejoras de trazado	C (EIA)	C (EIA)	A
Nuevos caminos	Ph	A	A
Grandes instalaciones de producción de energía	Ph	C (Previo Plan Especial)	C (Previo Plan Especial)
Vertederos y otros servicios públicos	Ph	C (Previo Plan Especial)	C (Previo Plan Especial)
<b>Residencial</b>			
Vivienda unifamiliar aislada, incluidas las prefabricadas y/o desmontables	Ph (excepto rehabilitación de edificios de valor etnográfico o arquitectónico)	Ph (excepto rehabilitación de edificios de valor etnográfico o arquitectónico)	Ph (excepto rehabilitación de edificios de valor etnográfico o arquitectónico)
<b>Cerramientos</b>			
Cerramientos de parcela	C (según requerimientos formales y de integración paisajística)	C (según requerimientos formales y de integración paisajística)	C (según requerimientos formales y de integración paisajística)
<b>CLAVE</b>			
A: Uso aceptado			
C: Uso condicionado			
Ph: Uso prohibido			

### 3.4. La consulta pública: una encuesta sobre la percepción social del paisaje de la Comunidad de Madrid

11. Sin perjuicio de las infraestructuras y los servicios públicos estatales, autonómicos o locales que señalan los art. 25. a) y 29.2. de LSCAM.

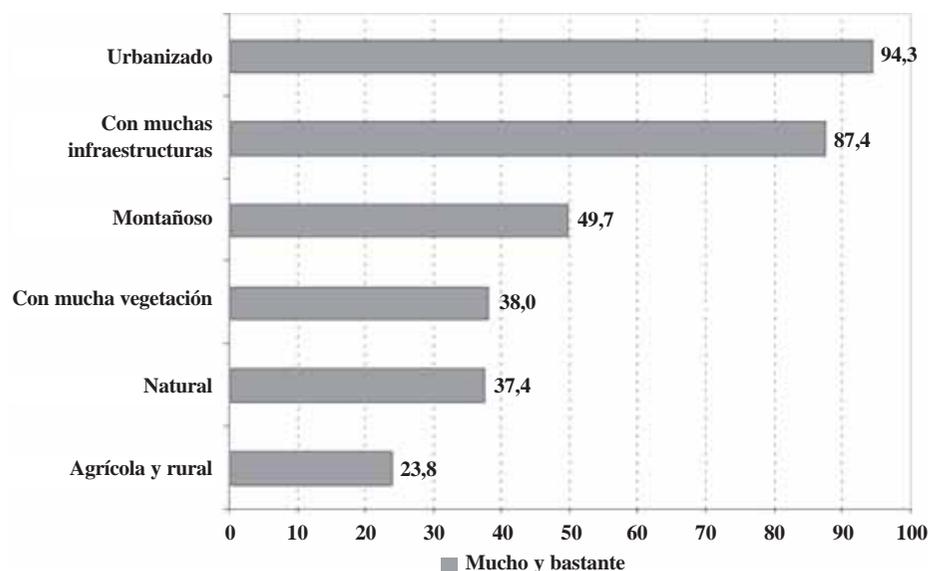
Atendiendo a las recomendaciones del CEP sobre participación pública, y siempre teniendo en cuenta la escala y las limitaciones de recursos del documento, se ha aprovechado la ocasión para llevar a cabo un primer ejercicio de consulta pública sobre percepción del paisaje en toda la región.

Para ello se ha realizado una encuesta, dirigida al conjunto de la población regional, evitando en una primera aproximación general como ésta los sesgos que podía introducir la participación centrada en los sectores más informados o movilizados de la sociedad. Se ha definido una muestra representativa aleatoria y estratificada, considerando edad, sexo y zona de residencia<sup>12</sup>. El cuestionario incluyó preguntas abiertas sobre caracterización del paisaje, observando listados previos de elementos, lugares, parajes característicos, miradores o itinerarios que pudieran condicionar el resultado. No obstante, para la identificación de procesos de degradación del paisaje se consideró necesario proponer una relación amplia, pero cerrada, de problemas que permitiera señalar de modo jerarquizado las dinámicas territoriales con mayores efectos paisajísticos a juicio de la población. Los asuntos abordados por la encuesta son los siguientes:

- Rasgos característicos e identitarios: elementos que, en opinión de la gente, caracterizan el paisaje; hitos y parajes que mejor expresan la personalidad del paisaje, y los valores que se le atribuyen.
- Aspectos dinámicos y visuales: valoración social de los procesos con incidencia paisajística, así como los problemas y conflictos que le afectan.
- Aspiraciones paisajísticas y propuestas: paisaje deseado por la población; indicación de las líneas de actuación prioritarias para la gestión, ordenación y protección del paisaje.

De esta primera consulta sistemática sobre el paisaje a los madrileños destaca, por encima de interesantes diferencias según edad y, sobre todo, de lugar de residencia, la percepción contradictoria de un paisaje considerado valioso y diverso, y al mismo tiempo, degradado y muy urbanizado. Resulta significativo también el escaso peso atribuido al componente rural y a lo específicamente agrario en la caracterización del paisaje. Se trata de un rasgo señalado sólo por un 23,8% de los encuestados, cuando los terrenos rurales abarcan aún más de la mitad de la superficie regional. Se pone de manifiesto así una esquemática visión del paisaje, propia por otra parte de sociedades muy urbanizadas y de escaso arraigo rural, definida por el contraste entre urbanización y naturaleza, esta última identificada casi exclusivamente con la Sierra de Guadarrama.

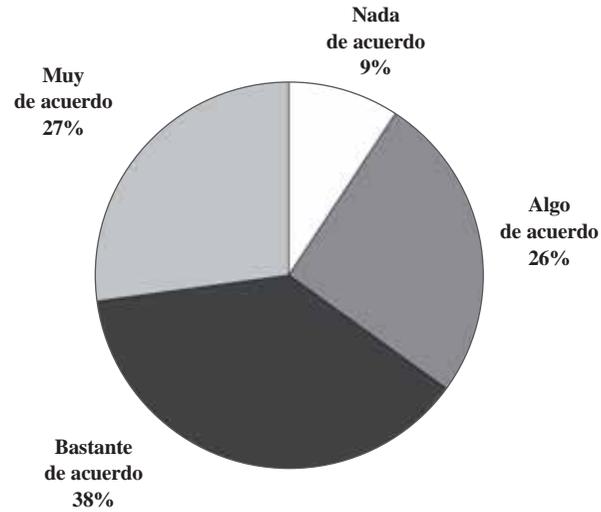
¿En qué medida el paisaje de la Comunidad Autónoma de Madrid podría ser descrito con los términos siguientes?



12. La encuesta ha tenido como ámbito la Comunidad de Madrid y es representativa para nueve áreas territoriales con similares características urbanísticas, territoriales y sociales. Se empleó una muestra de 365 entrevistas para un universo de la población mayor de edad, con un error de muestreo de +5,23%, calculado bajo la hipótesis de un universo infinito, con la mayor incertidumbre posible ( $p=q=50$ ), y un margen de confianza de 95,5%. La recogida de información se realizó mediante entrevistas telefónicas asistidas por ordenador (CATI) durante el mes de julio de 2006.

Aunque casi un 60% de los encuestados manifiestan una valoración aceptable o buena del estado del paisaje, especialmente en el área septentrional y occidental de la comunidad autónoma, existe una percepción muy extendida del reciente proceso de degradación de los paisajes madrileños. Más del 65% de la población considera que en los últimos años se ha acelerado la pérdida de calidad del paisaje, frente a sólo un 9,3% que se manifiesta en desacuerdo con tal evolución.

¿Considera que, en los últimos años, se ha acelerado la pérdida de calidad del paisaje de la Comunidad de Madrid?



Los madrileños identifican claramente las dinámicas relacionadas con la urbanización como las dominantes en la evolución reciente del paisaje y también como la causa principal de su pérdida de valor. El 93,2% se muestra muy y bastante de acuerdo con que se ha incrementado notablemente la superficie urbanizada, y un 80,6% opina que la presencia *excesiva* de viviendas unifamiliares caracteriza también el paisaje regional.

