

# EXPERIENCIAS DE ANÁLISIS TERRITORIAL Y ZONIFICACIÓN PARA LA INTEGRACIÓN DEL DESARROLLO, EL PATRIMONIO Y EL PAISAJE EN LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

## EXPERIENCES OF TERRITORIAL ANALYSIS AND ZONING IN ORDER TO INTEGRATE THE DEVELOPMENT, HERITAGE AND LANDSCAPE POLICIES IN LAND PLANNING

Juan Carlos GARCÍA CODRON, Ángela de MEER LECHA-MARZO y Leonor de la PUENTE FERNÁNDEZ\*

### RESUMEN

Se presenta una serie de experiencias de análisis territorial para la zonificación en el marco de la ordenación del territorio. Están basadas en una metodología que permite la integración del conjunto de los valores del territorio y proporciona una base adecuada para el desarrollo de propuestas de actuación en materia ambiental, cultural, económica, social y paisajística. Apropia para dar respuesta a las nuevas exigencias legislativas y sociales de la ordenación del territorio, esta metodología se basa en la descomposición del espacio en pequeñas unidades territoriales que, agrupadas, permiten explicar los modelos de comportamiento de la sociedad respecto a su espacio físico o entorno de vida, y que, individualmente, facilitan el análisis de las características y valores de las diversas partes del territorio.

Esta reflexión sobre la ordenación del territorio pretende contribuir a la renovación de una disciplina que debe ser capaz de ampliar su campo de acción superando las perspectivas centradas en un único planteamiento (planificación espacial, planificación del desarrollo regional, administración del territorio y políticas sectoriales) y construir nuevas metodologías integradoras que faciliten la toma de decisiones destinadas a proteger, ordenar y gestionar los valores patrimoniales del territorio y el paisaje contribuyendo con ello al desarrollo sostenible y a la definición de modelos de gobernanza territorial.

**Palabras clave:** análisis territorial, ordenación del territorio, unidades territoriales, paisaje, patrimonio territorial, desarrollo territorial.

### ABSTRACT

We present a series of experiences of territorial analysis for zoning in the context of regional planning. They are based on a methodology that allows the integration of all territorial values and provides an adequate basis for the development of proposals for action in environmental, cultural, economic, social and landscape matters. Appropriate to meet the new legislative and social requirements of regional planning, this methodology is based on the decomposition of space into small territorial units that, taken as a whole, help to understand the behaviour of society with respect to its physical space or living environment and, individually, facilitate the analysis of the characteristics and values of the different parts of the territory.

This reflection on regional planning aims to contribute to the renewal of a discipline that, nowadays, should be able to expand its scope overcoming the single-centered approaches (spatial planning, regional development planning, land administration and sectorial policies) and developing new integrative methodologies that facilitate decision making to protect, regulate and manage the heritage values of the territory and landscape, thereby contributing to sustainable development and definition of territorial governance models

**Keywords:** territorial analysis, regional planning, territorial units, landscape, territorial heritage, territorial development.

---

\* Juan Carlos García Codron es Profesor Titular de Geografía Física en la Universidad de Cantabria, España (juan.garciacodron@unican.es); Ángela de Meer Lecha-Marzo es Profesora Titular de Geografía Humana en la Universidad de Cantabria (angela.meer@unican.es), y Leonor de la Puente Fernández es Profesora Titular de Análisis Geográfico Regional en la Universidad de Cantabria (leonor.puente@unican.es). La cartografía ha sido elaborada por Valentín Castillo Salcines, Técnico de Apoyo a la Investigación I+D+i del Ministerio de Ciencia e Innovación.

## 1. Introducción

Las reflexiones que siguen proceden de la experiencia acumulada durante la última década en el desarrollo de un conjunto de trabajos sobre ordenación del territorio para distintas entidades administrativas y privadas. En total siete documentos cuyas referencias se exponen al final, que fueron elaborados en el Departamento de Geografía, Urbanismo y Ordenación del Territorio de la Universidad de Cantabria por geógrafos miembros de los grupos de investigación “Espacio y Territorio: Análisis y Ordenación” y “Estudio y Gestión del Medio Natural”, y en los que participaron otros profesionales<sup>1</sup>.

Después de una trayectoria de dominio del planeamiento urbanístico en el que el suelo no urbanizable o rústico se trataba como un espacio siempre susceptible de expansión urbanística, los trabajos que hemos realizado parten de la consideración del territorio como patrimonio, como espacio de vida heredado en el que se integran muy distintos valores (productivos, ambientales, culturales, económicos, paisajísticos, etc.) que a su vez contienen el germen de lo que pueden ser las directrices de construcción del espacio y paisaje futuros. Este concepto de territorio nos ha llevado al desarrollo de una metodología de análisis y diagnóstico territorial basada en la descomposición del espacio en pequeñas unidades territoriales que, conjuntamente, permiten explicar los modelos de comportamiento de la sociedad respecto a su espacio físico o entorno de vida, y que, individualmente, facilitan el análisis de las características y valores de las diversas partes del territorio. De este modo hemos querido atender el propósito de la 6ª Conferencia Europea de Ministros responsables de la Ordenación del Territorio de considerar ésta como un campo de investigación, una política para el desarrollo equilibrado de las regiones y la planificación física del espacio y una técnica de gestión administrativa (Consejo de Europa, 1983).

La propuesta de análisis basado en la definición y delimitación de unidades territoriales se inició durante el desarrollo de las Normas Urbanísticas Regionales de Cantabria. En los trabajos previos de estas NUR estudiamos el tratamiento del territorio en las figuras de planeamiento vigentes a escala municipal, constatándose que se estaba produciendo ya una transformación desde un tratamiento residual, banal y no funcional a un tratamiento valorativo, aunque diverso en su concepción (Campo *et al.* 2004). Con el fin de superar esta diversidad y de buscar unos criterios uniformes para la redacción de planes de ordenación territorial en Cantabria, iniciamos este procedimiento de descomposición del espacio en unidades territoriales, que aplicamos por primera vez en el Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria.

---

<sup>1</sup> En dichos trabajos han participado Carlos Díez, ingeniero de caminos, y José Ramón Menéndez de Luarda y Eduardo Ruiz, arquitectos. En los dos últimos proyectos realizados para la Fundación Botín se ha trabajado en colaboración con el grupo de investigación del Paisaje de la Universidad Autónoma de Madrid, dirigido por Rafael Mata Olmo.

Posteriormente tuvimos ocasión de incorporar el concepto de unidad territorial a proyectos de desarrollo rural en los que el propio territorio fue considerado un recurso de desarrollo socioeconómico, no sólo por sus valores productivos sino también por sus valores culturales, ambientales o paisajísticos, en definitiva por su valor patrimonial. La metodología se aplicó en Cantabria, en el valle del Nansa y Peñarrubia, pero también tuvimos la oportunidad de demostrar su validez en otros contextos, como en Egipto, donde con medios técnicos muchos más precarios, se realizó un estudio territorial que sirvió de base para una propuesta de desarrollo y ordenación integral de la región costera occidental.

Por último, el concepto de unidad territorial lo utilizamos también como herramienta de análisis e interpretación del paisaje, en parte por su capacidad para la explicación de las formas, caracteres y valores culturales del territorio, y en parte también porque nos facilitaba la integración del paisaje en la ordenación del territorio de acuerdo con el Convenio Europeo del Paisaje (Consejo de Europa, 2000), al utilizar un único método de análisis territorial para la zonificación y para la clasificación de paisajes.

Con este artículo queremos mostrar, a través de este conjunto de experiencias de trabajo, la utilidad de un mismo procedimiento de análisis territorial, basado en la diferenciación de unidades territoriales y en la concepción del territorio como un patrimonio, en contextos propositivos con objetivos diferentes: la ordenación de los espacios litorales, el desarrollo socioeconómico de una comarca, y la integración de directrices de paisaje en la ordenación del territorio.

## **2. Del tratamiento residual del suelo rústico a la consideración de sus valores económicos, patrimoniales y paisajísticos**

El debate sobre el tratamiento del territorio en los instrumentos de ordenación se inicia en los años ochenta, momento en que se plantearon las limitaciones del tratamiento residual del suelo no urbanizable, y se continúa en los años noventa con la definición, tipología y regulación de los usos de las diferentes categorías. La bibliografía reflejaba el camino recorrido desde el inicial concepto del suelo no urbanizable como espacio no clasificado -ni como urbano ni como urbanizable- a los nuevos enfoques, que defienden su diversidad, valor y función en el modelo territorial contemporáneo (García Bellido, 2002).

La crítica al mencionado tratamiento residual defendía, en palabras de Rebollo y Andueza (1991) “instrumentos de ordenación integral del territorio que contemplen la problemática del territorio municipal globalmente, e intenten solucionar los problemas del suelo no urbanizable, en relación e interdependencia con los problemas generales del municipio”. En esta línea el Boletín de la Asociación de Geógrafos Profesionales de Andalucía dedicó un número especial en 1998, en el que se manifestaba una especial preocupación por la tensión surgida entre la realidad territorial y la realidad normativa, acusando a ésta de no saber aprovechar el papel estratégico del suelo no urbanizable (cualificación, sostenibilidad, competencia). Como alternativa se reivindicaba la “recuperación de una visión global del sistema de planificación urbanística como expresión de un

modelo de ordenación municipal con implicaciones territoriales”. Para ello, los proponentes consideraban de especial interés analizar con una visión integradora. A esta visión contribuirían también los numerosos estudios que, desde la Geografía, insistían en la necesidad de superar la concepción del espacio rural como espacio agrario o marginal para entenderlo como parte de un engranaje mucho más complejo -desde una perspectiva económica, funcional o territorial- de forma que los procesos de cambio en áreas rurales comenzaron a relacionarse cada vez más con los fenómenos económicos, sociales y territoriales del mundo urbano.

