

Tratamiento normativo de los paisajes agrarios españoles

Rocío SILVA PÉREZ

rsilva@us.es

Departamento de Geografía Humana. Universidad de Sevilla¹

Recibido: 23 de Marzo de 2009

Aceptado: 22 de Febrero de 2010

RESUMEN

Este artículo plantea un acercamiento al tratamiento que reciben los paisajes agrarios españoles por las instituciones implicadas en su protección, ordenación y/o gestión. El análisis de los principales documentos y marcos normativos permite concluir en que los programas gubernamentales dispensan una creciente atención a estos paisajes. Ello merece una valoración muy positiva, que no obstante está siendo desaprovechada debido a la descoordinación interadministrativa. El resultado es una multiplicación de medidas cercanas en objetivos pero divergentes en concreciones e instrumentos; lo que, amén de obstaculizar el aprovechamiento de sus potenciales sinergias, redundando en la aparición de percepciones encontradas y, consecuentemente, en perjuicio de estos paisajes.

Palabras clave: Paisajes, agricultura, políticas públicas.

Regulatory framework of the spanish agricultura landscapes

ABSTRACT

This article provides an approach to the treatment of Spanish agricultural landscapes by institutions associated with their protection, management and planning. Firstly, the main documents and regulatory frameworks are analyzed, as well as the treatment these documents and regulatory frameworks have among the different territorial figures. Secondly, attention is focused on the new programs, which are transverse and pay special attention to landscapes with an agricultural origin. This deserves a positive assessment that, nevertheless, is being underestimated due to the lack of coordination among the programs and between administrations. As a result, lots of measures are being taken that coincide in their aims but diverge in their precision and instruments and that, apart from jeopardizing the development of potential synergies, results in opposed perceptions and, consequently, against the interests of landscapes.

Key words: Landscapes, agriculture, public policies

¹ Este artículo forma parte del Proyecto de Investigación CSO2009-12225-C05-05 (Ministerio de Educación y Ciencia).

Un traitement normatif des paysages agraires espagnols

RÉSUMÉ

Cet article s'approche des formes distinctes et successives de regarder et d'évaluer les paysages agraires espagnols par les institutions impliquées dans sa protection, ordonation et gestion. Après analyser les documents principaux, les cadres normatifs et les considérations qui méritent entre les figures d'affection et de différenciation territoriale, on termine que les nouveaux programmes gouvernementaux dispensent une attention croissante aux paysages engendrés par l'agriculture et ils sont caractérisés par la transversalité de ses établissements. Cela mérite une évaluation positive, cependant, qui est mal employée grâce au descoordination entre les programmes et au zèle competencial entre les administrations. Le résultat est une multiplication de mesures proches dans objectifs mais divergents dans leurs concrétions et des instruments; que, en plus de mettre un obstacle au profit de ses synergies potentielles, redonde de l'apparition de perceptions opposées et, conséquemment, au détriment des paysages.

Mots clés : Paysages, agriculture, politiques publiques

1.- CONSIDERACIONES PREVIAS

El deterioro y la acelerada desaparición de muchos paisajes por los cambios territoriales asociados al avance tecnológico, a la presión demográfica y a la desordenada expansión urbanística ha despertado una incipiente alerta social en un momento de creciente valoración estética de los territorios (Folch-Serra, 2007) y cuando, además, el paisaje es considerado como un indicador de calidad de vida y como un recurso susceptible de alcanzar un precio en el mercado turístico.

Las respuestas académicas e institucionales ante este nuevo estado de opinión no se han hecho esperar y, cada vez en mayor medida, responden al entendimiento del paisaje que se recoge en el *Convenio Europeo* (Consejo de Europa, 2000). Tras definir éste como “cualquier parte del territorio tal como lo percibe la población, cuyo carácter es el resultado de la acción en interrelación de factores naturales y/o humanos” (artº 1), el citado Convenio insiste en que todo el territorio tiene interés como paisaje y que éste concierne tanto a “las áreas naturales como a las rurales, las urbanas y las periurbanas [por lo que su aplicación] se refiere tanto a los paisajes que puedan considerarse excepcionales como a los paisajes cotidianos o degradados (artº 2). De ello se derivan tres aspectos de interés:

1. Los paisajes, amén de constituir realidades objetivas u objetivables, son esencialmente percepciones y miradas (Cosgrove, 2002; Martínez de Pisón, 2007). Y entre las distintas formas de observarlos, valorarlos y apreciarlos (desde el sentimiento identitario con el lugar, desde el enaltecimiento de las miradas creativas, desde el interés de la explotación económica) adquieren un creciente protagonismo las representaciones institucionales, tanto porque son reflejo del sentir de la sociedad, como por su facultad de blindaje territorial y su

capacidad para activar determinados mecanismos (planes, incentivos, subvenciones, prohibiciones) que están detrás de gran parte de los cambios paisajísticos más recientes.

2. Todo territorio tiene interés como paisaje. Se supera así la concepción bucólica y monumental que identificaba éste con espacios bellos, sublimes y emblemáticos y no con ámbitos cotidianos, vivos y funcionales como son los espacios de la agricultura.
3. Si todo territorio proyecta un paisaje, no cabe actuar sobre éste sólo en términos de conservación como hasta ahora ha sido la práctica habitual por parte de las políticas públicas, sino que habrá que tener también en cuenta las actuaciones relacionadas con la ordenación y la gestión de paisajes.

Este artículo se acerca a las sucesivas y distintas formas que tienen las instituciones públicas de mirar y valorar los paisajes agrarios españoles. A tal fin, analiza la consideración que éstos reciben en documentos, planes y programas y/o sus reconocimientos a través de figuras de afección y diferenciación territorial de carácter internacional, nacional-autonómico y local. Si bien cada vez en mayor medida los programas se caracterizan por la transversalidad de sus planteamientos y dejan de ocuparse de manera privativa de la preservación, la ordenación o la gestión de los ámbitos paisajísticos en los que son competentes para combinar varias de estas facetas, a efectos de sistematización y operatividad, y teniendo en cuenta la distribución de competencias político-administrativas más extendida, se distingue entre:

- a) Miradas proyectadas por las instituciones del patrimonio, en su doble y artificial diferenciación entre naturaleza y cultura.
- b) Representaciones desde la planificación físico-territorial y las políticas del paisaje.
- c) Atisbos paisajísticos de las instituciones de la agricultura.

2.- LOS PAISAJES DE LA AGRICULTURA VISTOS POR LAS INSTITUCIONES DEL PATRIMONIO

Entre las miradas gubernamentales a los paisajes de la agricultura las menos corrientes hasta ahora han sido las proyectadas por las instituciones del patrimonio. La inercia de identificar el paisaje con espacios bellos, significativos y/o emblemáticos está en la base de la ya tradicional desconsideración de la agricultura como patrimonio y como paisaje (Silva, 2008a). A lo que también ha coadyuvado la visión dual dominante en el mundo del patrimonio (natural, por una parte, y cultural, por otra) y su sesgo normativo hacia la protección o, a lo sumo, hacia la restauración de los valores reconocidos. Unos planteamientos, todos ellos, poco ajustados a la consideración patrimonial de espacios híbridos entre cultura y naturaleza, cotidianos y aún funcionales como son los paisajes de la agricultura.

