

Política de paisaje en la CAPV. Avances y retos desde la visión del Departamento de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio

(Landscape policy in the Autonomous Community of the Basque Country. Progress and challenges from the point of view of the Basque Government Department of the Environment and Land Planning)

Aranburu Albizuri, Antón
Gobierno Vasco. Dirección de Biodiversidad. Dpto. de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. Donostia-San Sebastián, 1. 01010 Vitoria/Gasteiz
anaranburu@ej-gv.es

Fernández de Mendiola Elorza, Juan A.
Gobierno Vasco. Dirección de Biodiversidad. Dpto. de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. Donostia-San Sebastián, 1. 01010 Vitoria/Gasteiz
ja-fdezlorza@ej-gv.es

Askasibar Bereziartua, Miren
Paisaia, S.L. Agirre Miramón, 8. 20002 Donostia/San Sebastián
paisaia@paisaia.com

Francisco Pastor, Mikel de
IKT, S.A. Granja Modelo, s/n. 01192 Arkaute. mdefrancisco@ikt.es

El paisaje constituye un recurso y un patrimonio ambiental, cultural, social y de desarrollo económico, y es un componente esencial de la calidad de vida. Por ello, las administraciones públicas vascas deben velar por su protección, gestión y ordenación dentro del marco del desarrollo sostenible. Se analizan las líneas de trabajo, los compromisos, los avances y los retos en esta materia, desde la visión del Departamento de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio del Gobierno Vasco.

Palabras Clave: Paisaje. Catálogo de Paisajes Singulares y Sobresalientes de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Estrategia Ambiental Vasca de Desarrollo Sostenible 2002-2020.

Ingurumen, kultura, gizarte eta garapen ekonomikoaren baliabidea eta ondarea da paisaia, bai eta bizi kalitatearen funtsezko osagaia ere. Horregatik, garapen iraunkorrari begira, euskal administrazio publikoek ingurumena zaindu, kudeatu eta antolatzeko ardura dute. Alor honetako jardunbideak, konpromisoak, aurrerapenak eta erronkak aztertzen dira Eusko Jauriaritzako Ingurumen eta Lurralde Antolamendu Sailaren ikuspegitik.

Giltza-Hitzak: Paisaia. Euskal Autonomia Erkidegoko Paisaia Berezien eta Aparten Katalogoa. Garapen Iraunkorraren Ingurumen Estrategia 2002-2020.

Le paysage constitue une ressource et un patrimoine environnemental, culturel, social et de développement économique, et c'est un composant essentiel de la qualité de vie. Pour cela, les administrations publiques basques doivent veiller à sa protection, à sa gestion et à son aménagement dans le cadre du développement durable. On analyse les lignes de travail, les compromis, les progrès et les défis en cette matière, selon le point de vue du Département de l'Environnement et Aménagement du Territoire du Gouvernement Basque.

Mots Clés: Paysage. Catalogue des Paysages Uniques et Remarquables de la Communauté Autonome du Pays Basque. Stratégie de l'Environnement Basque de Développement Durable 2002-2020.

XVI Congreso de Estudios Vascos: Garapen Iraunkorra-IT. etorkizuna = Desarrollo Sostenible-IT. el futuro = Développement Durable-IT. le future (16. 2006. Donostia). – Donostia : Eusko Ikaskuntza, 2006. – P. 105-109. – ISBN-10: 84-8419-022-6; ISBN-13: 978-84-8419-022-6.

1. INTRODUCCIÓN

En los últimos años, se ha pasado de concebir el paisaje como mero fondo escénico en el que se desarrolla la actividad humana, a la concepción actual, donde el paisaje se define como un recurso y un patrimonio ambiental, cultural, social, histórico, y de desarrollo económico, adquiriendo así una consideración creciente en el conjunto de los valores ambientales que demanda la sociedad. Esta nueva dimensión del paisaje como aspecto esencial de la calidad de vida, y como recurso, implica su protección, su gestión dentro del marco del desarrollo sostenible, y su restauración y mejora, allá donde se puedan haber dado procesos de degradación y pérdida de calidad.

Por otra parte, la noción actual de paisaje otorga un papel principal a las poblaciones locales, y a sus aspiraciones, pues se considera que el paisaje es una porción del territorio, pero tal como es percibida por sus habitantes. Además, se determina que los objetivos de calidad paisajística que se establezcan para los paisajes de un determinado lugar, deben reflejar las aspiraciones de la ciudadanía respecto al entorno en el que desarrolla su vida.

