
NOTICIAS Y COMENTARIOS

EDITADO EL CATÁLOGO DE PAISAJES DE LA PROVINCIA DE SEVILLA, EL PRIMERO DE LOS CATÁLOGOS ANDALUCES DE PAISAJE¹

Rafael Mata Olmo

Departamento de Geografía. Universidad Autónoma de Madrid
rafael.mata@uam.es

La reciente edición del *Catálogo de Paisajes de la Provincia de Sevilla* constituye un hito importante en el desarrollo de los estudios del paisaje orientados a la acción que se están llevando a cabo en España y en el de la propia política paisajística de Andalucía. Esta comunidad autónoma, que con carácter pionero incorporó en su Estatuto de Autonomía de 1981 el objetivo de la «protección y realce» del paisaje, consolidándolo como «un derecho y un deber» de cada ciudadano en el nuevo Estatuto de 2007, ha ido concretando su compromiso estatutario con el paisaje a través de distintas normas e instrumentos, particularmente en los planes regional y subregionales de ordenación del territorio. Una mención especial merece la Estrategia de Paisaje de Andalucía (EPA), aprobada en marzo de 2012 por el Consejo de Gobierno. La EPA plantea por primera vez, de acuerdo con el Convenio Europeo del Paisaje (CEP), «Objetivos de Calidad» para los paisajes andaluces; el sexto de dichos objetivos establece la implementación de «instrumentos de gobernanza paisajística», del que deriva la «línea estratégica de actuación» n.º 62, referida precisamente a la realización de los Catálogos de Paisaje.

En ese contexto y en la fecunda línea de trabajo del Centro de Estudios Paisaje y Territorio (CEPT), creado en 2005 por convenio entre la Consejería de Obras Públicas y Transportes y las universidades públicas de Andalucía, hay que incardinar la formulación, metodología y contenidos del catálogo. Al carecer la comunidad autónoma de legislación específica de paisaje y de una guía o directrices para la elaboración de este tipo de documento, el catálogo de los paisajes sevillanos constituye una contribución metodológica relevante, que sienta las bases de futuros catálogos, algunos otros ya terminados, como los de Granada y Málaga, y los de las restantes provincias, pendientes de realización.

1 ZOIDO NARANJO, F. y RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, J. (Dirs.) Varios autores) (2015): *Catálogo de Paisajes de la provincia de Sevilla* (Archivo digital). Centro de Estudios Paisaje y Territorio, Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía, Sevilla, 321 pp.

Una lectura detenida de la obra, de más de trescientas páginas en gran formato, bella e inteligentemente ilustrada, con más de un centenar de mapas, pone de manifiesto, ante todo, la gran diversidad y calidad de los paisajes sevillanos, sus raíces históricas, el buen estado de conservación del carácter de muchos de ellos, y las variadas percepciones y representaciones sociales, históricas y actuales, de los mismos.

Pero este primer catálogo de los paisajes andaluces, inspirado en los principios y objetivos del Convenio de Florencia y respuesta a los requerimientos de la EPA sobre «elaboración de los catálogos de paisaje, como instrumento para la participación social y la formulación de objetivos de calidad paisajística en ámbitos subregionales y provinciales», tiene ante todo un interés conceptual, metodológico y estratégico para la política andaluza de paisaje y, en general, para las que están poniendo en marcha otras comunidades autónomas, en especial, aquellas que carecen de legislación específica de paisaje.

El catálogo aborda paisajísticamente todo el territorio provincial; no es un repertorio de lo más notable o singular, sino, de acuerdo con el CEP, una caracterización sistemática del carácter del territorio –de cada «parte del territorio»– percibido por la población. Se contaba, como antecedente, con el «Mapa de los Paisajes de Andalucía», realizado por el CEPT con la Consejería de Medio Ambiente y publicado en el tomo II del *Atlas de Andalucía* (2005); el ámbito provincial permite ahora, por una parte, mejorar a mayor escala y «en un tiempo razonable» el conocimiento del paisaje andaluz, y, por otra, optar por un ámbito geográfico –la provincia–, que además de sus implicaciones político-administrativas, es una organización territorial de casi dos siglos de vigencia, en el seno de la cual se han producido cambios espaciales de alto significado paisajístico y sentimientos de pertenencia e identidad que guardan en muchos casos una relación estrecha con percepciones, imágenes y representaciones sociales del paisaje.