Tabla 1: Los paisajes de la agricultura española vistos por las instituciones del patrimonio

INSTITUCIONES	CONVENIOS/PROGRAMAS/NORMAS/FIGURAS DE PROTECCIÓN	
	ESCALA INTERNACIONAL/EUROPEA	ESCALA NACIONAL/AUTONÓMICA
PATRIMONIO NATURAL	<p>UNESCO -Programa Mab- Hombre y Biosfera de UNESCO (1974): reconocimiento territorial como Reservas de la Biosfera.</p> <p>UNIÓN EUROPEA -Zonas Especiales de Protección de Aves (ZEPAS) sujetos a la Directiva Aves (1979). -Zonas de Especial Conservación (ZEC) sujetos a la Directiva Hábitats (1992). -Lugares de Interés Comunitario (LIC). -Red Natural 2000 (1992).</p>	<p>MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE -Ley 2/1975 de Espacios Naturales Protegidos. -Ley 4/1989 de Conservación de los Espacios Protegidos y de la Flora y la Fauna Silvestre. -Ley 42/2007 del Patrimonio Natural y la Biodiversidad.</p> <p>CONSEJERÍAS DE MEDIO AMBIENTE- Normas autonómicas Algunas figuras de protección de las normas autonómicas relacionadas con el paisaje: -Parque Natural (todas las CC.AA.). -Parque Regional (Castilla-León, 1991; Murcia, 1992). -Parque Rural (Canarias, 2000). -Paisaje Protegido (Andalucía, 1989; Asturias, 1991; Castilla-León, 1991; Murcia, 1992; Valencia, 1994; Navarra, 1996; Aragón, 1998; Extremadura, 1998; Castilla-La Mancha, 1999; Canarias, 2000; Galicia, 2001; La Rioja, 2003). -Áreas Rurales de Interés Paisajístico (Gobierno Balear, 1991).</p>
PATRIMONIO HISTÓRICO-CULTURAL	<p>UNESCO: Convención sobre la protección del patrimonio mundial, natural y cultural (1972). Reconocimiento por alguna de las siguientes figuras protección: -Lugares o sitios Naturales (UNESCO, 1972). -Paisajes Culturales (UNESCO, 1992). -Itinerarios Culturales (UNESCO, 1993).</p>	<p>MINISTERIO DE CULTURA: Ley 1/1991 de Patrimonio Histórico Español CONSEJERÍAS DE CULTURA: Legislaciones autonómicas. Algunas figuras de protección relacionadas con los paisajes -Jardín Histórico (Ley 1/1991). -Sitio Histórico.(Ley 1/1991). -Zona Arqueológica(Ley 1/1991). -Lugar de Interés Etnológico(Ley andaluza, 1991). -Zona Patrimonial (Ley andaluza, 2006). - Parques Culturales (Ley 12/1997 del Gobierno de Aragón).</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de las citadas normas, convenios y programas

Tal estado de cosas está cambiando desde yace ya varios años a socaire de la evolución conceptual y normativa operada el mundo del patrimonio, alentadora de la consideración de la agricultura como patrimonio y como paisaje. En el caso del patrimonio cultural, se ha avanzado desde el reconocimiento del monumento aislado a la valoración del territorio y el paisaje como objeto de protección normativa; las figuras de Sitio Histórico, Lugar de Interés Etnológico, Paisaje Cultural y Zona Patrimonial son una muestra de ello (Tabla 1). En el patrimonio natural, la insistencia inicial en la conservación de la flora y la fauna ha dejado paso a un mayor reconocimiento del valor ambiental de ciertas agriculturas (Silva, 2008a). Se trata, no obstante, de una dinámica todavía incipiente, de la que no participan por igual todas las instituciones y tipos de patrimonio y que está más avanzada –aunque no totalmente asumida– por las instituciones del patrimonio natural, por una parte, y por los documentos y convenios de carácter internacional, por otra.

La coincidencia territorial entre las áreas de mayor interés naturalístico y los espacios socio-económicamente más deprimidos y con un mayor peso de la agricultura en su tejido productivo, unida a cierta confusión conceptual entre medio ambiente y paisaje en algunos marcos normativos, explica el adelanto de las instituciones del patrimonio natural en la valoración de la agricultura como paisaje. Un precedente a escala internacional lo ofrece el Programa MaB de UNESCO (1974), que en términos territoriales se concreta en la Red Internacional de Reservas de la Biosfera integrada en España por veintiséis ámbitos representativos de sus ecosistemas más característicos –humedales, litorales y montañas– en los que la agricultura tiene una importante significación que merece una valoración contrastada.

En algunas Reservas de la Biosfera la actividad agraria es considerada beneficiosa para el medio ambiente y el paisaje; es el caso de la Reserva de la Biosfera de la Isla de Menorca en cuyo programa de declaración se recoge textualmente: “La población agraria desempeña un importante papel desde el punto de vista de la biosfera. Es la responsable de la gestión de una parte fundamental de los recursos naturales [por lo que] disponer de un espacio agrario territorialmente ordenado supone una contribución territorial y paisajística que resulta favorable para la actividad turística” (Título V del Programa de Declaración de la Reserva de la Biosfera de la Isla de Menorca). Otro tanto cabe señalar respecto a la Reserva de la Biosfera Dehesas de Sierra Morena (Andalucía), que distingue desde 2003 a este sistema agrosilvopastoral mediterráneo cuya riqueza ambiental y especificidades paisajísticas están indisolublemente unidas a las prácticas ganaderas extensivas. Con todo, sus memorias de inscripción patrimonial anteponen la consideración natural-recreativa de la agricultura a la funcional-productiva, con el riesgo de banalización y tematización que ello comporta (Silva, 2009).

Pero no faltan los ejemplos en los que la relación agricultura-calidad ambiental y paisajística es antitética. Uno de ellos es el de la Reserva de la Biosfera de la Mancha Húmeda, coincidente con el Parque Nacional Las Tablas de Daimiel donde la apertura incontrolada de pozos para abastecer a los regadíos ha cegado el manan-

tial conocido como los “Ojos del Guadiana” provocando su desecación y amenazando con su desafección patrimonial por UNESCO (Del Moral, 2009).

Un mayor retraso e indefinición en la valoración de la agricultura como paisaje registran las normas ambientales estatales y autonómicas (Tabla 1). Y ello a pesar de que una de sus figuras de protección más extensas y representativas es la de Parque Natural, pensada para distinguir a territorios humanizados donde la agricultura tiene un peso considerable y donde los responsables de la gestión ambiental deben intervenir, además de para la salvaguarda de los recursos naturales, para garantizar el mantenimiento de explotaciones agrarias viables como estrategia de lucha frente al abandono de tierras, la degradación ambiental y el deterioro de los paisajes (Gómez Mendoza, 1995). Otras figuras también indicadas para estos propósitos son las de Paisaje Protegido, Parque Regional, Parque Rural y Área Rural de Interés Paisajístico contenidas en algunas normas autonómicas (Florido y Lozano, 2005).

La Ley 42/2007 del Patrimonio Natural y la Biodiversidad recientemente aprobada añade a las anteriores la figura Espacios Protegidos Red Natura 2000 donde los espacios de cultivo tienen una importante representación territorial. Así se ha puesto de manifiesto en un estudio reciente que tras superponer el mapa de ocupación del suelo Corine Land Cover (Nivel 5º) a las áreas españolas incluidas en la Red Natura concluye en que los espacios de de la agricultura ocupan más del 42% de la extensión la citada red (Oñate, 2007). Una situación que por otra parte no debe sorprender si se atiende a la creciente valoración ambiental y paisajística de determinados agrosistemas calificados “de elevado valor de conservación” como los secanos herbáceos, las dehesas, los prados y pastizales, los arrozales, los olivares... (Suárez et al. 1997; Kallas et al. 2007).