1.1. Las líneas de trabajo desarrolladas por el Departamento de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio en materia de paisaje

Desde la década de los noventa, la Dirección de Biodiversidad del Departamento de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio del Gobierno Vasco viene realizando diversos trabajos en materia de paisaje, articulados en las siguientes líneas de trabajo:

- El conocimiento de los paisajes vascos: en esta línea de trabajo se enmarcan estudios como la Cartografía de Paisaje de la C.A.P.V. (escala 1:25.000), elaborada en 1990 conjuntamente entre el Departamento Interuniversitario de Ecología de Madrid y el Departamento de Proyectos y Planificación Rural de la Universidad Politécnica de Madrid, por encargo del Departamento de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente del Gobierno Vasco; o el Estudio para la Realización de la Valoración de la Cartografía de Paisaje (Bizkaia y Gipuzkoa), realizado en 1993 por el Grupo de Ecología Humana y Paisaje del Departamento de Ecología de la Universidad Autónoma de Madrid, por encargo del mismo Departamento. Incluso una parte importante de los trabajos que han dado lugar al Anteproyecto del Catálogo de Paisajes Singulares y Sobresalientes de la C.A.P.V., elaborado por las empresas IKT y Paisaia, están relacionados con el conocimiento y la evaluación de los valores y la calidad en la totalidad de los paisajes vascos.
- El seguimiento de los paisajes vascos: si bien los avances en esta materia son todavía tímidos, los Indicadores Ambientales de la C.A.P.V. relativos a la Biodiversidad y el Paisaje, defini-

dos por las empresas IKT y Paisaia, introducen la variable paisajística entre los 22 Indicadores Ambientales diseñados para elaborar un informe anual que muestre la evolución global del medio ambiente vasco.

- La protección de los paisajes vascos: independientemente de que la variable paisajística tenga un peso importante en la selección de los espacios que forman parte de la Red Natura 2000 y los Espacios Naturales Protegidos, se están dando los primeros pasos en la protección de espacios debido a sus valores exclusivamente paisajísticos. En la escala de la C.A.P.V., la protección de los paisajes con valores sobresalientes se basará en el Catálogo de Paisajes Singulares y Sobresalientes, sin perjuicio de que se desarrollen criterios e instrumentos para la protección, la gestión sostenible y la ordenación de los paisajes vascos en general. La reflexión del Departamento de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio sobre las herramientas para la protección de los paisajes comenzó ya en la década de los noventa, mediante trabajos como el Análisis de Normativa y Legislación Europea de Paisaje, realizado en 1998 por la empresa Paisaia.
- La divulgación, la sensibilización y la formación en materia de paisaje: teniendo en cuenta el papel de la ciudadanía en la concepción actual del paisaje, resulta imprescindible desarrollar esta línea de acción. Las actividades en este sentido abarcan desde la elaboración de una propuesta didáctica sobre el paisaje para la educación obligatoria, hasta las subvenciones para la organización de cursos de formación no reglada, pasando por la edición de diversas publicaciones.

1.2. Los compromisos de la Estrategia Ambiental Vasca de Desarrollo Sostenible 2002-2020

Las líneas de trabajo que se han enumerado ayudaron a alimentar el proceso de redacción de la Estrategia Ambiental Vasca de Desarrollo Sostenible 2002-2020 con contenidos en materia de paisaje. Al mismo tiempo, la aprobación de esta Estrategia está suponiendo un estímulo para la profundización en las líneas de trabajo establecidas, pues marca diversos objetivos y compromisos, a los que se asigna un horizonte temporal concreto.

La Estrategia Ambiental Vasca de Desarrollo Sostenible 2002-2020, aprobada por Acuerdo de Consejo de Gobierno del 4 de julio de 2002, establece cinco metas ambientales. La Meta 3, Protección de la Naturaleza y la Biodiversidad, incluye, entre otros, el objetivo de promover la protección de los recursos paisajísticos del territorio, potenciando en particular la conservación de los paisajes singulares y con alto componente de calidad.

El Programa Marco Ambiental 2002-2006, que desarrolla los objetivos de la Estrategia durante

su primer cuatrienio, establece cuatro compromisos relacionados con el paisaje, con profundas implicaciones:

- Integrar, para el año 2006, los principios del Convenio Europeo del Paisaje en los documentos de ordenación.
- Mantener una actividad anual de recuperación de paisajes degradados de alta incidencia ambiental.
- Elaborar para el año 2003 el Catálogo de Paisajes Singulares y Sobresalientes de la C.A.P.V.
- Establecer para el año 2006 planes específicos de protección y restauración de los espacios catalogados en el Catálogo de Paisajes Singulares y Sobresalientes de la C.A.P.V., instrumentando su apropiada inclusión en la ordenación territorial.