Una segunda línea de aproximación profundizaba en las bases sociales de construcción del territorio, en el legado cultural que atesora y en la capacidad inspiradora de esa herencia para el diseño de estrategias de intervención para el futuro, como se defiende también en los programas de patrimonio de la UNESCO. Eizaguirre (2001) planteaba un método de trabajo para intervenir en el espacio rural apoyado en el conocimiento de sus elementos -la explotación agraria, la red de caminos rurales, los elementos físicos estructurantes, el parcelario, los usos del suelo, o la localización y morfología de los terrazgos- cuya configuración a lo largo del tiempo permite conocer las claves de la construcción del territorio para utilizarlas después como pautas para la intervención urbanística. Una idea que compartían Menéndez de Lueza y Soria (1994, 2001) al decir que "entender e interpretar un territorio históricamente conformado, equivale a descifrar el lenguaje por el que ese territorio se expresa, requiere descubrir el sistema de signos específico de cada organización territorial". El conocimiento del proceso de construcción del territorio se considera necesario para idear propuestas de regulación, directrices, normas y soluciones que, sin destruir las raíces culturales de la sociedad ni hipotecar el futuro, puedan afrontar los retos del presente.

En la idea de construcción histórica del territorio insistían Ortega (1998, 2000) y Ruiz (1998). Para el primero el territorio es “un complejo heredado, de carácter histórico, del que disponemos como un legado de las sociedades precedentes en el devenir histórico. De ahí la posibilidad de contemplarlo como “patrimonio”... El concepto de patrimonio territorial permite integrar, como construcción histórica, los elementos naturales y los componentes artificiales en lo que es la arquitectura del territorio histórico” (Ortega, 1998). Estas ideas resultaron fundamentales para cambiar la orientación de la intervención urbanística, que deja de ceñirse a la protección de los elementos naturales y culturales de forma aislada, para afrontar un tratamiento integrado del territorio, desde una perspectiva histórica, como resultado de los procesos económico-sociales y como patrimonio cultural, pero también como un constante proceso de producción social en el que se expresan los conflictos de intereses y valores de la propia sociedad. Este planteamiento lleva a señalar como fundamental la atención a los procesos de cambio y la integración del proceso de formación histórica del paisaje en la dinámica actual, como forma de garantizar un nivel de protección que evite actuaciones de conservación artificiales centradas únicamente en los valores visibles, siempre teniendo en cuenta que “la intervención sobre los procesos no está reñida, sino al contrario, con el establecimiento de criterios y medidas de integración formal” (Mata Olmo, 2006).

Una tercera línea de trabajo, protagonizada fundamentalmente por geógrafos, se desarrolló en el ámbito de los estudios rurales y en torno al concepto de paisaje. Un trabajo pionero, el de Galiana (1996), nos invitó a conocer la experiencia de Francia, producto de la necesaria adaptación de las políticas sectoriales a la legislación de rango superior en materia de paisaje (Ley de 1983). En algunos trabajos sobre paisajes rurales se realizó el análisis y clasificación de los mismos teniendo en cuenta sus valores patrimoniales y las posibles intervenciones para su protección. Los de López Ontiveros (1999) o Galacho (1996) consideraban el medio físico como factor condicionante en la configuración de los diferentes espacios agrícolas y establecían una tipología útil, basada tanto en la diferenciación de cultivos, como en la detección de problemas ecológicos, la incidencia de la política agraria, el deterioro paisajístico o los procesos de abandono. Propuestas similares han ido surgiendo en otras comunidades autónomas, en las que se busca identificar las unidades de paisaje que muestran en su conformación la huella de los predecesores, los elementos y estructuras territoriales que se perciben como seña o marca de identidad para la sociedad actual y que contribuyen a definir el "carácter" de ese paisaje, cometido que centra la Iniciativa Europea ELCAI (European Landscape Character Assessment Initiative) (Wascher, 2005; Mata Olmo, 2006).

No se puede dejar de mencionar la Convención Europea del Paisaje, acicate de la recuperación y revisión del concepto geográfico y de la mayor parte de estas reflexiones. Su propuesta de extender la idea de paisaje a "cualquier parte del territorio" permite avanzar en la ordenación del territorio, pues con ella se supera la visión meramente proteccionista o centrada en los aspectos ambientales para tener presentes otros valores patrimoniales, para integrar los procesos de cambio, para tomar en consideración la sensibilidad y percepción de la población, e introducir dentro de la protección paisajística tanto los espacios de gran valor como los degradados. Sin duda la aplicación de estas reflexiones a un método de análisis territorial válido para la ordenación y gestión del territorio permite cumplir aquella aspiración de objetivar el paisaje en la que insistía Zoido (2000) para "convertirlo en un concepto jurídico determinado y útil para la actuación y para el control público de la forma del territorio, en definitiva, para la aplicación de políticas del paisaje".

### **3. Una propuesta de delimitación del espacio para el análisis territorial**

En este clima de renovación –conceptual, metodológica y de interés por la ordenación del territorio- se inscriben nuestras reflexiones sobre el territorio y el procedimiento de análisis, diagnóstico y valoración de los distintos tipos de espacio para la zonificación y la formulación de propuestas de intervención territorial. Las bases conceptuales descansan en la consideración del territorio como producto social y patrimonio, de donde surge la unidad territorial como concepto para la definición del modelo territorial y como instrumento operativo para la delimitación gráfica y la valoración de los atributos del territorio.

### 3.1. El territorio como producto social y patrimonio

Para la ordenación del territorio ha sido fundamental la consideración del territorio como patrimonio, valorar que cada sociedad hereda de las anteriores, además de los bienes materiales y culturales, el territorio, con sus unidades de poblamiento, sus espacios productivos, sus construcciones, sus infraestructuras y multitud de elementos territoriales y estructuras físicas que desempeñan una función y van adquiriendo significados distintos. Las diferentes etapas de su construcción, que a modo de capas se han ido superponiendo unas a otras, han dado lugar a una estructura compleja en la que no solo se integran pasado y presente sino que también se incorporan las nuevas atribuciones sociales a partir de las cuales se va construyendo el futuro.

Como legado material heredado, el territorio contiene parte de la memoria histórica de los comportamientos espaciales de las sociedades que nos han precedido. Es como un libro que nos enseña cómo la sociedad ha pensado, usado y valorado el espacio, es decir, cómo ha actuado en él, qué ha aprovechado, de qué se ha apropiado, cómo lo ha utilizado para comunicarse con otros pueblos, qué ha respetado, qué ha destruido, cómo lo ha disfrutado, qué ha tenido que abandonar por infructuoso o peligroso, cómo ha calado en el fondo de su ser, qué sentimientos y emociones le ha producido o qué elementos se han convertido en seña de identidad o referencia cultural. La falta de reconocimiento legal del patrimonio territorial no debe impedir el reconocimiento de su construcción social y su puesta en valor, tal como ha defendido Ortega (2000).

Esta idea del territorio como patrimonio se asocia a otras dos, necesariamente contradictorias: la de alteración y la de conservación. Porque la evolución de la sociedad, y especialmente desde la era industrial, ha producido profundas transformaciones que se manifiestan claramente en masivos procesos de destrucción de estructuras antiguas de organización territorial, de aparición de nuevos usos, funciones y formas, de abandono de ciertas áreas de ocupación intensiva o densificación de otras. El mismo Ortega nos recuerda cómo el concepto actual de patrimonio tiene un origen burgués, surge justamente cuando los efectos nocivos de la primera industrialización llevaron a pensar en la necesidad de racionalizar y canalizar el proceso desarrollando normas e instrumentos que ayudaran a conservar aquello que se estaba perdiendo. Un concepto inicialmente nostálgico pero también racionalizador.

En este sentido, uno de los retos de la sociedad actual es el diseño de instrumentos de ordenación territorial que canalicen las nuevas dinámicas espaciales y formas actuales de ocupación del territorio y al mismo tiempo respeten las pervivencias y patrones culturales del pasado. En el espacio que hoy vivimos hallamos permanencias y vestigios de muy diversa antigüedad que coexisten con elementos y estructuras recientes que pertenecen a modelos de organización social del territorio de origen más próximo y desarrollo actual. Por la naturaleza de las estructuras de poder y de organización económica y social, y por el dinamismo e intensidad de los procesos, podemos distinguir dos modelos básicos de organización territorial: el actual, el del capitalismo industrial, que se

inicia a mediados del siglo XIX y el preindustrial, histórico o tradicional, al que pertenecen todos los elementos y estructuras heredados de la organización espacial anterior.

En el modelo tradicional la organización social del territorio se establecía en torno a la aldea o lugar de asentamiento de una comunidad, y los espacios cultivados, de pastoreo, y para el aprovechamiento de distintos recursos (pesca, caza, leñas, carboneo, agua, energía), constituían la base material de su existencia y los principales integrantes del espacio organizado. Eran los terrazgos, montes y riberas, unidades territoriales de carácter funcional que los caminos conectaban con los lugares de asentamiento, creando una organización de carácter colectivo a gran escala, la de los espacios de aldea, cuya descripción inicial hallamos en la obra ya clásica de García Fernández, «Organización del espacio y economía rural en la España Atlántica».