Pero a pesar de tales reconocimientos, es muy habitual que las prácticas agrarias sean tratadas negativamente por los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y Planes Rectores de Uso y Gestión que las consideran ambientalmente perniciosas y disponen su control mediante limitaciones de uso. La asimilación desarrollista entre agricultura y deterioro ambiental y paisajístico, indiscutible entre las agriculturas intensivas, trasciende a los agrosistemas extensivos de los Espacios Naturales Protegidos dando lugar a multitud de conflictos entre las instituciones ambientales y los agricultores y ganaderos (Frutos y Ruiz, 2007). Ello reporta un perjuicio para estos paisajes, que aunque denominados “naturales” son producto de la domesticación humana.

Siguiendo esta misma línea la Ley 42/2007 del Patrimonio Natural y la Biodiversidad no incluye ninguna alusión a las áreas de cultivo entre sus repetidas referencias valorativas de otros paisajes. La sustitución en su nomenclatura de conceptos territoriales y funcionales (espacios y especies) por otros a-territoriales y conservacionistas (biodiversidad y patrimonio natural) no es insustancial a este respecto y refuerza, desde otro ángulo, el tratamiento ambiguo que merecen los paisajes de la agricultura por las instituciones del patrimonio natural.

Si centramos el análisis en las instituciones y normas reguladoras del patrimonio histórico-cultural, el tratamiento dispensado a la agricultura y sus paisajes es

aún más escaso; y ello a pesar de la evolución normativa experimentada: Desde el reconocimiento del monumento aislado a la valoración de unidades territoriales complejas como los paisajes; desde el interés exclusivo por los bienes materiales a la consideración de elementos etnográficos entre los que se encuentran ciertos saberes, oficios y folklores campesinos; desde una visión aristocrática del patrimonio hasta la fascinación por la arquitectura vernácula, incluidos los inmuebles de la agricultura (cortijos, haciendas, casas de labor) (Silva, 2008a). Pero tales avances raramente se han traducido en concreciones legislativas, de manera que las normas y programas del patrimonio histórico-cultural continúan adoleciendo de un sesgo monumental y urbano que las aleja de una clara apreciación de la agricultura como patrimonio y como paisaje.

Un paso adelante en esta dirección supone la inclusión de determinados espacios agrarios en la Lista de Patrimonio Mundial de UNESCO que, aunque iniciada en 1972, no empieza a distinguir a los espacios de la agricultura hasta veinte años más tarde a raíz de la inclusión de dos nuevas categorías –la de Paisaje Cultural (1992) y la de Itinerario Cultural (1993)- entre los espacios distinguidos por su valor patrimonial. Pero se ha avanzado muy poco desde entonces y un reducido número Paisajes Culturales de la Lista de Patrimonio Mundial son espacios de cultivo. De más de 50 ámbitos incluidos a nivel internacional en esta categoría sólo unos pocos tienen alguna relación con la agricultura; es el caso de las terrazas de arroz de las cordilleras filipinas, del valle de Vinales (Cuba), de los paisajes de la agricultura del sudoeste de Suecia, del valle del Loira (Francia), del paisaje vinícola de Saint Emilion (Francia), de la región del Alto Duero (Portugal), de Tokaji (Hungria), de los molinos de Holanda y de Cinque Terre (Italia). En España es reconocible cierta reminiscencia agraria –que, no obstante, no se explicita- en Palmeral de Elche, ya que el otro Paisaje Cultural hasta ahora declarado -Aranjuez- es de carácter urbano.

Otro tanto cabe señalar respecto a los Itinerarios Culturales surgidos a raíz de la inclusión del Camino de Santiago en la Lista de Patrimonio Mundial (1993). En ellos el patrimonio ligado a la agricultura tiene un importante significado que hasta ahora raramente se ha constituido en un argumento para su declaración patrimonial. Pero cabe esperar que los espacios de la agricultura ganen peso entre los ámbitos declarados Patrimonio Mundial por UNESCO, si es que llegan a prosperar las siguientes propuestas de inscripción contenidas en la Lista Indicativa: La Vía de la Plata, antigua calzada romana que discurre desde Andalucía hasta Astorga entre dehesas y áreas de cultivo; Las Rutas y Paisajes del Quijote, que en sus casi 2.500 Km de recorrido atraviesa diversos escenarios agrarios; el Itinerario Cultural de la Vid y el Vino de los Pueblos del Mediterráneo (La Rioja); La Ruta del Mercurio, que partiendo de las minas de Almadén atraviesa Sierra Morena y las campiñas y vegas del Guadalquivir; las Rutas de la Trashumancia cuyo valor patrimonial está indisolublemente ligado a la oveja merina y a la red de vías pecuarias; y el Paisaje Cultural de la Dehesa que podría suponer un nuevo marchamo patrimonial a este sistema ganadero mediterráneo que, como se ha dicho, dispone ya el reconocimiento de Reserva de la Biosfera.

Muy lejos de tales planteamientos están aún las normas estatal y autonómicas de protección del patrimonio histórico (Ley 1/1991 de Patrimonio Histórico Español y modelos autonómicos). En ellas los paisajes de la agricultura sólo encuentran cabida, y de manera muy forzada, en las categorías de Sitio Histórico - que, a título de ejemplo, ha sido la figura elegida para el reconocimiento patrimonial de la Vega de Granada- y Zona Arqueológica, aunque en este último caso el interés se centra en paisajes fósiles que hace mucho que perdieron su función productiva. Más indicadas para albergar a los paisajes agrarios son otras figuras como el Parque Cultural del Gobierno de Aragón o la Zona Patrimonial recientemente incluida en la Ley de Patrimonio Histórico de Andalucía; pero hasta el momento la agricultura raramente se ha constituido en argumento de inscripción en estas categorías de Bienes de Interés Cultural.

Así pues, aunque se ha avanzado considerablemente en el reconocimiento de los paisajes de la agricultura por las instituciones del patrimonio aún dista mucho camino por recorrer. Un mayor avance registran a este respecto las normas del patrimonio natural -que, pese a todo, continúan adoleciendo de un sesgo naturalístico ahora aderezado con ingredientes socio-recreativos- y los documentos y convenios de carácter internacional. Esto último reviste una gran trascendencia para los paisajes ya que, a diferencia de las normas estatales y autonómicas que son de obligada aplicación y, consecuentemente, son las responsables inmediatas de las dinámicas de los paisajes, los convenios internacionales se limitan al establecimiento de recomendaciones que no siempre se traducen en actuaciones concretas lo que les resta operatividad.

3.- LOS PAISAJES DE LA AGRICULTURA VISTOS DESDE LA PLANIFICACIÓN FÍSICO TERRITORIAL Y LAS POLÍTICAS DEL PAISAJE

Si todo territorio interesa como paisaje, no cabe actuar sobre éste sólo en términos de protección-conservación-restauración como es lo habitual entre las instituciones del patrimonio, sino que habrá así mismo que considerar las acciones relacionadas con la ordenación y la gestión (Mata, 2006).

En lo que a ordenación se refiere, aunque no hay que confundir planificación físico-territorial y políticas del paisaje ambas están indisolublemente unidas en la medida en que toda propuesta de ordenación espacial incide sobre un paisaje, ya sea transformándolo, ayudando a su mantenimiento o degradándolo (Zoido, 2006). En el caso español tal conexión institucional es evidente: son las políticas de ordenación del territorio las que incluyen más referencias al paisaje y las nuevas leyes de paisaje promulgadas por algunas Comunidades Autónomas se inscriben en departamentos relacionados con la planificación física.

A escala europea (Tabla 2) las referencias a los paisajes agrarios por los documentos de la Comisión son escasas y a menudo peyorativas. La Estrategia Territorial Europea (1999) raramente alude a ellos en su amplia y completa identificación de los paisajes de Europa y el Libro Verde sobre la Cohesión Territorial (Comisión Europea, 2008) reproduce tal omisión, que se hace aún más evidente si se atiende a las repetidas valoraciones que realiza de otros paisajes.