1.3. Los avances en la consecución de los objetivos y compromisos marcados por la Estrategia

En el momento de redactar esta comunicación, ha sido presentado el Anteproyecto del Catálogo de Paisajes Singulares y Sobresalientes de la C.A.P.V. El principal objetivo de este Catálogo consiste en reconocer la singularidad de una serie de paisajes y ayudar a que estas cualidades singulares y sobresalientes sean conservadas.

El Catálogo, pretende contribuir a que puedan cumplirse los siguientes objetivos y funciones de carácter general:

- La difusión de la información sobre el patrimonio paisajístico de la C.A.P.V.
- La sensibilización sobre el valor de los paisajes, y su importancia ambiental, sociocultural, territorial y económica.
- La evaluación de la calidad de los paisajes.
- El seguimiento de los cambios y la evolución de los paisajes.
- La conservación y la protección de los paisajes.

La metodología aplicada para la confección de este Catálogo se basa en una primera evaluación de la calidad del paisaje de toda la C.A.P.V., para posteriormente confeccionar el Catálogo seleccionando aquellos paisajes con valores más sobresalientes.

Las unidades básicas para la evaluación del paisaje utilizadas en la elaboración del Catálogo son las cuencas visuales (zonas visualmente auto contenidas desde diferentes puntos de observación, que pueden ser abarcadas unilateralmente por el observador), y las unidades intrínsecas o texturas paisajísticas (áreas de textura visual homogénea, para una determinada escala y grado de definición, que se distinguen unas de las otras como resultado de los cambios fisonómicos del territorio).

La calidad de los paisajes se ha evaluado aplicando los datos disponibles sobre la valoración de los paisajes por parte de la población vasca (valor percibido de las texturas paisajísticas), y teniendo en cuenta la influencia de factores como la diversidad de las texturas, el relieve, los elementos con incidencia tanto positiva (impactos positivos), como negativa (impactos negativos) sobre el paisaje, así como los hitos paisajísticos culturales. La Figura 1 muestra el esquema metodológico aplicado.

La calidad de los paisajes ha sido evaluada en todas las cuencas visuales de la C.A.P.V., y en todos los espacios de interés naturalístico. Una vez evaluada la calidad de los paisajes de la totalidad del territorio de la C.A.P.V., se han seleccionado las cuencas visuales con valores más altos de calidad, y los espacios de interés naturalístico (o porciones de los mismos) con valores igualmente altos, para confeccionar la relación de espacios que se propone incluir en el Catálogo de Paisajes Singulares y Sobresalientes de la C.A.P.V.

En total, el Anteproyecto presenta una propuesta de Catálogo con un total de 282.411 hectáreas (39,0% de la superficie de la C.A.P.V.), de las que 153.609 hectáreas estarían en Araba (50,6% del territorio alavés), 74.047 hectáreas en Gipuzkoa (37,4% del territorio de Gipuzkoa), y 54.755 hectáreas en Bizkaia (24,7% del territorio de Bizkaia). La Figura 2 muestra la propuesta del Anteproyecto del Catálogo de Paisajes Singulares y Sobresalientes de la C.A.P.V.

La mayor parte de los espacios del Catálogo son cuencas visuales completas, seleccionadas en virtud de la valoración de su calidad en conjunto (225.758 hectáreas); a las que se añaden los espacios de interés naturalístico, o porciones de los mismos, que tienen altos valores de calidad en sus paisajes, y no han sido seleccionados mediante la operación precedente (30.107 hectáreas); y los hitos paisajístico-culturales (26.546 hectáreas).

2. LOS RETOS FUTUROS EN EL CAMINO DE LA DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA VASCA EN MATERIA DE PAISAJE

Los primeros retos a los que nos enfrentamos se relacionan con los compromisos de la Estrategia Ambiental Vasca de Desarrollo Sostenible 2002-2020, relativos a la protección de los paisajes catalogados, y a la integración de los principios del Convenio Europeo del Paisaje en la ordenación.

En cuanto al primero de los compromisos, una vez confeccionado el Catálogo de Paisajes Singulares y Sobresalientes, quedará pendiente estudiar el rango que se le vaya a otorgar, y definir los instrumentos que se vayan a desarrollar para el establecimiento de los objetivos de calidad paisajística, y la protección de los espacios catalogados.