La pervivencia actual de estas construcciones territoriales históricas revela la extraordinaria versatilidad y capacidad de adaptación de las mismas, incluso en periodos de profundos cambios como los ocurridos en el último siglo, con el desarrollo de la sociedad industrial. La penetración del capitalismo y la aparición de nuevas actividades iniciaron un proceso de cambio que ha sido desigual en el tiempo y en sus resultados, pero que ha marcado el comienzo de un nuevo modelo territorial en el que se destacan los siguientes procesos: la incorporación de la tierra al mercado, de forma que ésta comienza a regirse por las decisiones que toman los propietarios en función de su rentabilidad económica; la capacidad del sistema industrial para consumir recursos en grandes cantidades (suelo, agua, rocas y minerales, madera) y afectar así amplias superficies cuyos usos y funciones también varían; la formación de un mercado de trabajo concentrado y masivo que produjo una redistribución espacial de la población; la aparición de estructuras territoriales polarizadas que contrastan con amplios espacios afectados por la despoblación y el abandono; el desarrollo de una tecnología productiva que estimuló el aumento de los rendimientos, de la productividad y de las producciones, la estandarización, la concentración económica y la especialización funcional de los espacios, y la revolución de los transportes, gracias a la cual se conformó y estructuró el mercado interior, se facilitó la articulación de los asentamientos, el desarrollo de una jerarquización de los mismos y la integración regional, nacional y ya internacional de los espacios (de las sociedades y de las economías).

En este proceso de construcción del espacio del capital se han producido cambios sustanciales a partir de los años cincuenta, ligados al crecimiento urbano y al paso de una sociedad agraria a otra industrial, que han dado lugar a nuevas expresiones y materializaciones territoriales. Uno de los de mayor incidencia ha sido la expansión residencial en toda su variedad de tipologías (edificación aislada, urbanizaciones, ampliación de los núcleos de población) y funciones (vivienda permanente, segunda residencia, alojamiento turístico); y con ella nuevas necesidades en infraestructuras y equipamientos.

El modelo territorial actual es el producto de esta historia reciente en la que se integran huellas más o menos reconocibles de estructuras del pasado. El

conocimiento de estos procesos de construcción social del espacio permite integrar en una única lectura explicativa las diversas partes del territorio que percibimos diferentes en sus formas, usos, localizaciones, tamaños, distribuciones y accesibilidades. Todas ellas responden a unas mismas reglas sociales de funcionamiento en las que conviven –y se debaten– los intereses de los propietarios del suelo, las regulaciones políticas a favor de lo público, y las acciones cívicas que actúan de conciencia social sobre el uso y destino del territorio. Esas partes diferentes que componen el modelo territorial actual y en donde se perfilan las dinámicas que van dirigiendo el modelo del futuro, son las unidades territoriales en las que descansa nuestra propuesta de análisis territorial para la zonificación en ordenación del territorio, para perfilar los proyectos de desarrollo económico y social con base en el patrimonio territorial y para la integración del paisaje en la ordenación del territorio.

### **3.2. La unidad territorial como instrumento conceptual y operativo**

Por lo dicho anteriormente, podemos definir la unidad territorial como una parte del territorio que adquiere unas formas determinadas (debidas al uso del suelo, la localización física, las estructuras de propiedad y el tamaño de la superficie que representa) y que desempeña una determinada función social (productiva, ambiental, cultural, de reserva, de recreo, etc.). La unidad territorial es cada una de las partes del territorio que conjuntamente con otras unidades de formas y funciones diferentes, estructuran el modelo de organización social del espacio; es el producto de las pautas de comportamiento espacial que adopta la sociedad y que, en sus sucesivas transformaciones y en su dinámica actual, va configurando las bases del modelo territorial futuro. Su definición se establece conceptualmente, como parte del espacio social, y en este sentido, la primera diferenciación que conviene es la funcional, es decir, la que asignamos al territorio como espacio: de habitación y residencia o de reproducción social, de uso intensivo para conformación del tejido productivo (agrarios, industriales, mineros, etc.), de uso extensivo para actividades que también forman parte del sistema productivo (para caza, pastoreo, recogida de leñas, disfrute de la naturaleza, ejercicio de deportes, etc.), de interés ecológico y valores ambientales y naturales, y de concentración de infraestructuras y equipamientos (transporte, deportivos, centros comerciales, parques temáticos, redes viarias, complejos hoteleros, instalaciones para la generación de energía eléctrica, etc.).

Dentro de cada una de esas funciones sociales del espacio se pueden ir distinguiendo subfunciones y sus correspondientes formas diversas. De este modo se van individualizando las unidades territoriales. De este modo se obtiene un método de disección del territorio que se adapta fácilmente a cualquier escala y objetivo de trabajo. Cada unidad territorial puede disponer de un sistema de recogida de información que, conjuntamente, conforma una base de datos que completa el análisis territorial y facilita la zonificación en la fase de propuestas.

En la tabla 1 puede apreciarse la diversidad de unidades territoriales definidas en cada uno de los trabajos realizados. El detalle y nomenclatura

utilizados responden en parte a los objetivos de cada trabajo, de forma que en alguno no se han definido núcleos de población por quedar excluido el espacio urbano, y en parte también a que el método se ha ido depurando, desechando las unidades territoriales que hacían referencia a espacios propios de modelos territoriales pasados, pues concluimos que las unidades territoriales deben expresar el modelo territorial actual.

Tabla 1. Unidades Territoriales definidas en los distintos proyectos de investigación.

---

ESTUDIOS PREVIOS DEL PLAN DE ORDENACIÓN DEL LITORAL DE CANTABRIA (2003): Áreas periurbanas, mieses, terrazgos de monte, terrazgos de ribera, monte, áreas singulares.

---

PROPUESTA TÉCNICA DE NORMAS URBANÍSTICAS REGIONALES DE CANTABRIA (2004-2005): Áreas periurbanas, núcleos rurales, mieses, terrazgos de monte, terrazgos de ribera, riberas fluviales, riberas marinas, montes arbolados, montes no arbolados.

---

VALORACIÓN DEL PATRIMONIO TERRITORIAL DEL VALLE DEL NANSA (2006-2008): Núcleos, prados y mieses, prados con invernales, puertos y pastizales, matorral, bosque, plantación forestal, áreas de roquedo, embalse.

---

INTEGRATED COASTAL ZONE MANAGEMENT PLAN FOR THE COASTAL AREAS BETWEEN MARS MATRUH AND SALLUM EGYPT (2008-2009): Núcleos urbanos, costa, área de policultivo litoral, área de asentamientos beduinos, y área de transición al desierto.

---

BASES METODOLÓGICAS PARA EL TRATAMIENTO DEL PAISAJE EN LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO DE CANTABRIA (2009): Cascos históricos, ensanches, suburbios jardín, colonias y barrios residenciales, centros urbanos terciarios, urbano residencial de alta densidad, urbano residencial de baja densidad, periurbano residencial, periurbano de actividades económicas, grandes parques y espacios verdes, espacios vacíos, puertos (marítimos), grandes infraestructuras y centros de transporte, grandes polígonos, industrias y complejos, actividades extractivas y grandes canteras, núcleos rurales, terrazgos o espacios agrarios, plantaciones forestales, puertos y pastizales, monte bajo, matorral, bosques, cumbres y roquedos, fluvial urbano, ríos y riberas, hoces y desfiladeros, acantilados e islotes, playas y arenales, marismas y estuarios, bahías .

---

La definición de unidades territoriales es conceptual, ya que tiene su razón de ser en una concepción social y patrimonial del espacio, pero su expresión gráfica aumenta el carácter explicativo del modelo territorial y facilita el diseño de propuestas y la toma de decisiones. En la figura 1 se observa cómo la delimitación y localización de las distintas unidades territoriales, muestra pautas de repetición que permiten ahondar en la explicación del modelo de organización social del territorio.