Tabla 2: Los paisajes de la agricultura vistos desde la perspectiva de la planificación física y las políticas del paisaje. Algunos ejemplos y concreciones normativas

INSTITUCIONES/ NORMAS Y PROGRAMAS	ESCALA INTERNA- CIONAL/EUROPEA	ESCALA NACIONAL/AUTONÓMICA	ESCALA LOCAL
RELACIONADAS CON LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO	-Estrategia Territorial Europea (Comisión Europea, 1999). -Libro Verde sobre la cohesión territorial (Comisión Europea, 2008).	-Leyes y Planes de Ordenación del Territorio de ámbito regional y subregional.	-Planes urbanísticos municipales.
RELACIONADAS CON LA ORDENACIÓN, GESTIÓN Y CONSERVACIÓN DE LOS PAISAJES	-Carta del Paisaje Mediterráneo (Congreso de los Poderes Locales y Regionales de Europa, 1992). -Convenio Europeo del Paisaje (Consejo de Europa, 2000).	-Instrumento de Ratificación del Convenio Europeo del Paisaje (BOE nº 31 de 5 de febrero de 2008). -Ley 4/2004 de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje de la Comunidad Valenciana. -Ley 8/2005 de Protección, Ordenación y Gestión del Paisaje de Cataluña-Ley 7/2008 de Protección del Paisaje de Galicia.	-Planes urbanísticos municipales.

Fuente: Elaboración propia a partir de los citados documentos, normas y planes.

Más positiva es la percepción recogida en los documentos más específicamente paisajísticos como la Carta del Paisaje Mediterráneo (Congreso de los Poderes Locales y Regionales de Europa, 1992) y el Convenio Europeo del Paisaje (Consejo de Europa, 2000). Pero contrariamente a lo señalado a propósito de las instituciones del patrimonio, en el caso de las administraciones competentes en la planificación físico-territorial y las políticas del paisaje las propuestas más activas y operativas en el reconocimiento de la agricultura como paisaje se contienen en las normas nacionales y autonómicas. En el caso español, dado que las competencias en ordenación del territorio recaen en las Comunidades Autónomas y hasta el momento las leyes de paisajes se han promulgado a este nivel administrativo, es ésta la escala más indicada para acometer el análisis. Normas clave para ello son los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito regional y subregional y las Leyes de Paisaje. Tanto unos como otras dispensan una especial atención a los paisajes de la agricultura, tanto por su relevancia superficial, como porque se les reconocen grandes valores ambientales, culturales y socio-recreativos (Doménech, 2003).

Se detecta en este sentido un cierto mimetismo entre los programas de ordenación territorial y las normas del patrimonio. Entre las agriculturas más reconocidas y valoradas por los documentos de planificación figuran las de elevado valor patrimonial, por una parte, y las periurbanas, por otra. Ejemplos de lo primero son la declaración del Valle de la Orotava Paisaje Agrario Protegido por la Ley Canaria 7/1992 y la reciente propuesta de declaración de la Vega de Granada como Bien de Interés

Cultural a partir del rico catálogo de elementos patrimoniales de origen agrario contenido en el Plan Subregional de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Granada.

Otras agriculturas con un trato preferente en los documentos de planificación son, como se ha dicho, las periurbanas, a las que también se reconocen grandes cualidades patrimoniales, a la par que se valora su capacidad de contener la expansión urbanística. Ejemplos de esto último lo ofrecen el Plan Insular Territorial de Menorca (Mata, 2009), el Plan de Ordenación del Territorio de la Huerta de Murcia y la comarca de la Vega Media (Fernández et al., 2009), el Plan de Acción Territorial de Protección de la Huerta de Valencia (Generalitat Valenciana, 2008), el Plan Subregional de la Aglomeración Urbana de Granada (Decreto 244/1999) y el Plan Territorial Parcial de la Región Metropolitana de Barcelona. Una mención especial merecen en este capítulo los planes e instrumentos para la preservación de la agricultura periurbana de Cataluña (Plan Sectorial de Agricultura Periurbana, 1995, propuesta de Ley de Espacios Agrarios de Cataluña) cuyo principal exponente es la red de Parques Agrarios de la Región Metropolitana de Barcelona (Bajo Llobregat, Maresme, Sabadell, Alella y el Parque Rural de Monserrat...) (Sabaté, 2009; Montesell, 2009). Se trata de un modelo sumamente interesante que reivindica la dimensión territorial y socio-recreativa de la agricultura (los Parques Agrarios se incluyen entre la red de espacios libres de la aglomeración urbana de Barcelona), sin renunciar a la dimensión económica y productiva potenciada por denominaciones y marcas territoriales específicas como “productos de la huerta”, o etiquetas ambientales alusivas al ahorro en costes energéticos asociados a la agricultura de proximidad.

En lo que se refiere a las normas específicas sobre paisajes, aunque el gobierno español firmó el Convenio Europeo el mismo año de su aprobación y lo ha ratificado en 2008 (BOE nº 31 de 5 de febrero de 2008), de momento no ha promulgado una ley nacional sobre paisajes. Pero algunos gobiernos autonómicos sí lo han hecho (Ley 4/2004 de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje de la Comunidad Valenciana; Ley 8/2005 de Protección, Ordenación y Gestión del Paisaje de Cataluña; Ley 7/2008 del Protección del Paisaje de Galicia). Un especial comentario merece Ley 8/2005 de Protección, Ordenación y Gestión del Paisaje de Cataluña que, amén de patrocinar un inventario de paisajes -incluidos los de la agricultura- está propiciando la promulgación de Cartas del Paisaje: Especie de código de buenas prácticas paisajísticas suscrito voluntariamente por los agentes económicos y sociales a fin de preservar una imagen específica del territorio (Busquets y Cortina, 2009). Tales Cartas están teniendo una gran aceptación entre los viticultores catalanes (Alto Penedès, Monsant), conscientes del valor que añade a la comercialización de los caldos la presencia de un entorno bello y ordenado (Busquets et al, 2009).

A escala municipal, el tratamiento que reciben por los paisajes de la agricultura en los Planes Generales de Ordenación Urbana y las Normas Subsidiarias es escaso, y a menudo adolece de un sesgo más patrimonial que paisajístico, reproduciendo lo ya señalado a propósito de los planes subregionales de ordenación territorial. Es bien sabido, a este respecto, que aunque las normas urbanísticas incluyen la planificación integral de todo el territorio municipal, se centran preferentemente en sus áreas urba-

nas desentendiéndose del espacio rural y agrario que es objeto de una de una definición por negación como “suelo no urbanizable” (Zoido, 2007). Muy pocos Planes Generales de Ordenación Urbana aluden expresamente a los paisajes y los pocos que sí lo hacen registran un sesgo proteccionista que les lleva a centrar la atención en sus elementos más singulares (Rodríguez y Venegas, 2006). Entre ellos raramente se encuentran los espacios de la agricultura, lo que no impide que en casos muy puntuales éstos se distingan con la categoría de Área Rural de Interés Paisajístico contenida en la Ley de Suelo.

En suma, aunque la atención dispensada a los paisajes de la agricultura por las instituciones competentes en la planificación físico-territorial y el cuidado de los paisajes es mayor que la señalada a propósito de las normas del patrimonio, sus preferencias territoriales se circunscriben a determinadas agriculturas (aquéllas de elevado valor patrimonial, por una parte, y las periurbanas, por otra). No llegan pues a asmir que toda agricultura tenga interés como paisaje.