Por otra parte, este no deja de ser un aspecto específico de una cuestión más amplia, relaciona-

da con el segundo de los compromisos a los que hacíamos alusión: la definición de la política de paisaje de las administraciones públicas vascas, y su integración en las políticas sectoriales y de ordenación territorial.

En este sentido, debemos recordar que el Convenio Europeo del Paisaje hace especial hincapié en la protección, la gestión y la ordenación de todos los paisajes, y no sólo los más singulares. Por tanto, deberán articularse los mecanismos para que todos los paisajes de la C.A.P.V., incluso los paisajes degradados, y los paisajes más cotidianos, cuenten con unos objetivos de calidad paisajística que reflejen las aspiraciones de sus habitantes, y estén en consonancia con sus potencialidades y valores.

En lo que se refiere al conocimiento de los paisajes, el mayor reto reside en la profundización sobre los valores que la población vasca otorga a sus paisajes, pues si bien tenemos datos sobre las preferencias entre paisajes con una componente natural importante, conocemos menos la valoración sobre los paisajes urbanos, periurbanos, e industriales. La correcta representación de los paisajes de carácter urbano-industrial al Catálogo de Paisajes Singulares y Sobresalientes será una aportación valiosa en este sentido.

El seguimiento de la evolución de los paisajes vascos cobrará especial importancia una vez que se establezcan los objetivos de calidad paisajística,

pues resultará vital evaluar si los cambios que acontezcan nos acercan a estos objetivos, o nos alejan de ellos.

Se hará necesario el avance en las técnicas de restauración y recuperación de los paisajes, para lograr los objetivos de mejorar y dotar de un nuevo sentido a los paisajes que hayan sufrido procesos de degradación.

Puesto que el paisaje es un recurso y un patrimonio ambiental, cultural, y económico, su correcto tratamiento dentro del marco del desarrollo sostenible, implicará necesariamente reforzar los lazos de comunicación, colaboración y coordinación entre distintos departamentos del Gobierno Vasco, las Diputaciones Forales, las Administraciones Locales, y otros organismos y agentes de carácter público y privado.

Esto hará aun más importante, si cabe, el papel de la sensibilización, la información y la formación en materia de paisaje, pues difícil será que todos los agentes implicados en la evolución de los paisajes remen unidos, si no comparten las mismas inquietudes y objetivos.

Por último, a medida que avance el conocimiento y el tratamiento del paisaje en el ámbito europeo, será necesario, sin duda, armonizar la política, los instrumentos y las herramientas que se desarrollen en Euskadi, para asegurar su coherencia y engarce en ese contexto más amplio.