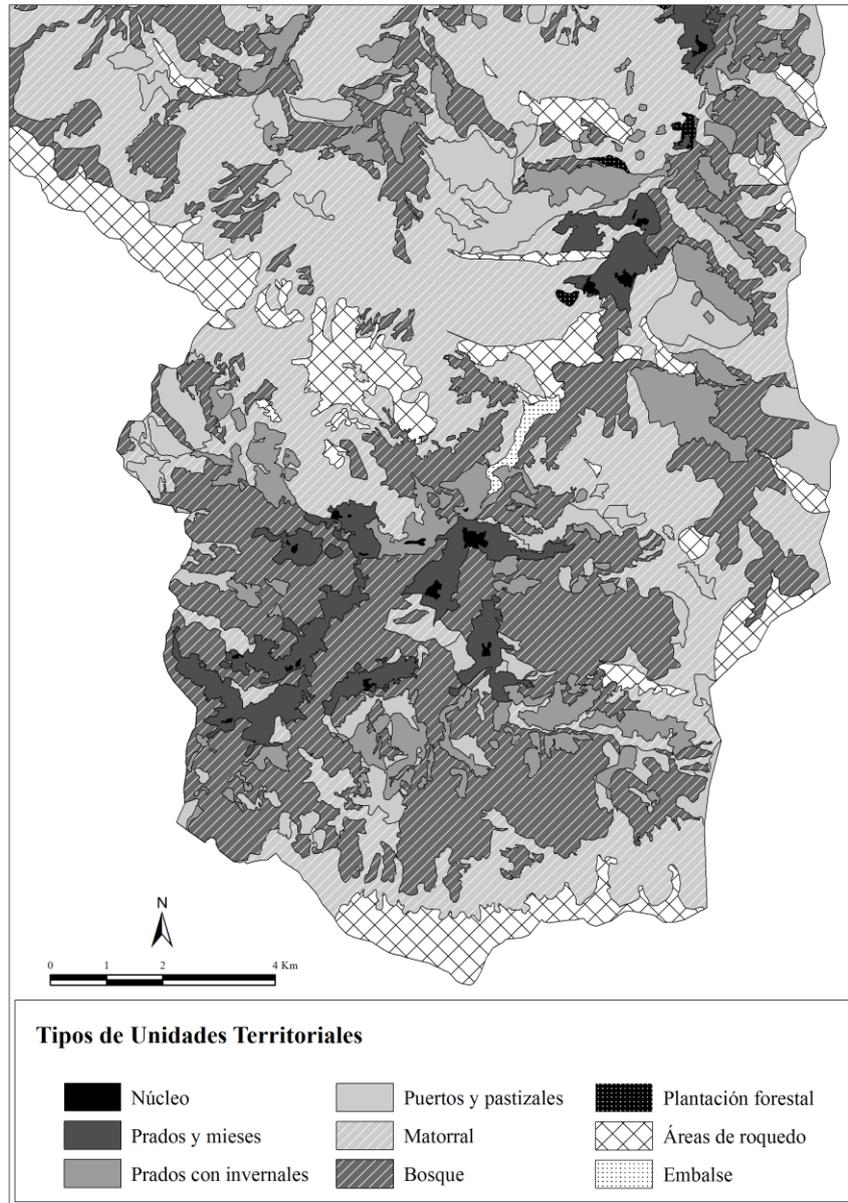


Fig. 1: Modelo de Organización Territorial del Valle del Nansa (detalle).  
Fuente: Valoración del Patrimonio Territorial y Paisajístico del Valle del Nansa. Programa Patrimonio y Territorio de la Fundación Marcelino Botín, 2008.

La delimitación gráfica de unidades territoriales se halla en la tradición del procedimiento de división y acotamiento espacial utilizado en la ordenación del territorio, pero en nuestra propuesta esta división pertenece al ámbito del análisis y es posteriormente, una vez realizado el diagnóstico y valoración de las unidades territoriales, cuando se establecen las propuestas de zonificación para el establecimiento de categorías de protección y ordenación. La traslación al plano de las unidades territoriales para convertirse en un instrumento operativo no deja de plantear problemas relativos al procedimiento y escala de diferenciación espacial.

La escala utilizada para la delimitación de unidades territoriales ha de ser grande, de detalle, para facilitar la aproximación al objeto de trabajo permitiendo la distinción de elementos, estructuras, formas y funciones, así como el registro de información para la base de datos que completa el análisis y la interpretación. La escala grande resulta útil a la hora de asociar los procesos actuales a cada unidad, lo que permite detectar tendencias en los modelos de organización del territorio y realizar una valoración de la sostenibilidad e integración paisajística de las diversas actividades o expectativas de uso promovidas por los distintos agentes sociales. Por poner un ejemplo, en un área donde se definen y delimitan varias unidades territoriales iguales, la distinción entre ellas puede proceder, según el tipo de unidad de que se trate, de la existencia o no de banales, del tipo de lindes, de la tipología de las viviendas residenciales, de la naturaleza del roquedo, de la frecuencia con que aparecen ciertos elementos en ruina, de la presencia o no de elementos aislados con funciones diferentes a las de la unidad en la que se instalan, etc.; la cantidad de información generada puede ser muy abundante y ha de ser cuidadosamente seleccionada para los fines del trabajo. Información que ha de ser registrada en la base de datos a partir de fotointerpretación, mapas temáticos, datos georreferenciados disponibles y finalmente trabajo de campo. Así, en uno de los trabajos realizados, se recogió, para cada una de las unidades territoriales, un conjunto de informaciones en cada uno de los siguientes apartados: características físicas, recursos naturales, parcelario, usos del suelo, y figuras de gestión.

Con toda esta información, la escala grande, en la medida en que facilita la profundización en la definición, caracterización y dinamismo de las unidades territoriales, se muestra como un instrumento potente para el desarrollo de investigación básica sobre los modelos históricos y actuales de organización social del territorio.

La delineación cartográfica de las unidades territoriales se realiza con el concurso de instrumentos informáticos de alta capacidad para el manejo de distintas fuentes cartográficas superponibles (ortofoto, mapa topográfico, modelo digital del terreno y mapas temáticos) y la asociación de la base de datos generada.

El trazado de los límites de las unidades territoriales no deja de tener dificultad. Su definición conceptual puede estar clara pero a la hora de establecer un perímetro preciso y discriminador hay que seleccionar criterios que faciliten la operación técnica. En la tabla 2 se resumen los motivos que respaldan los criterios seleccionados en nuestros trabajos.

Tabla 2. Criterios técnicos para la delimitación cartográfica de Unidades Territoriales

---

USO Y FUNCIÓN. Cada uso y función expresa la voluntad social de destinar determinadas superficies a obtener determinados productos o a preservar determinados valores.

---

PROPIEDAD Y GESTIÓN. Regula los derechos de los agentes sociales para decidir sobre el uso y función del territorio, y también establece las normas, restricciones o afecciones a dichos derechos.

---

CARÁCTER FÍSICO NATURAL. Ríos, rupturas de pendientes pronunciadas, divisorias de aguas, altitud u orientación, constituyen informaciones necesarias a la hora de tomar decisiones razonables para la comunidad de intereses sociales en juego.

---

CAMINOS. Establecen las conexiones entre unidades territoriales, explican la articulación de las mismas en el modelo de organización social del territorio e informan del valor añadido que unas unidades pueden tener por formar parte de una estructura modélica bien conservada.

---

La validez general del método pudo ser verificada en el Plan de Gestión Integral de la zona costera occidental de Egipto, a pesar del desconocimiento inicial del terreno y la ausencia de fuentes documentales. La falta de cartografía se suplió con el uso de imágenes de satélite de *Google Earth* a la mejor escala disponible en aquel momento (1/8.000). Sobre ellas se realizó una primera delimitación de unidades, localización de elementos de interés y selección de las áreas que deberían ser objeto de visita. El trabajo de campo, muy limitado por las estrictas restricciones de las autoridades militares, permitió obtener una colección de fotografías geolocalizadas sobre las que se apoyó gran parte del trabajo posterior: revisión de datos, definición y delimitación de las unidades territoriales, y caracterización, para cada una de ellas, de los valores y elementos destacados, los procesos constatados y los principales problemas observados.

#### **4. La aplicación de las unidades territoriales en experiencias de políticas de ordenación del territorio, desarrollo económico y social y paisaje**

La Carta Europea de Ordenación del Territorio (Consejo de Europa, 1983) definió ésta como la “expresión espacial de las políticas económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad”. El desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones, la mejora de la calidad de vida, la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente, estaban entre sus objetivos. En la misma línea, la Estrategia Territorial Europea, suscrita en Potsdam en mayo de 1999 (Comisión europea, 1999), establece que los instrumentos de Ordenación del Territorio de la Unión Europea deben promover la cohesión económica y social, el desarrollo sostenible y el equilibrio urbano-rural para conseguir un territorio más competitivo a escala europea.

Según Faludi (2004), la Estrategia Territorial Europea es una declaración de principios y un documento para la toma de conciencia sobre la necesidad de dirigir los objetivos de cohesión económica y social hacia una cohesión territorial. Expresa una determinada forma de entender y superar la ordenación del territorio clásica, indicativa y reguladora, en la vía de desarrollar una política pública estratégica basada en la orientación de todas las políticas sectoriales para alcanzar un desarrollo equilibrado desde el punto de vista económico, social y ambiental

(Polverari y Bachtler, 2004). Se trata de ir cambiando la cultura de planificación territorial por el diseño de una política integrada (Farinós, 2004, 2009) en la que el territorio no sería un factor circunstancial que hay que incorporar al análisis del crecimiento económico, sino un elemento explicativo esencial de los procesos de desarrollo en todas sus dimensiones (Zoido y Caravaca, 2005: 18; Pillet y Plaza, 2003).

Las normas legislativas regionales de Cantabria, en cuyos estudios previos hemos trabajado, se han hecho eco de estas tendencias. Así, en el Preámbulo de las Normas Urbanísticas Regionales de Cantabria (2006) se dice que éstas “pretenden contribuir a crear las bases para el establecimiento de un modelo de desarrollo para Cantabria, acorde con sus condiciones y potencialidades, social y territorialmente equilibrado, e inspirado en la apreciación del conjunto de su territorio como un patrimonio”. Igualmente, en las áreas de ordenación del Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria (2007), se expresa el deseo de “compatibilizar las necesidades del desarrollo económico y social, la protección ambiental y la preservación de las áreas que presentan riesgos o que no reúnen las condiciones necesarias para la ocupación”.

En nuestra experiencia de trabajo, el análisis basado en la diferenciación de unidades territoriales se ha llevado a la ordenación del territorio, a proyectos de desarrollo económico y social, y a la integración de directrices de paisaje en la ordenación del territorio. De esta forma confirmamos tanto la validez de un mismo procedimiento para objetivos diversos, como, sobre todo, su utilidad para desarrollar los principios y definir las estrategias de cohesión social, económica y territorial.

#### **4.1. Propuestas de categorías de protección y ordenación del suelo rústico**

El concepto de unidad territorial ha permitido definir un modelo territorial que sirviera de base a los instrumentos de ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma de Cantabria. Las unidades consideradas han variado dependiendo de los objetivos, escala de análisis y aplicación de los proyectos realizados, pero su caracterización y delimitación cartográfica se ha realizado a una escala de detalle, lo que permite abordar determinaciones urbanísticas como zonificar o proponer tipos de intervención.