#### RASGOS CARACTERÍSTICOS DEL PAISAJE

Le pedimos que piense en los paisajes de la Comunidad de Madrid en general.

¿En qué medida están caracterizados por los siguientes rasgos?

	Mucho	Bastante	Algo	Nada
El aumento de la superficie urbanizada	51,1	42,1	4,9	1,9
La presencia excesiva de viviendas unifamiliares (chalés, adosados, urbanizaciones, etc.)	39,3	41,3	13,1	6,3
La presencia de elementos artificiales (tendidos, antenas, vallas, puentes, etc.)	34,4	45,9	16,1	3,6
El aumento de la cantidad de infraestructuras de transporte (carreteras, ferrocarriles, puentes, viales, etc.)	28,7	49,5	17,5	4,4
El abandono de los cultivos agrícolas	37,7	40,2	15,3	6,8
La pérdida de calidad de las aguas y de los ríos	37,2	39,3	15,3	8,2
Que en todos los sitios hay mucha gente: realmente en ningún sitio puede uno estar solo...	38,0	36,1	15,8	10,1
La desaparición de arbolado, bosques y superficies forestales	31,1	38,5	23,0	7,4
Los incendios forestales	28,1	35,2	27,9	8,7
La escasa calidad arquitectónica en los nuevos espacios urbanos en ciudades y pueblos	21,9	40,7	27,9	9,6
La presencia de un excesivo número de vertederos y de vertidos en los espacios rurales	26,0	35,5	27,6	10,9
Que todo parece igual. No hay variedad ni diversidad	14,2	31,1	35,8	18,9

El consenso no es tan claro en la percepción social sobre la uniformización y banalización de los paisajes madrileños. Se valora de forma crítica la calidad arquitectónica de los crecimientos urbanos desarrollados en los últimos años, pues más del 62,6% de la población está muy y bastante de acuerdo con que tienen escasa calidad. En relación con los procesos de los paisajes de dominante natural, se percibe la pérdida de la calidad de las aguas y cauces fluviales, así como también la desaparición de arbolado y, en menor medida, la incidencia de los incendios sobre los montes.

Finalmente se consultó a la población sobre aspectos de tipo propositivo para proteger, gestionar y mejorar el paisaje. La percepción de la población madrileña es muy similar a la de otros territorios de España (Fernández Muñoz, 2006). En la Comunidad de Madrid la gente se define en primer lugar a favor de propuestas de carácter proactivo, es decir, por aquellas que implicarán algún tipo de intervención física sobre el territorio y que tendrán, por tanto, resultados rápidos, concretos y tangibles. Así, entre las medidas que parecen muy y bastante necesarias a más del 85% de la población encuestada aparecen la regeneración de los espacios degradados, la forestación de superficies desarboladas, soterrar los tendidos eléctricos y eliminar y restaurar los vertederos.

#### LÍNEAS DE ACTUACIÓN PARA EL PAISAJE

¿Hasta qué punto le parecen necesarias las siguientes líneas de actuación para mantener los valores o regenerar y proteger/poner en valor el paisaje de la Comunidad de Madrid?

	Muy necesario	Bastante necesario	Algo necesario	Nada necesario
Regenerar los espacios degradados	64,21	30,05	4,64	1,09
Forestar las superficies desarboladas	66,39	25,96	4,92	2,73
Ampliar la red de espacios naturales protegidos	60,38	31,97	5,74	1,91
Incorporar criterios paisajísticos a los crecimientos urbanos	53,28	34,43	9,02	3,28
Enterrar los tendidos eléctricos	60,11	27,05	9,29	3,55
Eliminar y regenerar vertederos y eliminar vertidos	54,37	30,33	10,38	4,92
Conservar los cultivos agrarios	40,44	36,61	18,58	4,37
Aportar información sobre las características de los paisajes por los que se circula	34,43	40,44	21,04	4,10
Limitar la urbanización	39,07	33,33	21,86	5,74
Limitar las actividades extractivas (graveras, canteras...)	36,34	31,42	24,86	7,38
Limitar los crecimientos urbanos dispersos (urbanizaciones) y promover crecimientos más densos y compactos	31,69	34,15	22,95	11,20
Restringir la edificación aislada en el campo (naves, chalés, industrias)	29,78	33,06	24,32	12,84
Eliminar o restringir la publicidad exterior en las carreteras (carteles, rótulos...)	33,33	27,05	25,96	13,66
Limitar la construcción de infraestructuras	24,59	33,61	27,60	14,21