La catalogación, con las fases y metodología que a continuación se comentan, contribuye a la doble y simultánea tarea de conocimiento y sensibilización en los valores del paisaje, y a la fundamentación técnica de la acción pública, prioritariamente a través de los planes subregionales de ordenación del territorio, el planeamiento municipal, los de ordenación de los recursos de los espacios naturales protegidos, y los planes directores y especiales del patrimonio cultural. Aunque el estudio conduce a la acción y la fundamenta, es importante subrayar, a la vista del contenido de catálogo sevillano, que su importante contribución al conocimiento y divulgación del paisaje provincial tiene sentido y valor por sí misma.

El método de la catalogación está claramente formulado en el primer capítulo, que es bastante más que una «introducción». El documento asume y desarrolla la prestigiosa metodología de Evaluación del Carácter del Paisaje (*Landscape Character Assessment, LCA*), adaptándola al contexto andaluz y a la escala provincial, de acuerdo con lo avanzado en la publicación del CEPT, *Marco conceptual y metodológico para los paisajes españoles. Aplicación a tres escalas espaciales* (2010). De dicha adaptación, resultan de especial interés para los catálogos andaluces y, en general, para estudios de este tipo, la definición de un procedimiento completo para la identificación y cualificación paisajística a diferentes escalas, y la concreción de un modelo de variables cartográficas que deben ser consideradas como punto de partida de la zonificación del paisaje.

Sobre esta base, el denominado «Esquema operativo general del Catálogo de Paisajes de la provincia de Sevilla» se organiza en cinco grandes bloques bien articulados: (i) identifi-

cación y caracterización paisajística; (ii) construcción histórica del territorio y cualificación; (iii) análisis de dinámicas, procesos y afecciones; (iv) estudio de percepciones y participación pública; y (v) diagnóstico y establecimiento de Objetivos de Calidad Paisajística.

El desarrollo de este esquema de catalogación responde a cuatro tareas fundamentales, definidas con rango conceptual en el documento –identificación; caracterización; cualificación; evaluación–, que constituyen a nuestro juicio, a la vista de los trabajos de esta naturaleza llevados a cabo en España en el último decenio y medio, una contribución significativa y clarificadora de lo que cada una de dichas tareas supone y aporta al catálogo. De especial importancia resulta la «caracterización», en la medida en que el «carácter» es un término relevante en la definición de paisaje del CEP y un concepto central de la LCA; caracterizar el paisaje consiste en describir, analizar e interpretar los «fundamentos, procesos y componentes paisajísticos que otorgan singularidad a cada una de las áreas o tipos paisajísticos identificados en un determinado ámbito territorial». Importante resulta también la definición y sentido de la «cualificación», mencionada en el art. 6 C del CEP entre las Medidas específicas (*assessment*, *qualification* y *valutazione* en las versiones inglesa, francesa e italiana, respectivamente), y que para el catálogo andaluz «comprende dos fases fundamentales: la determinación de los valores y significados atribuidos al paisaje y, en una segunda etapa, la concreción de las aspiraciones sociales en Objetivos de Calidad Paisajística».

En cuanto a la tipología y clasificación de los paisajes dentro de la escala provincial, el Catálogo, de acuerdo con los planteamientos de la LCA y la estructura clasificatoria adoptada por el Sistema de Información Compartida sobre Paisaje de Andalucía, distingue entre tipos y áreas paisajísticas, una propuesta jerarquizada según la cual las piezas básicas de identificación y caracterización –las áreas paisajísticas– se integran en tipos. Estos últimos responden a la «búsqueda de la homogeneidad fisonómica, sistémica o funcional a una determinada escala» y, desde el punto de vista operativo, al establecimiento de criterios y determinaciones para la gestión sostenible de los recursos, la ordenación de usos y actividades en el territorio, y de mecanismos para la protección, gestión y ordenación de determinadas situaciones paisajísticas de interés repetidas en el territorio del tipo. Las áreas paisajísticas, por su parte, equiparables en su nivel taxonómico y contenidos a las «unidades de paisaje» de otros ejercicios de caracterización paisajística llevados a cabo en España y Europa, cuentan con una «identidad inequívoca», cuya singularidad responde, además de a razones materiales de su configuración y escena, a «cuestiones más intangibles del paisaje», como la evolución histórica, la toponimia o las representaciones y percepciones sociales. Constituyen en el Catálogo el marco de referencia para el fomento de la sensibilización y la participación pública, el establecimiento de regímenes de gestión específicos y las acciones dirigidas a la puesta en valor de los recursos paisajísticos.