En el Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria, y tal como se puede observar en la figura 2, el análisis territorial resultó el punto de partida para la valoración de las unidades territoriales y la propuesta de áreas de protección y de ordenación<sup>2</sup> (Meer, 2009). Sin entrar al detalle de la leyenda, la comparación de

---

<sup>2</sup> En el área de protección se incluyeron dos categorías: la protección ambiental, dentro de la cual se distingue la protección costera, la intermareal, la de riberas, la ecológica y las áreas de interés paisajístico; y la protección litoral. En el área de ordenación se distinguen dos categorías: una relativa al área litoral que incluye a su vez tres categorías (ordenación ecológico-forestal, área de modelo territorial y área periurbana) y otra relativa al área no litoral. Y aún se distingue un tercer tipo de área para el desarrollo de actuaciones integrales estratégicas.

ambas figuras muestra que entre las unidades territoriales y las áreas establecidas en la propuesta normativa no hay una traslación directa, como es lógico, pero sí una correspondencia significativa.

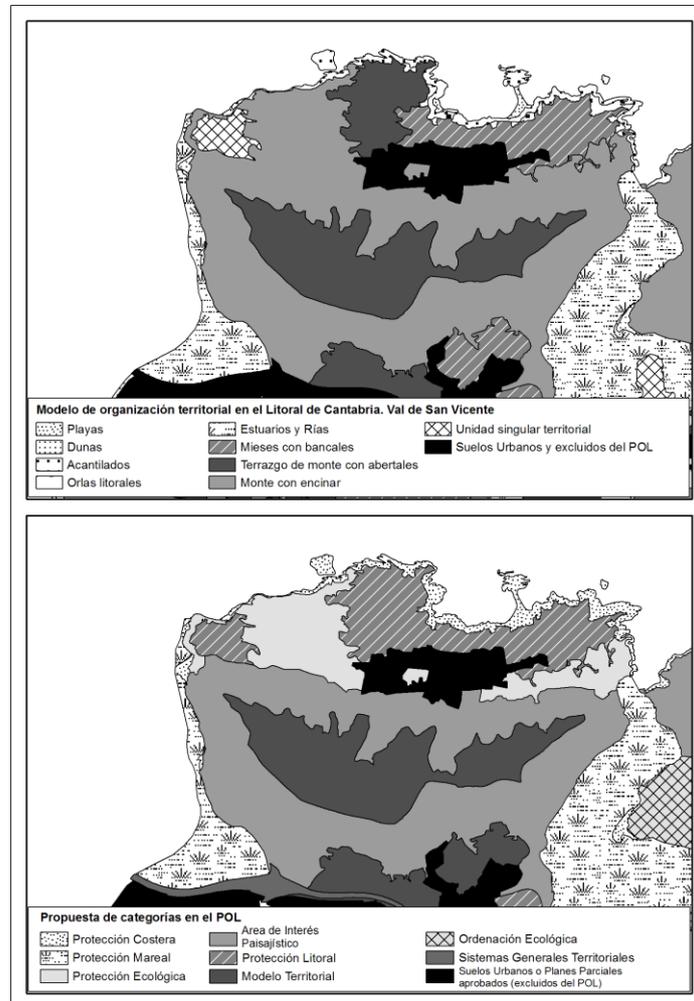


Fig.2: La aplicación del análisis territorial a los instrumentos de Ordenación del Territorio: propuesta de categorías en el Plan de Ordenación del Litoral. Fuente: Estudios Previos del Plan de Ordenación del Litoral (2003) y Plan del Ordenación del Litoral del Gobierno de Cantabria (2004).

En las Normas Urbanísticas Regionales de Cantabria se propusieron categorías de suelo rústico derivadas de la naturaleza de las unidades territoriales definidas conceptualmente, ya que no se realizó ningún trabajo de delimitación cartográfica (Diez et al, 2007). La adscripción de terrenos a cada una de las categorías de protección se justificó, como se expresa en la tabla 3, con la identificación de la unidad territorial e indicando los valores y circunstancias que motivaron su inclusión en cada categoría.

Tabla 3. Propuesta categorías de Suelo Rústico para las Normas Urb. Regionales de Cantabria.

---

S. R. DE PROTECCIÓN ORDINARIA DE MODELO URBANÍSTICO Y TERRITORIAL. Terrenos que se quiere preservar de las construcciones propias de las zonas urbanas, por considerarse este tipo de desarrollo incompatible con el modelo adoptado en el planeamiento o por la inconveniencia de soluciones bruscas entre el suelo urbanizable y el suelo rústico de especial protección.

---

S. R. DE ESPECIAL PROTECCIÓN ECOLÓGICA. Terrenos que es necesario proteger en razón de la importancia e interés de sus valores ambientales y del papel que dichos terrenos cumplen en la salvaguarda de los ecosistemas. Se integran los espacios naturales protegidos bajo algún tipo de legislación ambiental o sectorial, y las siguientes unidades territoriales: montes arbolados de especies autóctonas, terrazgos de ribera y riberas fluviales.

---

S. R. DE ESPECIAL PROTECCIÓN PAISAJÍSTICA. Terrenos con sobresalientes valores paisajísticos derivados de la ausencia o escasez de alteraciones, de la conservación de elementos naturales y culturales, y de la calidad visual de la percepción y de la perspectiva. Integra las unidades territoriales de mieses, así como los terrazgos de monte cuyas cualidades paisajísticas tengan preeminencia sobre otros valores. La importancia otorgada a los aspectos visuales y de percepción llevará a incluir dentro de esta categoría áreas con especial visualidad, vistas panorámicas y áreas próximas a elementos o conjuntos culturales de valor.

---

S. R. DE ESPECIAL PROTECCIÓN DE RÍOS. Cursos fluviales y sus márgenes, sistemas naturales de especial interés por constituir corredores ecológicos que ponen en conexión áreas muy diversas que van desde los cursos altos hasta el mar, y por reunir rasgos culturales, económicos, paisajísticos, ambientales y de riesgo que les confieren un valor singular. Comprende la unidad territorial de ribera fluvial.

---

S. R. DE ESPECIAL PROTECCIÓN COSTERA. Ribera del mar y los terrenos inmediatos a la misma, de necesaria protección debido a sus destacados valores ambientales. Se integrarán los terrenos sujetos a las limitaciones o servidumbres de la protección del dominio público marítimo-terrestre.

---

S. R. DE ESPECIAL PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO TERRITORIAL. Terrenos que es preciso preservar en razón de la confluencia de valores históricos, arqueológicos, científicos, paisajísticos, agrícolas, ambientales o culturales; evidencias, todos ellos, de la construcción social del territorio. Comprende las unidades de mieses y terrazgos de monte cuya valoración desde el punto de vista del patrimonio territorial tenga preeminencia sobre otros aspectos parciales o sectoriales. Se incluirán también los paisajes culturales y los elementos o ámbitos sometidos a algún régimen de protección de acuerdo a la legislación de patrimonio histórico, artístico o monumental.

---

S. R. DE ESPECIAL PROTECCIÓN FORESTAL. Terrenos que sustenten masas arbóreas. Se incluyen las unidades territoriales de montes arbolados con plantación forestal con el fin de apoyar una actividad económica de gran valor económico y posibilitar la futura recuperación del bosque originario.

---

---

S. R. DE ESPECIAL PROTECCIÓN AGROPECUARIA. Terrenos productivos de importancia agrícola o ganadera sobresaliente en razón de su destacado rendimiento económico y valor agronómico, comprendiendo las unidades territoriales de mieses y terrazgos de monte.

---

S. R. DE ESPECIAL PROTECCIÓN POR RIESGOS. Terrenos expuestos a riesgos naturales, acreditados o probables, que resulten incompatibles con su urbanización o que hagan necesarias limitaciones de uso, independientemente de que su origen sea geológico, geomorfológico, climático, hidrológico o asociado a actividades humanas.

---

Esta propuesta se completa con una serie de condiciones para la localización de usos y actividades en suelo rústico que tiene como objetivo facilitar la elaboración del planeamiento y la gestión de las autorizaciones. En general se apoyan, en todas las categorías, los usos propios de la actividad agropecuaria sin instalaciones ni construcciones, a los que se añaden, en las mismas condiciones, los usos recreativos, educativos, culturales y científicos de interés público, con el fin de introducir en las áreas rurales actividades que permitan un desarrollo sostenible del territorio. También se introducen medidas de conservación, rehabilitación e integración paisajística y territorial<sup>3</sup>.

#### 4.2. La valoración del territorio en los proyectos de desarrollo

En los proyectos de desarrollo no es habitual partir de un análisis territorial, sino que es más frecuente que el área objeto del programa se presente de forma conjunta, como un marco o escenario en el que se abordan los temas desde una perspectiva sectorial, de forma que el territorio se nos representa como un espacio único en el que la problemática parece afectar a toda su extensión. En nuestra experiencia, este tipo de análisis se centró sólo en los ámbitos estratégicos específicos, que en cada área de estudio fueron considerados recursos de desarrollo para el refuerzo de la competitividad territorial (tabla 4).

Tabla 4. Ámbitos estratégicos específicos analizados en cada uno de los trabajos de desarrollo.

---

CABEZÓN DE LA SAL: TRADICIÓN, CAMBIO Y FUTURO: la villa, el río, el monte y el bosque, la actividad ganadera, la industria, el legado urbanístico y arquitectónico, la cultura y el sector terciario

---

EL LITORAL DE CANTABRIA: morfología de núcleos, caminos históricos, playas, organización del territorio, población, vivienda y planeamiento urbanístico.