4. LOS PAISAJES AGRARIOS VISTOS POR LAS INSTITUCIONES DE LA AGRICULTURA

La perpetuación de los valores asociados a los paisajes de la agricultura no sólo se consigue mediante la planificación física, por más que ésta se erija en una práctica imprescindible para la mitigación y reordenación de muchas de las perturbaciones paisajísticas de los escenarios de cultivo. Se hace así mismo necesario establecer mecanismos que guíen y armonicen las transformaciones inducidas por los cambios socio-económicos actuales y futuros. Esto último remite a las políticas agrarias y rurales como hacedoras de paisajes, inductoras de sus transformaciones y sustentadoras de atributos de calidad paisajística.

No hemos de entender, no obstante, que la consideración paisajística de la agricultura haya guiado las intervenciones gubernamentales. Hasta fechas muy recientes las políticas agrarias han mirado a la agricultura desde una perspectiva económica sin considerar sus facetas territorial y paisajística, al tiempo que las políticas de desarrollo rural no han incluido a los espacios de la agricultura entre sus actuaciones programáticas.

Pero lejos de ser inocuos, los efectos paisajísticos de unas y otras son extremadamente potentes: En presencia de ayudas, incentivos, restricciones y/o penalizaciones -como es proceder habitual de las políticas agrarias- los agricultores responden reorientando sus alternativas cultivo y/o cambiando sus modelos de gestión y, consecuentemente, modificando los paisajes. La densificación de la dehesa debido a la aplicación del programa de reforestación de superficies agrarias (Silva y Ojeda, 2001), la sustitución en los regadíos del Guadalquivir de algodonales por cítricos tras el desacoplamiento de las ayudas de la PAC (Silva y Del Moral, 2005), el avance de los olivares por efecto de las ayudas a la producción contenidas en la OCM del sector (Guzmán, 2004), son algunos ejemplos ilustrativos de ello. Con anterioridad la política de concentración parcelaria, conjuntamente con la mejora de la eficiencia económico-productiva de la agricultura, derivó en un empobrecimiento ambiental y paisajístico relacionado con la supresión de elementos visuales muy potentes y cua-

lificadores como las lindes entre parcelas. Otra intervención en principio no paisajística, aunque inductora de importantes alteraciones fisonómicas, es la política de puesta en riego que induce importantes cambios de uso, imprime un mayor cromatismo y plasticidad a los cultivos, redibuja los límites parcelarios y disecciona el terreno con una red de infraestructuras y canalizaciones de una gran potencia visual.

No tan evidentes y quizás por ello menos estudiados -aunque igualmente impactantes- son los resultados paisajísticos de los programas de desarrollo rural. Un ejemplo significativo de esto último es la progresión de los usos residenciales, turísticos e industriales propiciados por los programas de diversificación económica en las periferias de algunas poblaciones rurales, a costa de paisajes muy emblemáticos y con un gran trasfondo patrimonial como las huertas tradicionales, los ruedos oliveros y antiguas eras y ejidos.

Pero qué duda cabe que los principales referentes normativos en la gestión de los paisajes de la agricultura están en la Política Agraria de la Unión Europea (PAC) que, aunque apaisajística en origen –su acta fundacional, El Tratado de Roma (1957), no menciona al paisaje-, está detrás de las principales alteraciones de los paisajes rurales europeos acaecidas en los últimos treinta años. Además, sus sucesivas modificaciones y reformas han ido situando al paisaje entre sus matrices normativas básicas y con más posibilidades de perpetuación en el contexto actual de incertidumbre programática (Tabla 3).

Tabla 3: Dinámica en la incorporación del paisaje entre los programas de la PAC

Cronología	Hitos referenciales	Principales programas	Contexto en el que se inscribe el paisaje
T. de Roma (1957) ↓ 1991	-Libro Verde (1985). -Futuro del Mundo Rural (1988).	-Programa para áreas desfavorecidas (Directiva 268/1975). -Reglamento estructural 797/1985: -Retirada de tierras. -Reconversión de cultivos. excedentarios. -Reforestación de superficies agrarias. -Iniciativas LEADER (1991-2006). -Directiva sobre Nitratos (Directiva 676/1991).	Medidas estructurales Iniciativas de desarrollo rural
1992 ↓ 1999	-Ronda Uruguay (1986-1994). -Acuerdo de Marrakech (1994).	-Medidas agroambientales (Reglamento 1257/1992).	Incorporación de la dimensión ambiental
2000 ↓ Actualidad	-Agenda 2000. -Estrategia para la incorporación ambiental de la PAC (2001).	-Directiva Marco del Agua (2000). -Desacoplamiento-condicionalidad-modulación) (Reforma Intermedia, 2003). -Reglamento 1698/2005 de Desarrollo Rural.	Consolidación de la dimensión ambiental Discurso sobre la multifuncionalidad

Fuente: Elaboración propia a partir de los citados documentos, normas y directrices.

La incorporación del paisaje en el articulado de la PAC ha tenido lugar a través de una triple vía: la política estructuras (década de los ochenta), el aumento de la sensibilidad ambiental (iniciada en los años noventa y consolidada en la década actual) y, más recientemente a partir del discurso sobre la multifuncionalidad de la agricultura y la defensa de los bienes y servicios no comerciales que ésta aporta a la sociedad (Gómez y Barreiro, 2007) (Tabla 3).

Las primeras medidas paisajísticas de la PAC se asocian a la política de estructuras, dotadas de menor presupuesto y necesitadas de cofinanciación estatal y, en el caso de algunos programas, también de un desembolso monetario previo por parte de los agricultores; aspectos, todos ellos, que tradicionalmente han redundado en una merma de su aceptación y operatividad. Se trataba, por otra parte, de medidas y programas cuyo trasfondo paisajístico era más inducido que buscado. Su precedente más remoto está en la política comunitaria para áreas desfavorecidas (Directiva 75/268/CEE), que alienta el mantenimiento de la agricultura –y consecuentemente de sus paisajes- en medios físicos hostiles compensando a los agricultores a través de ayudas específicas (las Indemnizaciones Compensatorias para Áreas Desfavorecidas) (Silva, 2008 b).

Pero habrá que esperar a mediados de los ochenta para que el paisaje empiece adquirir más contundencia entre las medidas estructurales de la PAC. Dos documentos clave para ello son *Perspectivas de la Política Agraria Común*, más conocido como *Libro Verde* (1985) y *El Futuro del Mundo Rural* (1988). El primero induce a la incorporación de cierto matiz paisajístico en el Reglamento estructural 797/1985 (retirada de la producción de tierras ocupadas por cultivos herbáceos, ayudas a la reconversión de cultivos excedentarios, reforestación de superficies agrarias), al tiempo que el segundo propugna la diversificación económica del medio rural, luego retomada por los sucesivos proyectos LEADER de búsqueda de alternativas de empleo (LEADER I, 1991-1994), fomento de iniciativas innovadoras (LEADER II, 1995-1999) y valoración del patrimonio natural y cultural (LEADER Plus, 2000-2006).

Un segundo paso en la incorporación del paisaje en el articulado de la PAC, ahora sí con categoría sustantiva, se produce a partir del creciente sesgo ambiental de ésta. Primero a través de medidas punitivas como las contenidas en la Directiva 91/676/CEE relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos, que raramente se ha aplicado pese a ser de obligado cumplimiento; y más tarde a través de incentivos a los que los agricultores se acogen libremente por parte del Programa Agroambiental (Reglamento 1257/1992). El ciclo se cierra con la incorporación de matices paisajísticos en la política de precios y mercados (Primer Pilar según la nomenclatura de la Reforma Intermedia, 2003) ya sea de forma inducida (desacoplamiento y modulación), ya sea de manera más contundente a través de la eco-condicionalidad que obliga a los agricultores beneficiados por las ayudas directas a cumplir determinadas normas, algunas de ellas con implicaciones paisajísticas claras como la construcción de terrazas, la conservación de las particularidades topográficas y el mantenimiento de coberturas mínimas de cultivo (Silva, 2008b).