Mientras que la identificación y la caracterización de los paisajes consiste en un trabajo eminentemente experto, del que, por cierto, el catálogo sevillano aporta un interesante procedimiento para la «identificación semiautomática del paisaje» a partir de la selección de una serie de variables de referencia, analizadas con el método clasificatorio TWISPAN (como el *Landscape Character of England*), la cualificación toma en cuenta la percepción de la sociedad en lo que se refiere tanto a los valores y significados atribuidos al paisaje, como a la formulación de las aspiraciones que sirven de base a los objetivos de calidad paisajística.

En ese sentido, junto al capítulo dedicado a las representaciones culturales de los paisajes provinciales (literarias e iconográficas) –una valiosa síntesis desde el Renacimiento y el Barroco hasta la etapa contemporánea–, la obra aporta los resultados de la participación social en el capítulo II sobre los fundamentos naturales y culturales del paisaje y, dentro del capítulo IV, en la cualificación de cada una de las 14 áreas paisajísticas identificadas en la provincia. El modelo de participación social diseñado, central en el proceso de catalogación de acuerdo con el concepto de paisaje que preconiza el CEP, ambicioso y realista a la vez, merece una atención específica. Recoge, a nuestro modo de ver, la experiencia acumulada hasta ahora sobre técnicas y procedimientos para conocer valores, opiniones y aspiraciones de la población con respecto al paisaje, y alcanzar así un diagnóstico participativo para ser incorporado al estudio experto, aportando información muy valiosa sobre identidad y carácter del paisaje, procesos de transformación, aspiraciones paisajísticas y –una novedad– «grado de corresponsabilidad que la población estaría dispuesta a asumir en un marco propositivo básico». Las herramientas desplegadas en el proceso participativo han sido variadas, de acuerdo con los perfiles de los agentes y colectivos involucrados. Para los agentes cualificados, institucionales, económicos, expertos y ciudadanía asociada, la entrevista en profundidad ha sido el procedimiento más eficaz; para la población en general, las encuestas en la web y a determinados grupos de edad, y la página en Facebook – buzón de correo electrónico. Los denominados «grupos de participación ciudadana», destinados en principio a los agentes cualificados, pero finalmente abiertos a personas interesadas, conocedoras de la iniciativa, han completado el proceso participativo, sin duda una de las más destacas contribuciones del catálogo sevillano.

Todo este considerable esfuerzo conceptual, técnico-metodológico y analítico, conduce al diagnóstico de los paisajes de la provincia de Sevilla y al establecimiento de los Objetivos de Calidad Paisajística (OCP), entendidos, de acuerdo con el CEP, como «la formulación por parte de las autoridades públicas competentes, de las aspiraciones de las poblaciones en lo que concierne a las características paisajísticas de su entorno». La Estrategia de Paisaje de Andalucía, que asume la noción de OCP y la implementa con carácter general para el conjunto de la región, constituye la referencia básica de la formulación del los OCP del catálogo. En coherencia con la metodología y escalas de identificación y cualificación paisajística adoptadas, la elaboración de dichos objetivos en el documento sevillano y, previsiblemente, en los sucesivos catálogos provinciales, se lleva a cabo a dos escalas, la provincial y la de las áreas paisajísticas. En la primera, profundizando y concretando los objetivos paisajísticos y líneas de actuación de la EPA, y estableciendo orientaciones generales para las principales políticas de la Administración regional, con objeto de «reforzar la consideración del paisaje en los procedimientos, actuaciones e instrumentos encargados de proteger, gestionar y ordenar los recursos paisajísticos de la provincia de Sevilla». La escala de las áreas paisajísticas, por su parte, especifica los OCP de escala provincial, sugiere vías para su tratamiento en los instrumentos que son competencia de los poderes públicos locales, y destaca oportunidades de cooperación supramunicipal en materia de protección, mejora y promoción de recursos paisajísticos compartidos, y de acceso y disfrute público del paisaje.

Por último, en lo formal, el enunciado de los OCP, vinculado «inequívocamente con las aspiraciones o preferencias de la sociedad», debería evitar, según el capítulo metodológico del catálogo, las fórmulas prescriptivas del tipo proteger, ordenar, recuperar o recalificar,

etc., y optar, siguiendo en ese sentido el camino abierto por los catálogos catalanes, por enunciados que expresen aspiraciones, del tipo: «unos paisajes periurbanos y rururbanos compatibles (...) con la imagen paisajística y los valores ambientales tanto del conjunto de la aglomeración como de las distintas unidades que la integran» (Área paisajística «Aglomeración metropolitana de Sevilla», p. 126). Sin embargo, en la práctica, el catálogo contiene enunciados de objetivos de ambos tipos (de aspiraciones y prescriptivos), cosa por otra parte comprensible y presente ya en otros instrumentos de planificación que han llegado a la formulación de OCP.