---

VALLE DEL NANSÁ: medio natural, espacios forestales, ganadería, población, empleo y vivienda, recursos locales y desarrollo, turismo, caminos históricos, morfología de núcleos y planeamiento urbanístico.

---

COSTA OCCIDENTAL DE EGIPTO: agua, desarrollo económico, desarrollo social, urbanismo y ordenación del territorio.

---

<sup>3</sup> En la actualidad estamos colaborando en la redacción del Plan Especial de Protección y Ordenación del territorio del Valle del Nansa y Peñarrubia, planteando una propuesta de zonificación y normativa de usos del suelo rústico a partir de las unidades territoriales.

La novedad introducida en los proyectos sobre el valle del Nansa y la costa de Egipto consistió en que caracterización del territorio y del paisaje fue el argumento para el establecimiento de un programa de acción de desarrollo territorial (Cos *et al.* 2008; Puente, 2002a, 2002b). En definitiva, el análisis basado en la delimitación de unidades territoriales constituyó la base de reflexión para el diagnóstico y valoración de la situación comarcal, y el análisis sectorial de los ámbitos estratégicos señalados el contrapunto para validar el método.

El proyecto sobre el Valle del Nansa fue el primero en el que aplicamos la experiencia de análisis territorial al desarrollo territorial, de forma que tras la fase de análisis y delimitación de las unidades territoriales (tabla y figura 1), con su correspondiente base de datos, se procedió al diagnóstico de la situación socioeconómica y la valoración localizada de sus recursos.

Para este diagnóstico se utilizaron dos tipos de interpretaciones: las memorias de diagnóstico de cada uno de los ámbitos estratégicos (tabla 4) elaboradas con un esquema común (estado de la cuestión, percepción social, procesos y tendencias y análisis DAFO); y el agrupamiento de las unidades territoriales en lo que hemos denominado “unidades de valoración”, que sintetizan la información de todas las unidades territoriales de un mismo tipo y de un mismo municipio<sup>4</sup>. Para expresar sintéticamente la información y las conclusiones se elaboraron tres matrices de diagnóstico para cada unidad de valoración: descripción del área abarcada; valores, recursos y potencialidades (naturales, económicos, patrimoniales y paisajísticos); y problemas, centrados en las dinámicas actuales y las tendencias.

En la fase propositiva de este proyecto sobre el Valle del Nansa, el Plan de Acción se diseñó en torno a cuatro ejes estratégicos relacionados entre sí y cuyo nexo es el territorio. Para cada uno de esos ejes se establecieron diversos objetivos y acciones, con mención expresa de las unidades territoriales sobre las que debería recaer de recuperación y tratamiento del patrimonio territorial y paisajístico, de búsqueda de alternativas productivas y económicas, de mejora de la calidad de vida y apoyo al tejido social, y de desarrollo de buenas prácticas en la intervención y gestión del territorio.

En el proyecto sobre la costa occidental de Egipto se realizó el diagnóstico a partir de las unidades territoriales y los ámbitos estratégicos específicos (tabla 4), de modo que las propuestas de gestión fueron de dos tipos: las generales para cada uno de los ámbitos estratégicos, y las específicas para cada uno de los tipos de unidades territoriales de cada demarcación administrativa que definimos como ámbitos de gestión. Los ámbitos de gestión propuestos fueron los siguientes: ordenación urbanística de núcleos, área de ordenación costera, área de protección costera, área de protección agraria, área de ordenación agraria y área de protección ambiental. Una vez identificados éstos se procedió a definir líneas de actuación que permitieran adaptar o corregir las limitaciones y potenciar los puntos fuertes y aprovechar las oportunidades, pudiendo definir un modelo de desarrollo regional en el que se asignaron vías de actuación para cada ámbito de gestión, y se valoró la complementariedad entre las diversas actividades para el conjunto del área.

---

<sup>4</sup> De 563 unidades territoriales definidas inicialmente se pasó a 50 unidades de valoración.

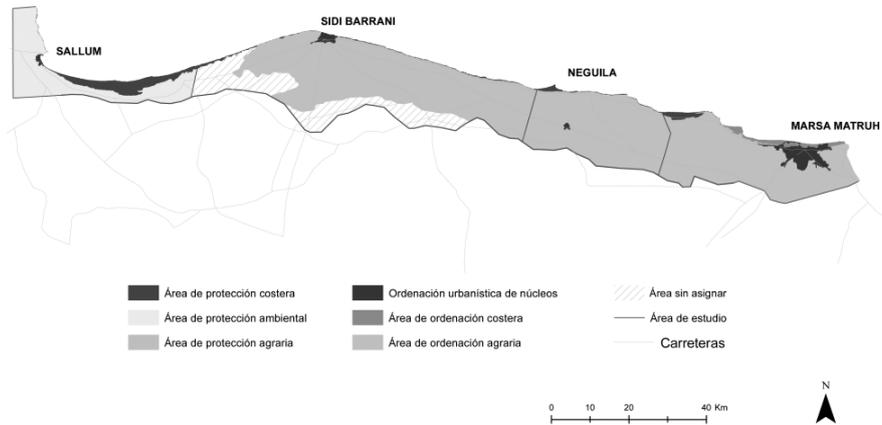


Fig.3: Propuesta de Ordenación en la costa occidental de Egipto, 2009.

#### 4.3. La utilidad de las unidades territoriales para la clasificación de paisajes

En el último proyecto desarrollado los objetivos eran ofrecer al Gobierno de Cantabria unos criterios para “integrar el paisaje en las políticas de ordenación territorial y urbanística”, tal como se expresa en el Convenio Europeo del Paisaje ratificado por España (Consejo de Europa, 2000; Zoido, 2000 y 2001). Nuestro reto fue utilizar el concepto de unidad territorial para afrontar la clasificación de paisajes que el Convenio considera base para la formulación posterior de directrices de protección, ordenación y gestión paisajística, que era el objetivo final del trabajo encomendado (Meer et al, 2009).

La Convención insiste en aplicar el concepto de paisaje a todo el territorio y no a unos determinados espacios significativos, puesto que entiende el paisaje como la expresión material de las relaciones ambientales del ser humano, que no sólo expresa cómo éste se comporta y valora el espacio, sino también como dicho comportamiento espacial revierte en su propio bienestar y calidad ambiental (Puente, 2010b). El paisaje es, así, una construcción social, un patrimonio territorial al que atribuimos valores culturales, ambientales, simbólicos y productivos, sobre los cuales queremos actuar a través de la ordenación del territorio para mejorar, intensificar, recuperar, conservar o transformar. La unidad territorial, por tanto, como célula explicativa de los modelos de organización del territorio, resulta útil también para ayudar a leer e interpretar el paisaje, para entender y valorar las formas culturales del territorio y, por tanto, para definir las dinámicas de futuro, es decir, para formular objetivos de calidad paisajística y diseñar políticas de paisaje. De este modo, pensamos que estamos en la línea de la

Convención cuando recomendó profundizar en la relación entre “paisajes y espacios”<sup>5</sup> (Consejo de Europa, 2002).

A partir de aquí propusimos una clasificación de “paisajes tipo”, caracterizados por el predominio de unas funciones, de unos procesos y de unas formas, susceptibles de ser reconocidos en otras regiones porque responden a un mismo modelo y dinámica territorial, los del espacio del capital. Los paisajes tipo tienen la ventaja de ser comparables independientemente del país o la región en la que se localicen, permitiendo definir políticas comunes generales de base, por ejemplo políticas europeas de paisaje (Puente, 2009). Cada paisaje tipo se identifica por el conjunto de unidades territoriales que le dan sentido, de forma que un paisaje urbano se caracterizará por el predominio de unidades territoriales de función residencial en sus muy diversas tipologías, un paisaje periurbano admitirá una gran diversidad de unidades territoriales de funciones diferentes, un casco histórico no lo hallaremos nunca en un paisaje de alta montaña, y un núcleo rural tiene sentido en un paisaje periurbano y en un paisaje rural pero no en un paisaje de costa. En la clasificación de paisajes de Cantabria identificamos ocho paisajes tipo a partir de la diferenciación interna de las unidades territoriales que se expresan en la tabla 5.

Tabla 5. Propuesta de clasificación de Paisajes tipo y Unidades Territoriales que los definen.

---

PAISAJE URBANO: Cascos históricos, Ensanches, Suburbios jardín, colonias y barrios residenciales, Centros urbanos terciarios, Urbano residencial de alta densidad, Urbano residencial de baja densidad, Grandes parques y espacios verdes, Puertos.

---

PAISAJE PERIURBANO: Periurbano residencial, Periurbano de actividades económicas, Grandes infraestructuras y centros de transporte, Grandes parques y espacios verdes, Núcleos rurales, Espacios vacíos.

---

PAISAJE INDUSTRIAL: Grandes polígonos, industrias y complejos, Actividades extractivas y grandes canteras.

---

PAISAJE RURAL: Núcleos rurales, Terrazgos o espacios agrarios, Plantaciones forestales, Monte bajo, Bosques.

---

PAISAJE DE MONTAÑA: Brañas, puertos y pastizales, Cumbres y roquedos, Hoces y desfiladeros, Bosques, Monte bajo, Plantaciones forestales, Embalse.

---

PAISAJE DE ALTA MONTAÑA: Cumbres y roquedos, Puertos y pastizales, Matorrales.

---

PAISAJE DE ENTORNO FLUVIAL: Ríos y riberas, Fluvial urbano.