La tercera vía de incorporación del paisaje entre los programas de la PAC, estrechamente relacionada con la dimensión ambiental antes aludida, tiene lugar a partir

del reconocimiento de la multifuncionalidad de la agricultura y de su facultad de proveer a la sociedad de determinados bienes y servicios de carácter público (biodiversidad, mantenimiento del tejido social, preservación de las raíces culturales), entre los que se encuentran los paisajes (Reig, 2007). Su principal referente normativo es el Reglamento 1698/2005 de Desarrollo Rural que retoma y amplía los preceptos paisajísticos aparecidos en programas anteriores (Tabla 4).

Tabla 4: El paisaje en la nueva política europea y española de desarrollo rural

Unión Europea: Reglamento 1698/2005 de Desarrollo Rural		Adaptación española	
Lectura paisajística/previsiones financieras de los ejes	Programas relacionados con el paisaje		
Eje 1: Mejora de la competitividad y calidad. Financiación mínima: 10%.	-Mejoras en la eficiencia de las explotaciones (equipamientos, maquinaria, regadíos, diversificación de cultivos). - Denominaciones de calidad.	-Plan Estratégico Nacional. -Programas de Desarrollo Rural 2007-2013.	
Eje 2: Multifuncionalidad agraria. Financiación mínima: 25%.	-Programa Agroambiental. -Programa de Reforestación. -Red Natura 2000.		
Eje 3: Multifuncionalidad Rural. Financiación mínima: 10%.	-Fomento del turismo rural. -Dotación del patrimonio.		Ley 45/2007 de Desarrollo Sostenible del Medio Rural.
Eje 4: Transversal.	-Planes de Desarrollo Rural. -Contratos Territoriales de Explotación.		

Fuente: Elaboración propia a partir del Reglamento 1698/2005.

El paisaje aparece bien de forma soterrada bien de manera explícita entre los distintos ejes en que el nuevo Reglamento de Desarrollo Rural estructura las ayudas del Segundo Pilar de la PAC (Tabla 4): Un primer eje orientado a la mejora de la competitividad que incluye una serie de medidas que, aunque no directamente paisajísticas, introducen cambios en los paisajes (ayudas para la construcción y mejora de equipamientos agrarios, regadíos y diversificación de cultivos); un segundo eje relacionado con la multifuncionalidad de la agricultura donde el paisaje aparece con más contundencia (programa agroambiental, de reforestación de superficies agrarias y Red Natura 2000); un tercer eje relacionado con la multifuncionalidad del medio rural con repercusiones paisajísticas también evidentes (ayudas para la apertura de instalaciones turís-

ticas y restauración de elementos patrimoniales); y un cuarto eje de carácter transversal encaminado en la aplicación del método LEADER (desarrollo desde abajo, consensuado con los agentes sociales y la población local) a las restantes medidas. La importancia que el nuevo Reglamento confiere al paisaje se refleja igualmente en la posibilidad que ofrece de implementar los dos primeros ejes –que son los más específicamente agrarios – mediante Contratos Territoriales de Explotación consensuados entre los agricultores y la sociedad civil que, salvando las distancias normativas, recuerdan los Objetivos de Calidad Paisajística que, según Convenio Europeo, deben definirse a nivel local para recoger las aspiraciones de la población respecto a sus paisajes.

La implementación española del Reglamento Europeo de Desarrollo Rural está contenida en el Plan Estratégico Nacional y en los Programas de Desarrollo Rural aprobados por las Comunidades Autónomas para el período 2007-2013. Tanto uno como otros han priorizado en términos financieros las ayudas a la agricultura (ejes 1 y 2), que absorben el 80% del presupuesto comprometido para su aplicación. Como compensación a este sesgo agrarista, se ha aprobado una Ley para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural (Ley 16/2007), sin parangón en Europa, que planea una planificación integral del espacio rural que implica a todas las administraciones públicas; se añade así una complejidad adicional a la ya de por sí complicada colaboración interadministrativa. Más que a un proyecto de política agraria, la nueva Ley se acerca a un programa de planificación territorial encaminado a la dotación de equipamientos y servicios de cara a la activación socio-económica del territorio rural. Así pues, pese a que incorpora algunos matices agraristas (apoyos a la diferenciación territorial de los cultivos y a las producciones ecológicas), no cabe esperar de ella significativas repercusiones en la agricultura como paisaje; de hecho, sólo incluye cuatro preceptos paisajísticos de carácter muy general y ninguno de ellos se refiere a los paisajes de la agricultura.

En estas circunstancias, el principal referente normativo de los paisajes de la agricultura en el marco de las políticas agrarias y rurales son las Medidas Agroambientales que, tras más de quince años de vigencia -aparecieron como se ha indicado en 1992, aunque contaban con algunos precedentes-, han perdido su condición inicial “de acompañamiento” convirtiéndose en uno de los programas más consolidados de la PAC.

Aunque de sujeción voluntaria para los agricultores, los programas agroambientales son de obligado cumplimiento para los Estados que son los encargados de desarrollarlos en función de sus necesidades y especificidades territoriales. En el caso español, la aplicación de las primeras medidas agroambientales se retrasa hasta 1995 (Real Decreto 51/1995) debido a problemas relacionados con el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, quedando desde un primer momento estructuradas en tres grandes bloques: 1) Programas Horizontales de aplicación en todo el territorio nacional (extensificación, formación agroambiental, fomento de la agricultura biológica, recuperación de razas autóctonas en peligro de extinción...)(Real Decreto 51/1995); 2) Medidas de aplicación en los Entornos de Parques Nacionales (Real Decreto 623/1995), Humedales recogidos en el Convenio Ramsar y Zonas Especiales de Protección de Aves (Zepas)(Real Decreto 928/1995); y 3) Programas para Zonas Específicas seleccionadas por cada Comunidad Autónoma.

Las implicaciones paisajísticas de todos estos bloques son evidentes. A título de ejemplo, además de contemplar una línea específica sobre protección de paisajes

(medida 8), los programas horizontales aplicables en todo el territorio nacional obligan a los agricultores a cumplir determinados compromisos, algunos de ellos con afecciones paisajísticas indiscutibles como el mantenimiento de setos de vegetación espontánea, la conservación de instalaciones de muretes, bancales y otros elementos de singular valor paisajístico o la protección del arbolado no productivo (Tabla 5).