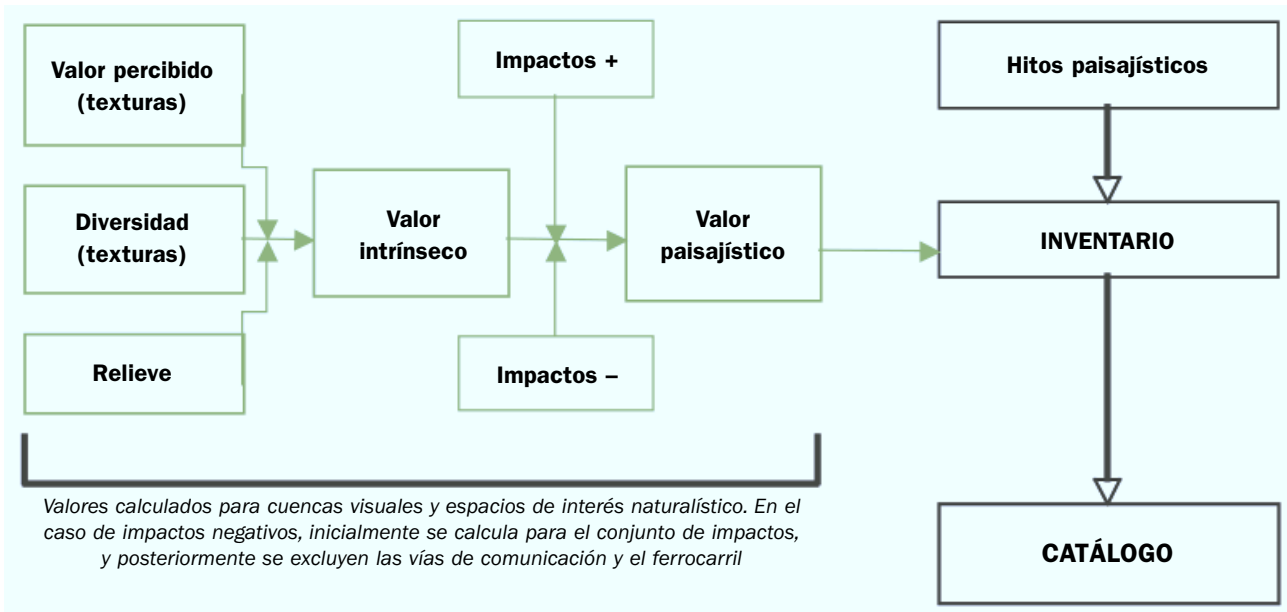


Fig. 1. Esquema metodológico de la confección del Catálogo de Paisajes Singulares y Sobresalientes de la CAPV.

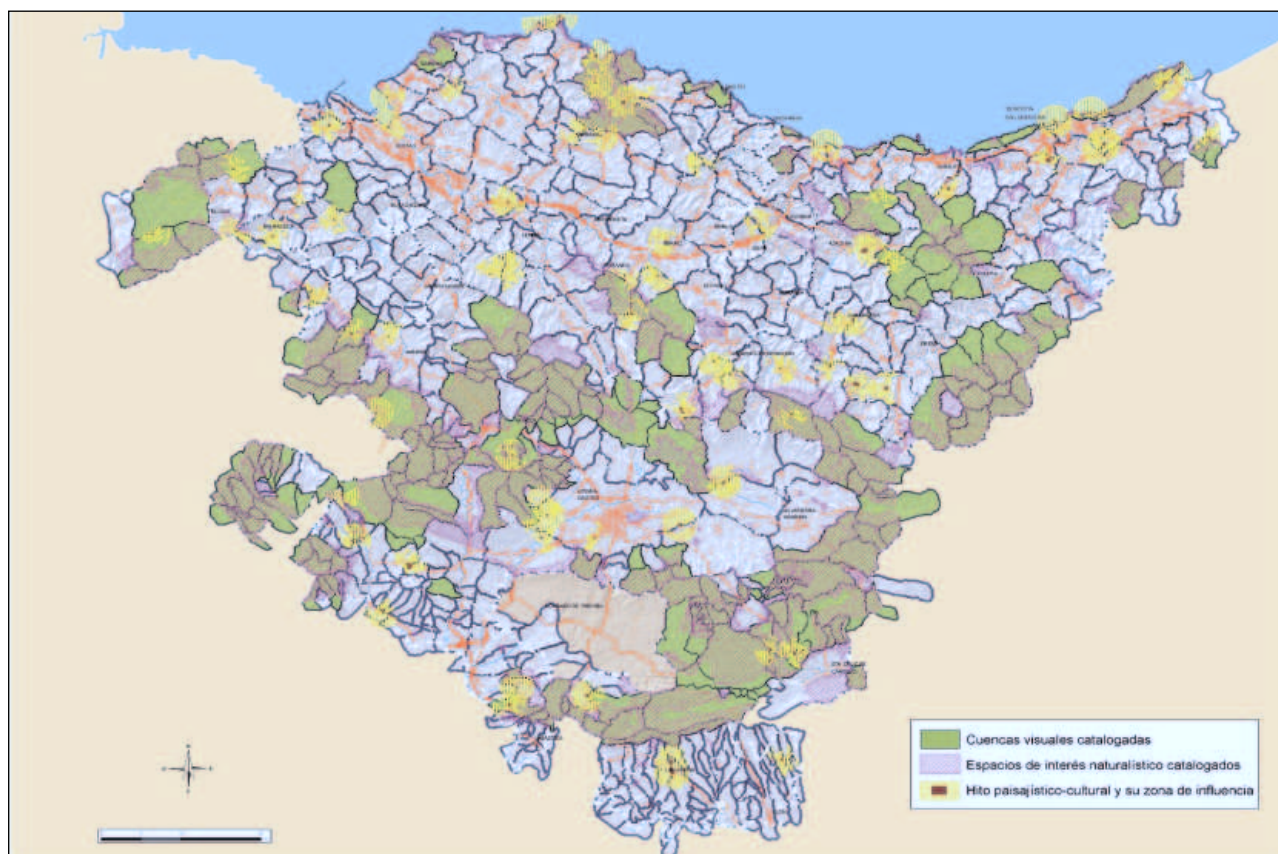


Fig. 2. Anteproyecto del Catálogo de Paisajes Sobresalientes y Singulares de la CAPV.