---

PAISAJE DE COSTA: Acanalados e islotes, Playas y arenales, Marismas y estuarios, Bahías.

---

Una vez definidos los paisajes tipo procedimos a la distinción de los caracteres específicos del paisaje, es decir, los rasgos distintivos que permiten

<sup>5</sup> Los espacios-paisaje sugeridos por la Convención fueron: Ciudades, Suburbios y espacios periurbanos, Entradas a ciudades, Zonas costeras, Espacio marino, Espacio submarino, Ríos, Humedales, Áreas rurales, Montañas, Praderas, Bosques, Grutas y cavernas, Zonas industriales.

identificar y diferenciar los paisajes de Cantabria de los de otras regiones y establecer también una diferenciación interna dentro de la propia región, la que, en definitiva, percibe y hace suya la población. La Convención de Florencia concede importancia a la percepción de la población, sus experiencias colectivas y vitales del paisaje, y los valores simbólicos e identitarios que le atribuyen, porque esto es lo que en definitiva da forma y carácter singular a cada paisaje, y porque sobre esta base ha de establecer la población los objetivos de calidad que deben guiar las políticas de paisaje.

Para la determinación del carácter específico de los paisajes singulares de Cantabria se delimitaron las “unidades de paisaje”. Cada unidad de paisaje tiene una demarcación precisa, un nombre propio y una caracterización general en función de los paisajes tipo que entran en su composición y la mayor o menor presencia de las unidades territoriales que participan en éstos. Las fichas que registran la información complementaria y configuran la base de datos del SIG contribuirán con mayor precisión a la identificación de los caracteres específicos.

Las unidades de paisaje son de carácter complejo, diverso, heterogéneo, por su composición de paisajes tipo y su diferenciación interna en unidades territoriales. Su escala es la comarcal, la escala del espacio de vida que los habitantes perciben como propio y próximo, y por tanto la escala de la participación social para denunciar problemas y para establecer los objetivos de calidad paisajística. Como escala vivencial es también la más adecuada para establecer las directrices de paisaje juntamente con las de ordenación territorial, como los catálogos del paisaje para redactar los planes territoriales en Cataluña, superando así el ámbito municipal del planeamiento (Nogué y Sala, 2006).

En Cantabria, la distinción inicial en dos grandes áreas popularmente conocidas y nombradas como La Marina y La Montaña, constituye la base para la diferenciación de las siguientes unidades de paisaje que, a falta de estudios específicos de percepción, incorpora los procesos colectivos identitarios de la población: el Área metropolitana de Santander y Torrelavega, la Marina oriental, la Marina occidental, Liébana, el Valle del Nansa, el Valle del Saja, los Valles del Sur, Campoo, el Valle del Besaya, los Valles del Pas y del Pisueña, el Valle del Miera y los Valles del Asón. En la tabla 6 puede verse, a modo de ejemplo, la diferencia de paisaje entre dos valles contiguos muy similares; simplemente por la combinación de paisajes tipo y las unidades territoriales que lo componen observamos cómo dicha diferencia radica, por un lado, en el hecho de que en una de las unidades de paisaje aparece el paisaje de alta montaña y en la otra no, y por otro en que las plantaciones forestales son unidades integradas en un caso en el paisaje de montaña y en el otro caso en el paisaje rural. Por su parte, el carácter montañoso del paisaje de Cantabria queda reflejado en el hecho de que en todas las Unidades de Paisaje, incluso en la del Área Metropolitana de Santander y Torrelavega, hace presencia el paisaje tipo de montaña, y este resultado lo consideramos también una prueba de validez de las unidades territoriales para la clasificación y caracterización del paisaje.

Tabla 6. Ejemplo de caracterización paisajística en las Unidades de Paisaje (U. P.) a partir de los Paisajes tipo y las Unidades Territoriales.

PAISAJES TIPO	U. P. VALLE DEL NANSA	U. P. VALLE DEL SAJA
	Unidades territoriales	Unidades territoriales
RURAL	Núcleos rurales, Terrazgos o Espacios agrarios, Plantaciones forestales, Monte bajo, Bosques	Núcleos rurales, Terrazgos o espacios agrarios, Monte bajo, Bosques
DE MONTAÑA	Bosques, Monte bajo Brañas, puertos y pastizales, Cumbres y roquedos, Hoces y desfiladeros	Bosques, Plantaciones forestales, Monte bajo, Brañas, puertos y pastizales, Cumbres y roquedos, Hoces y desfiladeros
DE ENTORNO FLUVIAL	Ríos y Riberas	Ríos y riberas
DE ALTA MONTAÑA	Cumbres y roquedos, Puertos y pastizales, Matorrales	-

## 5. Conclusiones

La preocupación como geógrafos por dar a entender la importancia del territorio en el desarrollo de nuestra sociedad, ha llevado al equipo de trabajo que presenta este artículo a aplicar un mismo método de análisis territorial en proyectos de naturaleza y objetivos inicialmente diferentes, como la ordenación del territorio, el desarrollo económico y social y la preservación del paisaje. Objetivos cuya integración avalan distintos documentos europeos de referencia, como la Carta Europea de Ordenación del Territorio, la Estrategia Territorial Europea, o el Convenio Europeo del Paisaje.

La propuesta de análisis territorial que se ha aplicado a los distintos proyectos que aquí se presentan, parte de una concepción social del espacio que es la que explica la división de éste en unidades territoriales que se definen e identifican por el papel que desempeñan en el modelo económico y social que es también un modelo de organización espacial. La delimitación de unidades territoriales, en la que descansa dicho análisis, permite ahondar en el modelo de organización social del territorio, descubrir los valores diversos de cada parte de ese modelo, y observar los procesos y tendencias según los cuales se van desarrollando las directrices del comportamiento espacial. Este conocimiento es el que, finalmente, permite ofrecer propuestas de acción precisas y localizadas.

Nuestra experiencia y su evolución nos permiten pensar que el concepto de unidad territorial tiene un gran potencial teórico y operativo. Teórico porque ayuda a profundizar en la concepción del modelo territorial o la conformación y función del espacio social, en la diversidad de valores y atributos asignados a cada parte del territorio o susceptibles de serlo, y en la complejidad de las dinámicas espaciales que van transformando los espacios y su valoración. Operativo, porque facilita el análisis territorial en las grandes escalas, dirige la diferenciación técnica del territorio, y permite fundamentar proposiciones en varios ámbitos: establecimiento de categorías de suelo rústico en ordenación del territorio, diseño de planes de acción territorial para el fomento del desarrollo rural y formulación

de directrices paisajísticas basadas en el conocimiento previo y clasificación de paisajes.

## 6. Bibliografía

- ALBRECHTS, L. (2004): "Strategic (spatial) planning reexamined.", en *Environmental and Planning B: Planning and Design* núm. 31, pp. 743-758.
- ALBRECHTS, L.; HEALEY, P. y KUNZMANN, K. (2003): "Strategic spatial planning and regional governance in Europe" en *Journal of the American Planning Association* núm. 69, pp. 113-129.
- CAMPO, L. *et al.* (2004): "Tratamiento urbanístico y estructura territorial en la bahía de Santander (Cantabria)", en *Ingeniería y Territorio* núm. 67, pp. 32-41.
- COMISIÓN EUROPEA (1999): *Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE*. Reunión informal de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio, Potsdam.
- CONSEJO DE EUROPA (1983): *Carta Europea de Ordenación del Territorio*. 6ª Conferencia Europea de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio, Torremolinos.
- CONSEJO DE EUROPA (2000): *Convenio Europeo del Paisaje*. Florencia, 20-X-2000.
- CONSEJO DE EUROPA (2002): *Convención Europea del Paisaje (Convención de Florencia). Segunda conferencia de los Estados que suscribieron el texto de la Convención*. Estrasburgo, 28-29 noviembre 2002. T-FLOR 2 (2002) 27.
- COS GUERRA, O. de *et al.* (2008): "El patrimonio territorial como base de una propuesta de desarrollo rural", en *VII Coloquio de desarrollo Local*, AGE y Departamento de Geografía de la Laguna.
- DÍEZ DÍEZ, C. *et al.* (2007): "El territorio como patrimonio: del análisis de unidades territoriales a la propuesta de categorías de suelo rústico" en *V Congreso Internacional de Ordenación del Territorio*, Fundicot, Málaga.
- EIZAGUIRRE GARAITAGOITIA, X. (2001): *La construcción del territorio disperso. Talleres de reflexión sobre la forma difusa*. Editorial: UPC, Barcelona.
- FALUDI, A. (2004): "Las tradiciones de planificación territorial en Europa: su papel en el proceso de la Estrategia Territorial Europea (ETE)", en ROMERO, J. y FARINÓS, J. -eds.- *Ordenación del Territorio y desarrollo territorial*. Gijón, Ediciones Trea, pp.17-44.
- FARINÓS DASÍ, J. (2004): "La Estrategia Territorial Europea para el futuro", en J. Romero y J. Farinós -eds.- *Ordenación del Territorio y desarrollo territorial*. Gijón, Ediciones Trea, pp. 45-73.
- FARINÓS, J.; ROMERO, J. y SALOM, J. -coords.- (2009): *Cohesión e inteligencia territorial. Dinámicas y procesos para una mejor planificación en la toma de decisiones (17-62)*. Valencia: IIDL/Ser. Pub. De la Universidad de Valencia. Colección Desarrollo Territorial núm. 7.