Tabla 5: Compromisos y afecciones paisajísticas de las Medidas Horizontales del Programa Agroambiental español (2000-2006)

Medidas	Compromisos relacionados con la configuración/organización/gestión de los paisajes
1. Barbecho agroambiental (extensificación, abandono de tierras y rotación con girasol),	<ul style="list-style-type: none"> • No cultivar herbáceos durante cinco años en una superficie mínima de 1 Ha. • Mantener la superficie de rastrojo al menos cinco meses. • No utilizar productos fitosanitarios durante el periodo de no cultivo. • Mantener linderos o islas de vegetación espontánea en, al menos, el 3% de la explotación. • Realizar las actuaciones de mantenimiento necesarias (poda, desbroce del material arbustivo...) para evitar la erosión, el riesgo de incendio y el deterioro de la cubierta vegetal.
2. Variedades autóctonas de especies vegetales en riesgo de erosión genética.	<ul style="list-style-type: none"> • Disponer y dedicar al cultivo en riesgo de erosión genética una superficie mínima de 0,3 Has.
3. Técnicas ambientales de racionalización de productos químicos (Producción integrada, agricultura ecológica).	<ul style="list-style-type: none"> • Mantener setos, ribazos y vegetación en lindes y márgenes.
4. Lucha contra la erosión en medios frágiles.	<ul style="list-style-type: none"> • Mantener la vegetación natural en las lindes de las parcelas. • Mantener y conservar los elementos e instalaciones tradicionales (muretes, terrazas, bancales, setos vegetales...) relacionados con el cultivo. • En parcelas con pendientes superiores al 10% y suelos poco permeables, establecer cubiertas vegetales en el centro de las calles entre los cultivos, próximas a las curvas de nivel y perpendiculares a la máxima pendiente. • Mantener las superficies agrarias abandonadas a través de podas, limpieza de ramas, rozas, desbroces...
5. Protección de la flora y la fauna en humedales.	<ul style="list-style-type: none"> • En áreas arroceras: mantener la superficie inundada al menos cuatro meses y conservar los elementos de retención de agua como pequeños diques y compuertas. • En plantaciones de caña de azúcar: mantener los sotos de riberas de ríos y canales.
6. Sistemas especiales de explotación con alto interés medioambiental (renovación del enarenado, cultivo de tunera y tagasaste).	<ul style="list-style-type: none"> • En enarenados, realizar al menos una vez al año un repaso de los muros perimetrales, reponiendo las piedras que se hayan desprendido. • Conservar los elementos del paisaje.
7.- Ahorro de agua de riego.	<ul style="list-style-type: none"> • Adoptar alternativas de cultivo con menos necesidades hídricas.
8.- Protección de paisajes y prácticas de prevención contra incendios.	<ul style="list-style-type: none"> • Mantener los elementos de singular valor paisajístico de la explotación. A tal fin, se elaborará un plan agroambiental de la explotación que recoja y describa la totalidad de los elementos a conservar, su singularidad y significado ambiental y el presupuesto para su mantenimiento. • Conservar la cubierta vegetal, los setos y los bosquetes a través de control de la vegetación mediante pastoreo controlado y eliminación de maleza. • Mantener y proteger el arbolado no productivo. • Mantener y conservar las cercas y muretes tradicionales, los antiguos caminos agrícolas y los pasos de ganado.

Fuente: Elaboración propia a partir del Real Decreto 4/2001

Un mayor calado paisajístico tienen los Programas para Zonas Específicas desarrollados por las Comunidades Autónomas entre los que se cuentan el programa de compensación de rentas por reducción de regadíos en dos ámbitos muy emblemáticos del patrimonio natural (las Tablas de Daimiel y Las Lagunas de Ruidera en Castilla-La Mancha) (Kallas et al., 2007), el programa de aves esteparias de Castilla-León, los programas gallegos tendentes a la recuperación del valor patrimonial y paisajístico de Ribeira Sacra, Sierra de Ancares, Fragas do Eume y Humedais de Cospito o los programas andaluces dirigidos a la conservación de paisajes y entornos agrarios de elevado valor cultural e histórico como los paisajes de la caña de azúcar del litoral mediterráneo, el cultivo de pasas de la Axarquía malagueña, las dehesas, el cultivo del membrillo, las huertas tradicionales de los ruedos de los pueblos, los paisajes abancalados de la falda meridional de Sierra Nevada y los paisajes del castaño (Silva, 2008 a). Vuelva a preciarse, pues, un cierto mimetismo entre los programas agroambientales desarrollados por las Comunidades Autónomas y los planteamientos de las instituciones del patrimonio ya señalado a propósito de las políticas de ordenación físico-territorial y del paisaje.

5. CONCLUSIONES

La afirmación del Convenio Europeo de que todo territorio tiene interés como paisaje tiene una gran trascendencia para los territorios de la agricultura, generalmente excluidos de tal consideración paisajística por la inercia de identificar el paisaje con espacios bellos, sublimes y/o emblemáticos, y no con ámbitos cotidianos, vivos y funcionales como los espacios de cultivo. En estrecha relación con lo anterior, como apostilla el citado Convenio, no cabe pensar en intervenir institucionalmente en el paisaje sólo en términos de conservación como ha sido hasta ahora la práctica habitual, abriéndose un nuevo escenario en el que las políticas relacionadas con la ordenación y la gestión de los paisajes están llamadas a adquirir un protagonismo creciente. En este nuevo contexto, el estudio de los programas gubernamentales atendiendo a sus consideraciones valorativas de los paisajes agrarios adquiere un indudable interés.

El análisis de los principales documentos, normas y programas con implicaciones en los paisajes agrarios permite constatar que los preceptos del Convenio Europeo distan muchos de estar asumidos de manera generalizada. Las instituciones del patrimonio natural y cultural recalcan en los elementos más emblemáticos de las áreas de cultivo, considerados como recursos socio-recreativos desprovistos de matrices productivas con el riesgo de banalización y tematización que ello comporta. Y si bien las instituciones relacionadas con la planificación físico-territorial y las políticas del paisaje amplían sus miradas a otros paisajes, muestran unas claras preferencias por las agriculturas de un elevado valor patrimonial y por las agriculturas perirurbanas. Y esta visión se repite en los programas de política agraria más sustancialmente paisajísticos como las ayudas agroambientales para territorios específicos que dirigen su apoyo a las agriculturas de elevado valor patrimonial.

Si parafraseando el Convenio Europeo toda agricultura tiene interés como paisaje, a efectos normativos la atención se centra más en unos ámbitos que en otros. Se perpetúa así la identificación del paisaje con ámbitos excepcionales y en peligro y la

menor atención despertada por los espacios agrarios cotidianos y sin riesgos evidentes de desaparición, pero no por ello menos relevantes o vulnerables.

Por otra parte, a pesar de que se ha avanzado considerablemente en el tratamiento institucional de los paisajes de la agricultura, la mayor parte de las veces éstos siguen sin merecer una consideración expresa, lo que hasta ahora ha redundado en su degradación y banalización. Frente a esto, pocas soluciones puede aportar la creciente transversalidad entre los programas, que queda desdibujada por la descoordinación entre las administraciones. La proliferación de colectivos, organismos y normas con incidencia en la agricultura y sus paisajes (asociaciones agrarias, grupos ecologistas y de defensa del patrimonio, grupos de desarrollo rural, juntas rectoras de los espacios protegidos, Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, Planes de Ordenación del Territorio de Ámbito Subregional, Planes Generales de Ordenación Urbana, Planes de Zona Rural...) no se ha visto hasta ahora acompañada de los necesarios encuentros programáticos. Muy al contrario, el celo competencial entre administraciones y actores redundan en el mutuo desconocimiento de sus propuestas y actuaciones y en perjuicio de los paisajes. Ello invita a reflexionar sobre la necesaria superación de los solapamientos normativos en aras a poder avanzar hacia una mayor gobernabilidad de los territorios y de los paisajes.