Las propuestas normativas reciben también un apoyo relevante, especialmente el incremento de la superficie de los espacios naturales protegidos y la incorporación de criterios de integración paisajística para los nuevos crecimientos urbanos. La población prioriza aquellas acciones que no supongan limitaciones para las actividades económicas.

El paisaje se perfila así como fundamento ambiental y cultural del sistema de espacios libres, un sistema funcional que debe superar la mera clasificación urbanística del suelo –siendo esto necesario– y con vertirse en eje de un modelo territorial de calidad de escala metropolitana.

Así, las medidas de contención de la urbanización, de las actividades extractivas o las favorables a crecimientos compactos reciben un apoyo menor que las mencionadas acciones proactivas. Sin embargo, la distinta jerarquía de las acciones no puede ocultar que el 72,4% de la población madrileña considera muy o bastante necesario limitar la urbanización en la Comunidad como estrategia para proteger, regenerar y poner en valor los paisajes regionales. En esa misma línea, un 65,8% de la población estima muy y bastante necesario restringir los crecimientos urbanos dispersos y apostar por crecimientos compactos. El apoyo a la limitación de publicidad exterior y de nuevas infraestructuras es marcadamente más reducido. Resulta finalmente muy significativo que el 60% la población madrileña considere muy necesario aumentar la protección del paisaje de la Comunidad de Madrid, y el 94%, bastante o muy necesario.

#### 4. CONCLUSIONES

El proceso de consolidación de las comunidades autónomas como ámbitos de gobierno del territorio permite comprender el interés que éstas vienen manifestando por el conocimiento y la valoración de su patrimonio territorial como expresión de identidad y, de modo creciente también, como elemento de competitividad geográfica. El renovado entendimiento del paisaje que preconiza el Convenio de Florencia –en buena medida asumido también por la Estrategia Territorial Europea (1999)–, como una cualidad específica del territorio –de cada lugar–, como factor de identidad y de bienestar social, y en determinadas circunstancias, como un valor patrimonial y un recurso de desarrollo, está llevando a numerosas Administraciones autonómicas a incluir el paisaje en sus agendas políticas. Llama la atención en ese sentido que los gobiernos regionales vayan por delante, sobre el papel al menos, de la Administración central del Estado, que no ratificó el CEP hasta noviembre de 2007 y que hasta ahora ha dado pocas pruebas de su compromiso con el Convenio, pese a haber entrado en vigor el primero de marzo de 2008.

Sin duda, los estudios de caracterización y valoración del paisaje como el que aquí se ha presentado constituyen una tarea necesaria, aunque sea sólo como ejercicio de cultura territorial, de lectura integradora del territorio, más allá de análisis exclusivamente naturalistas o historicistas. Pero la innovación y el compromiso que implica la idea de paisaje del Convenio de Florencia radica en su potencialidad para sustentar una nueva forma de concebir y de hacer política territorial: en la ciudad y en el campo; en las áreas periurbanas y en los espacios de la naturaleza; en los *buenos* y en los *malos* paisajes.

En este texto, el paisaje se ha abordado, a partir del estudio llevado a cabo por encargo de la Administración de la ordenación del territorio de la Comunidad de Madrid, como una variable más, pero importante, en el proceso de definición de los terrenos que deberían quedar excluidos de la urbanización en calidad de suelos no urbanizables protegidos. Se ha puesto de manifiesto que los valores del paisaje como criterio de protección urbanística se suman casi siempre a los de carácter biológico y geomorfológico de las áreas de más alto valor natural, frecuentemente protegidas ya por la legislación sectorial o por los propios instrumentos de planeamiento.