- FARINÓS DASÍ, J. (2011a): “La Gestión Integrada de Zonas Costeras, una nueva práctica de gobernanza y un paso adelante en materia de Spatial Planning”, en FARINÓS DASÍ, J. -ed.- (2011): *La Gestión Integrada de Zonas Costeras*. Publicacions de la Universitat de València e Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local, Colección Desarrollo Territorial núm. 9, Valencia.
- FERIA, J. M. -ed.- (2012): *Territorial Heritage and Development*. Taylor & Francis Group, Leiden.
- FERRAO, J. (2011): *O ordenamento do territorio como política pública*. Fundação Galouste Gulbenkian, Lisboa.
- GALIANA MARTÍN, L. (1996): “Actualidad del paisaje en Francia. De la protección a la gestión paisajística del espacio rural” en *Eria* núm. 39-40, pp. 93-107.
- GARCÍA-BELLIDO GARCÍA DE DIEGO, J. (2002): “La cuestión rural: patología urbanística del espacio rústico” en *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales* núm. 132, pp. 277-321.
- LÓPEZ ONTIVEROS, A. (1999): “El reto de la protección y gestión de los paisajes rurales andaluces” en *Cuadernos Geográficos de la Universidad de Granada* núm. 29, pp. 69-83.
- MATA, R. (2006): “Un concepto de paisaje para la gestión sostenible del territorio”, en MATA, R. y TARROJA, A. -coords.-: *El paisaje y la gestión del territorio. Criterios paisajísticos en la ordenación del territorio y el urbanismo*. Barcelona, Diputació, Xarxa de municipis, pp. 17-40
- MATA OLMO, R.; MEER LECHA-MARZO, Á. de (2010): “Landscape as a reference to spatial development: the case of the Nansa Valley (Cantabria Region, Spain)”, en *Ninth Council of Europe Meeting of the Workshops for the Implementation of the European Landscape Convention*. Córdoba.
- MATA OLMO, R.; MEER LECHA-MARZO, Á. de ; PUENTE FERNÁNDEZ, L. de la (2012): “Sustainable development and the making of territory and everyday landscapes as heritage-an experience in the Cantabrian mountains”, en *Territorial Heritage and Development*. Taylor & Francis Group. Leiden, pp. 141-158.
- MEER LECHA-MARZO, Á. de -coord.- (2003): *Cabezón de la Sal: tradición, cambio y futuro*. Ayuntamiento de Cabezón de la Sal y Textil Santanderina.
- MEER LECHA-MARZO, Á. de (2011): “La gestión integrada del litoral de Cantabria” en FARINÓS DASÍ, J. -ed.- *La Gestión Integrada de Zonas Costeras*. Publicacions de la Universitat de València e Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local, Colección Desarrollo Territorial núm. 9, Valencia.
- MEER LECHA-MARZO, Á. et al. (2009): “La integración del paisaje en la ordenación del territorio: experiencias de aplicación” en PILLET, F.; CAÑIZARES, M.C. y RUIZ, A. -coords.- *Geografía, territorio y paisaje: el estado de la cuestión. Actas del XXI Congreso de Geógrafos Españoles*. Universidad de Castilla-La Mancha, pp. 927-943, Cuenca.

- MEER LECHA-MARZO, A. de -coord.- (2009): *Valoración del patrimonio territorial y paisajístico. Valle del Nansa y Peñarrubia*. Fundación Marcelino Botín, pp. 374, Santander.
- MENÉNDEZ DE LUARCA, J. R.; SORIA Y PUIG, A. (1994): "El territorio como artificio cultural. Corografía histórica del norte de la Península Ibérica" en *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, núm. 99, pp. 63-94.
- MENÉNDEZ DE LUARCA, J. R.; SORIA Y PUIG, A. (2001): *La construcción del territorio: mapa histórico del noroeste de la Península Ibérica*. Lundwerg.
- NOGUÉ, J. y SALA, P. (2006): *Prototipo de Catálogo de Paisaje. Bases conceptuales, metodológicas y procedimentales para la elaboración de los Catálogos del Paisaje de Cataluña. Resumen del documento de referencia para los grupos de trabajo (edición revisada)*. Observatori del Paisatge, Olot y Barcelona. [http://www.catpaisatge.net/cat/cataleg\\_prototipus.php](http://www.catpaisatge.net/cat/cataleg_prototipus.php)
- ORTEGA VALCÁRCEL, J. (1998): "El patrimonio territorial: el territorio como recurso cultural y económico", en *Ciudades*, núm. 4, pp. 33-48.
- ORTEGA VALCÁRCEL, J. (2000): "El paisaje como construcción. El patrimonio territorial", en *Debats d'Arquitectura i Urbanisme*, núm. 12 .
- PILLET CAPDEPÓN, F. y PLAZA TABASCO, J. (2003): "El enfoque territorial del desarrollo rural como base de la ordenación del territorio", en *Serie Geográfica* núm. 11, pp. 79-90.
- POLVERARI, L.; BACHTLER, J. (2004): "La dimensión territorial de la cohesión económica y social. Políticas regionales y planificación territorial en Europa", en ROMERO, J. y FARINÓS, J. -eds.-, *Ordenación del Territorio y desarrollo territorial*. Gijón, Ediciones Trea, pp. 75-108
- PUENTE FERNÁNDEZ, L. de la (2002a): "Desarrollo rural y ordenación del territorio en Cantabria", en *Libro Blanco de la Agricultura y el Desarrollo Rural. La agricultura del futuro: un compromiso de todos*. Jornada autonómica de Cantabria, Santander, 10.10.2002. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Disponible en: <http://www.libroblancoagricultura.com/>
- PUENTE FERNÁNDEZ, L. de la (2002b): "El paisaje agrario en el discurso territorial de la P.A.C. y en la ordenación de los espacios rurales", en *Actas del XI Coloquio de Geografía Rural, "Los espacios rurales entre el hoy y el mañana"*, Santander (1-4 octubre, 2002). Santander, Universidad de Cantabria, AGE-Grupo de Geografía Rural, pp. 233-242.
- PUENTE FERNÁNDEZ, L. de la (2009): "Tipos y unidades de paisaje: la necesidad de diferenciar lo general y lo particular", en PILLET, F.; CAÑIZARES, M.C. y RUIZ, A. -coords.- *Geografía, territorio y paisaje: el estado de la cuestión. Actas del XXI Congreso de Geógrafos Españoles*. Cuenca, Universidad de Castilla-La Mancha, pp. 913-926.
- PUENTE FERNÁNDEZ, L. de la (2010a): "El patrimonio rural y su protección", en *XV Coloquio de Geografía Rural "Territorio, paisaje y patrimonio rural"* (Cáceres 28-30 abril, 2010). AGE, Universidad de Extremadura.
- PUENTE FERNÁNDEZ, L. de la (2010b): "El valor patrimonial del paisaje: cultura, medioambiente y democracia", en *VI Congreso Internacional de*

- Ordenación del Territorio*, Pamplona, 27-29 octubre, FUNDICOT, pp. 1084-1451.
- REBOLLO AGUAYO, D.; ANDUEZA SAN MARTÍN, B. (1991): “La gestión de los espacios rurales, la necesidad de una planificación diferenciada” en *Lurralde* núm. 14, pp. 303-320.
- RUIZ DE LA RIVA, E. (1998): “El proceso de urbanización del espacio rural y su tratamiento a través del planeamiento” en *Urbanismo*, II, núm. 43, pp. 70-80.
- WASCHER, D. M., -ed.- (2005): *European Landscape Character Areas. Typologies, Cartography and Indicators for the Assessment of Sustainable Landscapes*. Wageningen, Landscape Europe.
- WASSENHOVEN, L. (2008): “Territorial Governance, Participation, Cooperation and Partnership: A Matter of National Culture?” en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* núm. 46, pp. 53-76.
- ZOIDO NARANJO, F. (2000): “El paisaje, ideas para la actuación” en MARTÍNEZ DE PISÓN, E. y SANZ HERRÁIZ, C. -eds.- *Estudios sobre el paisaje*. Fundación Duques de Soria, Universidad Autónoma, pp. 293-311, Madrid.
- ZOIDO NARANJO, F. (2001): “La Convención Europea del Paisaje y su aplicación en España” en *Ciudad y Territorio*, núm. 128, pp. 275-281.
- ZOIDO NARANJO, F.; CARAVACA BARROSO, I. -coords.- (2005): *Andalucía. Segundo Informe de Desarrollo Territorial*. Universidad de Sevilla.

RELACIÓN DE TRABAJOS realizados en el Departamento de Geografía, Urbanismo y Ordenación del Territorio de la Universidad de Cantabria.

1. *Análisis socio-urbanístico de Cantabria* (Gobierno de Cantabria, 2002-2003).
2. *Reconocimiento territorial y urbanístico de Cantabria* (Gobierno de Cantabria, 2003).
3. *Diagnóstico territorial del litoral de Cantabria* (Gobierno de Cantabria, 2003).
4. *Propuesta Técnica de Normas Urbanísticas Regionales* (Gobierno de Cantabria, 2004- 2005).
5. “Documento de análisis, diagnóstico y gestión territorial”. En: *Integrated Coastal Zone Management Plan for the coastal areas between Marsa Matruh and Sallum Egypt* (2008-2009). Instituto de Hidráulica de Cantabria, AECID, Ministerio de Medio Ambiente de Egipto.
6. *Valoración del Patrimonio territorial del valle del Nansa* (Fundación Marcelino Botín, 2006-2008).
7. *Bases metodológicas y criterios para el tratamiento del paisaje en la ordenación del territorio y el planeamiento urbanístico en Cantabria* (Fundación Marcelino Botín, programa Patrimonio y Territorio, 2009).