La provincia de Sevilla cuenta ya con el catálogo de sus paisajes, adecuado a la escala provincial adoptada y que responde con solvencia, de acuerdo con la EPA y sobre la base del análisis experto y los resultados de un laborioso proceso de participación social, a la doble tarea encomendada: la del conocimiento y la sensibilización paisajística, y la de apoyar a las políticas públicas en materia de protección, gestión, ordenación y acceso ciudadano al paisaje.

La obra aporta al lector interesado en estos temas, a los docentes de distintos niveles educativos, a los responsables políticos y a los técnicos un panorama riguroso de la diversidad de los paisajes sevillanos, desde una perspectiva interdisciplinar y con un método que asume y desarrolla los planteamientos del Convenio Europeo del Paisaje. El capítulo II ofrece una valiosa síntesis de los fundamentos naturales y culturales del paisaje, incidiendo en el proceso de construcción histórica del territorio provincial y sus implicaciones en el modelado diacrónico del paisaje, que se proyecta en los procesos de cambio más recientes y de mayor incidencia paisajística. Las percepciones sociales, las representaciones y los «valores consolidados» de los paisajes sevillanos que ese mismo capítulo recoge, se fraguan y corren de la mano del devenir material de unos paisajes urbanos –con clara primacía de Sevilla–, agrarios –con protagonismo de campiñas y vegas– y de dominante natural, que responden hoy a patrones diferenciados de percepción, vivencia y uso social, de acuerdo con los grandes ámbitos geográficos (Aglomeración de Sevilla, Vega del Guadalquivir, El Aljarafe, Campiña, Serranías Subbéticas sevillanas y Sierra Morena) que han servido de referencia a los trabajos de participación del catálogo.

La diversidad de los paisajes de la provincia de Sevilla, su identificación, caracterización y valores se expresan en cinco «grandes ámbitos paisajísticos» (Sierra Morena, Vegas y terrazas del Guadalquivir, Marismas del Bajo Guadalquivir, Campiñas y Sierras Subbéticas), en nueve tipos, identificados dentro de los ámbitos por la «distintiva componente escénica», con un total de veintinueve subtipos, y en catorce «áreas paisajísticas». Los tipos son objeto de caracterización detallada, atendiendo a su localización y distribución espacial, fundamentos naturales, usos y coberturas del suelo con sus dinámicas recientes, principales valores naturales y políticas de gestión, y descripción del «carácter paisajístico», todo ello acompañado de una breve reseña por subtipo.

Las áreas paisajísticas, tratadas en el capítulo IV, constituyen la contribución más detallada de caracterización y cualificación del catálogo, con un inventario de sus valores y recursos paisajísticos. Fruto de ello, contienen un diagnóstico y una estrategia de intervención, con el establecimiento de objetivos de calidad paisajística, una buena base para la acción, sobre todo para los planes subregionales de ordenación del territorio, el planeamiento municipal y otras iniciativas de cooperación supramunicipal a favor del paisaje.

El catálogo finaliza con un capítulo V que retoma la escala provincial y plantea para ella «objetivos de calidad paisajística generales», cinco en total, que se corresponden con los cinco primeros de la Estrategia de Paisaje de Andalucía, ampliados en el catálogo, aunque con un enunciado todavía genérico. Se completan con objetivos «por ámbitos» –los adoptados en el proceso de participación ciudadana–, que tiene el interés de relacionar las aspiraciones sociales recabadas en ese proceso con unos objetivos de calidad paisajística que, en buena medida, reiteran los formulados en las áreas paisajísticas.

La culminación del *Catálogo de Paisajes de la Provincia de Sevilla* y de los que habrán de seguirle para completar la catalogación regional pone de manifiesto el interés de la Administración autonómica con la salvaguarda y mejora de los valores del paisaje, expresada en el vigente Estatuto de Autonomía y concretada en la Estrategia de Paisaje de Andalucía aprobada en 2012. Es preciso conocer con rigor para actuar y, en ese sentido, el Catálogo sevillano cumple adecuadamente su función. Pero un conocimiento sólido como el que aporta el catálogo, que –repetimos–, es urgente extender al conjunto de la comunidad autónoma, supone también un compromiso de gobierno a todas las escalas, particularmente la autonómica y local. Los valores y aspiraciones sociales que se han hecho patentes en el proceso de catalogación, y también los déficits y malas prácticas paisajísticas detectadas, demandan acción pública e implicación ciudadana. Sin ellas, el conocimiento será una vez más fuente de frustración y testigo de incuria política.