Pero además –y esto es lo realmente importante–, la perspectiva paisajística permitiría, por una parte, garantizar la conexión territorial de tales áreas, asegurando así las funciones específicas de conservación atribuidas a los espacios protegidos integrados en red territorial; y, por otra, asignar valores y funciones de espacio libre a extensas superficies del territorio carentes en teoría de “valores naturales” sobresalientes. En el caso de la Comunidad de Madrid ese hecho se concretaría, como se ha visto, en extensas áreas de paisajes rurales, sobre la matriz agraria y

ganadera de campiñas, páramos y vegas, carentes con frecuencia de garantías de conservación y de funciones ambientales reconocidas.

El paisaje se perfila así como fundamento ambiental y cultural del sistema de espacios libres, un sistema funcional que debe superar la mera clasificación urbanística del suelo –siendo esto necesario– y convertirse en eje de un modelo territorial de calidad de escala metropolitana. Para ello es necesario un instrumento estratégico de planificación que incorpore prudencia y calidad a la gestión del territorio. El paisaje puede ser argumento y cómplice de dicha iniciativa, porque permite proteger, pero también gestionar y recalificar el territorio a todas a las escalas y en todos los contextos ambientales; y porque, de acuerdo con el Convenio de Florencia, no cabe política de paisaje sin percepción de la gente, sin participación ciudadana.