6.- BIBLIOGRAFÍA CITADA

- BUSQUETS, J. Y CORTINA RAMOS, A. (2009): Las cartas del paisaje. En Busquets, J. y Cortina, A. (Coord.): *Gestión del paisaje. Manual de protección, gestión y ordenación del paisaje*. Barcelona, Ariel, 427-447.
- BUSQUETS, J., CORTINA, A. Y FARRÉ, C. (2009): Proyecto de gestión del paisaje vitivinícola del Alt Penedès. En Busquets, J. y Cortina, A. (Coords.) *Gestión del paisaje. Manual de protección, gestión y ordenación del paisaje*. Barcelona, Ariel, 561-580.
- CONGRESO DE PODERES LOCALES Y REGIONALES DE EUROPA (1992): *Carta del paisaje Mediterráneo. Carta de Sevilla 1992*. Resolución 256/1994 sobre la 3ª Conferencia de Regiones Mediterráneas.
- CONSEJO DE EUROPA (2000): *Convenio Europeo del Paisaje*. Florencia, Consejo de Europa.
- COMISIÓN EUROPEA (2008): *Libro Verde sobre la cohesión. Convertir la diversidad territorial en un punto fuerte. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité de las Regiones y al Comité Económico y Social Europeo*. Bruselas, COM (2008) 616 final.
- COSGROVE, D. (2002): Observando la naturaleza: El paisaje y el sentido europeo de la vista. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 34, 63-89.
- DOMÈNECH, M. (2003): La planificación y gestión de los espacios libres en la provincia de Barcelona. En Folch, R. (Coord.): *El territorio como sistema. Conceptos y herramientas de ordenación*. Barcelona, Diputación de Barcelona, 179-190.
- DEL MORAL, L. (2009): Nuevas tendencias en gestión del agua, ordenación del territorio e integración de políticas sectoriales. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía*

- y *Ciencias sociales*. Barcelona: Universidad de Barcelona, vol.XII, núm. 285 <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-285.htm> (marzo de 2009)
- FERNÁNDEZ, S., GALIANA, L. Y MATA, R. (2009): Directrices de ordenación del paisaje en la comarca noroeste de la región de Murcia. En Busquets, J. y Cortina, A. (Coords.): *Gestión del paisaje. Manual de protección, gestión y ordenación del paisaje*. Barcelona, Ariel, 493-508.
- FLORIDO, G. Y LOZANO, P.J. (2005): Las figuras de protección de los espacios naturales en las comunidades autónomas españolas: una puesta al día. *Boletín de la AGE*, 40, 57-81.
- FOLCH-SERRA, M. (2007): El paisaje como metáfora visual: cultura e identidad en la nación postmoderna. En Nogué, j. (Ed.) *La construcción social del paisaje*. Madrid, Biblioteca Nueva, 139-157.
- FRUTOS, M.L. Y RUIZ, E. (2007): Espacios naturales protegidos y conflicto social. En Molinero (Ed.): *Espacios naturales protegidos. III Coloquio Hispano-Francés de Geografía Rural*. Baeza, Asociación de Geógrafos Españoles y Universidad Internacional de Andalucía, 283-315.
- GENERALITAT VALENCIANA (2008): *Plan de Acció Territorial de Protecció de la Huerta de Valencia*. Valencia, Generalitat Valenciana.
- GÓMEZ, J.A. Y BARREIRO, J. (Coords.) *La multifuncionalidad de la agricultura en España*. Madrid, MAPYA- Eumedia
- GÓMEZ, J. (1995): Desarrollo rural y espacios naturales protegidos. En Ramos, E. y Cruz, J. *Hacia un nuevo sistema rural*. Madrid, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, 381-410.
- GUZMÁN ALVAREZ, J.R. (2004): *Geografía de los paisajes del olivar andaluz*. Sevilla, Consejería de Agricultura y Pesca, Junta de Andalucía.
- KALLAS, Z., LIMÓN, J.A. Y BARREIRO, J. (2007): Oferta y demanda de bienes y servicios públicos en España. En Gómez, J.A. y Barreiro, J. (Coords.): *La multifuncionalidad de la agricultura en España*. Madrid, MAPYA- Eumedia, 131-160.
- MATA, R. (2006): Métodos de estudio del paisaje e instrumentos para su gestión. Consideraciones a partir de la experiencia de planificación territorial. En Mata, R. y Torroja, A. (Coords.): *El paisaje y la gestión del territorio*. Barcelona, Diputación de Barcelona, 199-240.
- MATA, R. (2009): Plan territorial insular de Menorca. En Busquets, J. y Cortina, A. (coords.): *Gestión del paisaje. Manual de protección, gestión y ordenación del paisaje*. Barcelona, Ariel, 474-492.
- MONTASELL, J. (2009): La gestió dels espais agraris a Catalunya. En Callaus et al. (Eds.): *La futura llei d'espais agraris de Catalunya*, Girona, Documenta Universitaria/Fundació Agrotèrritori, 157-207.
- MARTÍNEZ DE PISÓN, E. (2007): *La construcción social del paisaje*. Madrid, Biblioteca Nueva S.L.
- OÑATE RUBALCABA, J.J. (2007): Biodiversidad y actividad agraria. En Gómez, J.A. y Barreiro, J. (Coord.): *La multifuncionalidad de la agricultura en España. Conceptos, aspectos horizontales, cuantificación y casos prácticos*, Madrid, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación- Eumedia, 155-172.
- REIG MARTÍNEZ, E. (2007) Fundamentos económicos de la multifuncionalidad. En Gómez, J.A. y Barreiro, J. (Coord.): *La multifuncionalidad de la agricultura en*

- España. Conceptos, aspectos horizontales, cuantificación y casos prácticos*, Madrid, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación- Eumedia, 19-40.
- RODRÍGUEZ, J. Y VENEGAS, C. (2006): Reconocimiento de los recursos paisajísticos del Parque Natural de la Sierra Norte de Sevilla y criterios para la integración del paisaje en las Directrices de coordinación urbanística del suelo no urbanizable. En Mata, R. y Torroja, A. (Coords.): *El paisaje y la gestión del territorio.*, Barcelona, Diputación Provincial, 483-508.
- SABATÉ, J. (2009): Proyecto de Parque Agrario del Baix Llobregat. En Busquets, J. y Cortina, A. (coords.): *Gestión del paisaje. Manual de protección, gestión y ordenación del paisaje.* Barcelona, Ariel, 643-657.
- SILVA, R. (2008a): Hacia una valoración patrimonial de la agricultura. *Scripta Nova* Vol XII, 273 <http://www.ub.edu/geocrit/nova.htm>.
- SILVA, R. (2008b): Una lectura paisajística de la política agraria de la Unión Europea. En *Las agriculturas españolas y la política agraria comunitaria. 20 años después. Actas del XIII Coloquio de Geografía Rural.* Jaén, Universidad Internacional de Andalucía, 365-380.
- SILVA, R. (2009): Agricultura, paisajes y patrimonio territorial. Los paisajes de la agricultura vistos como patrimonio. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 49, 309-334
- SILVA, R. Y OJEDA, J.F. (2001): La sierra morena sevillana. A la sombra de la urbe y el mercado. *Ería*, 55, 255-275.
- SILVA, R. Y DEL MORAL, L. (2005): Dinámicas socio-económicas y alternativas de desarrollo territorial. El caso de la zona regable del Bajo Guadalquivir. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 40, 223-244.
- SUÁREZ, F., et al. (1997): Las políticas agroambientales y de conservación de la naturaleza en España. *Economía Agraria*, 179, 267-296.
- ZOIDO, F. (2006): Principales retos de adaptación de la Convención Europea del Paisaje a las políticas de ordenación del territorio en Europa. En Mata, R. y Torroja, A. (Coords.): *El paisaje y la gestión del territorio.* Barcelona, UIMP- Diputación de Barcelona, 356-374.
- ZOIDO, F. (2007): Paisaje y ordenación territorial en ámbitos mediterráneos. *Cuadernos de la Sostenibilidad y Patrimonio Natural n° 11. Monográfico sobre El paisaje Mediterráneo. Opciones de Multifuncionalidad*, Fundación Santander-Central Hispano, Madrid, 92-100.