## BIBLIOGRAFÍA

- Agudo González, J. (2007). “Paisaje y gestión del territorio”. *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, n. 15, pp. 197-237.
- Arler, F. (2000). “Aspects of landscape or nature quality”. *Landscape Ecology*, 15, pp. 291-302.
- Besse, J-M. (2000). *Voir la Terre. Six essais sur le paysage et la géographie*. Arles, Actes du Sud ENSP/Centre du Paysage, 161 pp.
- Bolòs i Capdevila, M. de (dir.) (1992): *Manual de ciencia del paisaje*, Barcelona, Masson, 273 pp.
- Brunet-Vinck, V. (2004). *Méthode pour des Atlas de paysa ges. Enseignements méthodologiques de 10 ans de travaux*. París, Ministère de l’Environnement et le Développement durable, 127 pp.
- Cadiou, N. y Luginbühl, Y. (1995). “Modèles paysagères et représentations des paysages en Normandie-Maine”. En *Paysage au Pluriel. Pour une approche ethnologique du paysage*. París, Édition de la Maison des Sciences de l’Homme. Coll. Ethnologie de la France, cahier 9, pp. 19-34.
- Castillo Ruiz, J. (1997). *El entorno de los bienes inmuebles de interés cultural*. Granada, Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico-Universidad de Granada.
- Comisión Europea (1999). *Estrategia Territorial Europea*. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 89.
- Corraliza, J. A. (1993). “Reacciones psicológicas a la estimulación escénica”. *Ecosistemas*, 6, pp. 46-49.
- Countryside Commission (1998). *Countryside Character. The Character of England’s natural and man-made landscape*. Londres, Countryside Commission, vol 3: Yorkshire and The Humber.
- Deffontaines, J.-P. (1986). “Un point de vue d’agronome sur le paysage”, en *Lectures du paysage*. París, Foucher, Collection INRAP, pp. 33-52.
- Dewarrat, J. P.; Quicerot, R.; Weil, M. y Woeffray, B. (2003). *Paysages ordinaires. De la protection au project*. Sprimont (Belgique), Pierre Mardaga, 95 pp.
- EEA-European Environment Agency (1998). *European Landscapes. Classification, Evaluation and Conservation (borrador)*. EEA Environmental Monographs 3.
- Español Echániz, I. (2007). *Infraestructure and Landscape*. Estrasburgo. Consejo de Europa, 2007 (T- FLOR (2007) 10).
- Fernández Muñoz, S (2006). “La participación pública en la ordenación del paisaje. Una reflexión a partir de tres proyectos en la Región de Murcia”, en Mata Olmo, R. y Tarroja, A. (eds.): *El paisaje y la gestión del territorio. Criterios paisajísticos en la ordenación del territorio y el urbanismo*. Barcelona, Diputació de Barcelona-UIMP, 303-329.
- Fernández, Galiana, Mata, 2008
- Folch, R. (coord.) (2003). *El territorio como sistema. Conceptos y métodos de ordenación*. Barcelona, Diputació de Barcelona, 291 pp.
- Forman, R.T.T. (1995). *Land Mosaics: The Ecology of Landscapes and Regions*. Cambridge, Cambridge University Press, 632 pp.
- Gómez Mendoza, J. (dir.) (1999): *Los paisajes de Madrid: naturaleza y medio rural*. Madrid, Alianza, 302 pp.
- González Bernáldez, F. (1981). *Ecología y paisaje*. Barcelona, Blume, 250 pp.
- Guisepelli, E. (2002). “Les représentations sociales du paysage comme outils de connaissance préalable à l’action”. Communication au Colloque de Paysage de Florac (inérito).
- Luginbühl, Y. (1994). *Méthode pour des Atlas de Paysages. Identification et qualification*. París, Ministère de l’Aménagement du Territoire, de l’Équipement et des Transports, 76 pp.
- Luginbühl, Y. (1998). “Les paysages, projets d’une Europe plurielle”. *Naturopa*, 86, p. 4.
- Martínez de Pisón, E. (1997). “El paisaje, patrimonio cultural”. *Revista de Occidente*, 194-195, pp. 37-49.
- Martínez Nieto, A. (1993). “La protección del paisaje en el derecho español”. *Revista de Derecho Ambiental*, n.º 10, pp. 8-45.
- Mata Olmo, R. (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, R. (2004). “ Agricultura, paisaje y gestión del territorio”. *Polígonos. Revista de Geografía*, n.º 14, pp. 97-137.
- Mata, R. (2006a). “Un concepto de paisaje para la gestión sostenible del territorio”, en Mata Olmo, R. y Tarroja, A. (2006). *El paisaje y la gestión del territorio. Criterios paisajísticos en la ordenación del territorio y el urbanismo*. Barcelona, Diputació de Barcelona-CUIMP, pp. 17-40.
- Mata Olmo, R.; Gómez Mendoza, R. y Fernández Muñoz, S. (2001). “Paisaje, calidad de vida y territorio”. *Análisis Local*, n.º 37, pp. 27-40.
- Mata Olmo, R. y Sanz Herráiz, C. (dirs.) (2003). *Atlas de los paisajes de España*. Madrid, Ministerio de Medio Ambiente, 788 págs. (Premio de Investigación de la Sociedad Geográfica Española, 2004).
- Ortega Valcárcel, J. (1998). “El patrimonio territorial: El territorio como recurso cultural y económico”. *Ciudades*, 4, Universidad de Valladolid, pp. 33-48.
- OSE (2006). *Cambios de ocupación del suelo en España. Implicaciones para la sostenibilidad*. OSE, MMA, Fundación Biodiversidad, Fundación Universidad de Alcalá, 485 pp.
- Prieur, M. y Dourousseau, S. (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”. Estrasburgo. Consejo de Europa, T-FLOR 3 (2004) 6, 47 pp.
- Priore, R. (2002). “Derecho al paisaje, derecho del paisaje”. En *Paisaje y ordenación del territorio*, Consejería de Obras Públicas y Transportes, Junta de Andalucía-Fundación Duques de Soria, pp. 92-99.
- Schama, S. (1995). *Landscape and Memory*. Nueva York, Alfred A. Knopf.
- Terradas, J. (2003). “El paisaje y la ecología del paisaje”. En Folch, R. (coord.) (2003). *El territorio como sistema. Conceptos y métodos de ordenación*. Barcelona, Diputació de Barcelona, pp. 57-72.
- Tévar Sanz, G. (1996). “La cuenca visual en el análisis del paisaje”. *Serie Geográfica*, 6, pp. 99-113.
- The Countryside Agency-Scottish Natural Heritage (2002). *Landscape Character Assessment. Guidance for England and Scotland*, 84 pp.
- Zoiso Naranjo, F. (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, pp. 21-32.