

La Convención Europea del Paisaje y su aplicación en España

Florencio ZOIDO NARANJO

Geógrafo. Universidad de Sevilla

RESUMEN: En Europa los paisajes están siendo valorados por la sociedad de forma creciente pero, al mismo tiempo, padecen una degradación progresiva frente a la cual no se disponen de los medios necesarios para corregirla. El paisaje es un hecho frecuentemente citado en las leyes que, paradójicamente, permanece como concepto jurídicamente indeterminado; la protección y mejora de los paisajes debe empezar proporcionándoles suficiente cobertura legal. La Convención Europea del Paisaje, aprobada recientemente por el Consejo de Europa y suscrita por España, puede representar un buen punto de partida para ello. En este artículo se propone la consideración sistemática del paisaje en las políticas que inciden en él, la clarificación competencial de su tratamiento y su inserción metodológica en los instrumentos de ordenación del territorio.

Descriptores: Ordenación del territorio, Paisaje, Convención Europea del Paisaje, Consejo de Europa, España, Administración local, Administración regional.

I. PLANTEAMIENTOS GENERALES E HIPÓTESIS

En gran parte de Europa se está prestando actualmente una creciente atención al paisaje. Es un aspecto de la realidad progresivamente valorado por la sociedad, las élites con capacidad de decidir o de influir en la opinión pública y las administraciones. A pesar de ello muchos paisajes europeos se degradan rápidamente.

El mayor aprecio del paisaje proviene de su consideración simultánea como cualidad del espacio vivido, como elemento del medio ambiente, como manifestación territorializada

de la cultura y como recurso valorable económicamente para la localización de actividades productivas y viviendas. El deterioro progresivo de los paisajes europeos es producido principalmente por una evolución rápida y mal controlada.

Esta paradójica situación general presenta, no obstante, multitud de particularidades y matices en los diferentes lugares. En el espacio geográfico europeo hay algunos tipos de paisaje que han mejorado mayoritariamente, es el caso de los numerosos espacios naturales protegidos y de muchos sectores urbanos históricos o monumentales. Los ámbitos rurales de utilización extensiva son amplias

Recibido: 6.4.01. Revisado: 3.7.01
e-mail: fzoido@cica.es

En este mismo número, en la sección de Documentación, figura

la traducción al español de la Convención Europea del Paisaje, realizada por el autor de este artículo, miembro del Grupo de Trabajo constituido por el Consejo de Europa para redactarla.

superficies que en muchas partes aparecen relativamente estables o experimentan cambios cuyo control es sencillo. Sin embargo las periferias urbanas y rururbanas, la mayor parte del litoral y las áreas de agricultura intensiva se transforman con gran dinamismo, produciéndose frecuentemente nuevos paisajes desordenados y banales.

Muchos paisajes europeos, particularmente los mediterráneos, han sido elaborados en procesos de larga duración y en condiciones de especial fragilidad ecológica; son el resultado espontáneo (en el sentido empleado por Pierre Lavedan para caracterizar a la ciudad no planificada) de actuaciones sucesivas, no sometidas a una norma, ni coordinadas. Por otra parte, la valoración social de la forma del territorio proviene principalmente de su eficacia funcional, generalmente productiva; pero esta valoración inicial es trascendida culturalmente. Como ha puesto de manifiesto A. BERQUE (1994) el aprecio del paisaje, demostrado al nombrarlo con una palabra distinta a territorio, o al reproducirlo con imágenes que quieren transmitir sentimientos, es una capacidad adquirida o aprendida que aparece en momentos o etapas históricas distintas en las diferentes culturas y grupos sociales.

Además, la literatura ha insistido en señalar que el paisaje es también memoria individual y colectiva. Los paisajes que amamos forman parte de nuestra experiencia personal, sus valores nos han sido transmitidos por los medios habituales de la enseñanza y de la formación de la sensibilidad hacia la naturaleza y la cultura. El acto más íntimo de valoración del paisaje se sustenta en el sentimiento de finitud de la persona que contrasta su vida efímera con la contemplación de una hermosa vista, un panorama grandioso o su propio entorno que le sobrevivirá; en estas ocasiones la nostalgia y la melancolía son predominantes, pero determinadas creaciones literarias enseñan que esta intuición también puede ser consciente y serena (L. CERNUDA, 1958; J. A. MUÑOZ ROJAS, 1950). Aunque ahora ya sabemos que ni tan siquiera los montes son eternos, generalmente rechazamos los cambios en aquellos hechos a los que atribuimos valores tradicionales o duraderos; también cuando los expresa o los contiene el paisaje.

Por estas razones la principal tarea actual respecto a los paisajes consiste en intentar

conciliar su evolución, más dinámica, con el mantenimiento o mejora de sus cualidades y de su aprecio social o individual. En la previsión de una ocupación más densa y de una utilización más intensa, aunque sostenible, del espacio geográfico europeo, es preciso ser plenamente conscientes del valor de los paisajes, saber describirlos con detalle y explicarlos con rigor científico, comprender por qué se los aprecia, así como ser capaces de establecer los criterios generales de actuación en ellos y las medidas para el adecuado desarrollo de las actividades que en ellos se realizan cotidianamente. Ante esta ingente y ardua labor se puede ser individualmente más o menos optimista, pero la única opción política aceptable es la que ha asumido el Consejo de Europa al realizar la nueva Convención y ver en el paisaje un concepto y un hecho de gran interés natural y social, un gran objetivo ecológico y cultural y una posibilidad real de profundizar la democracia.

2. IDEAS PRINCIPALES DE LA CONVENCIÓN

La Convención Europea del Paisaje tiene sus antecedentes inmediatos en la Carta del Paisaje Mediterráneo —Carta de Sevilla— que fue elaborada en 1992 por las regiones de Andalucía, Languedoc-Roussillon, Toscana y Veneto, y adoptada por la Conferencia de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa (resolución 1994/256) en una conferencia de regiones mediterráneas celebrada en Taormina (Sicilia). Aunque el diagnóstico que en ambos casos sirve de punto de partida es similar, entre una y otra iniciativa se han producido importantes avances conceptuales y de objetivos. Las ideas y propuestas contenidas en la Convención que merecen ser destacadas son las siguientes:

2.1. El paisaje tiene que ser considerado por sí mismo

Este hecho debe ser subrayado, puesto que el paisaje aparece mayoritariamente en los instrumentos normativos como un *concepto de acompañamiento*, junto al patrimonio histórico, el medio ambiente u otros. Con gran frecuencia las normas vigentes mencionan el

paisaje, pero no lo consideran con el detalle que merece; este tratamiento más ornamental que sustantivo, tiene que ser sustituido por una consideración propia y permanente; como un aspecto más de la realidad pero bien diferenciado de otros con los que reiteradamente se le confunde (territorio, ecosistema, medioambiente).

2.2. La Convención establece una definición de paisaje

Superando así una sostenida ambigüedad normativa al respecto. Aunque existen multitud de definiciones académicas de gran complejidad y difícil conciliación, la Convención ha optado por una definición sencilla e integradora, que busca conciliar los aspectos objetivos y subjetivos, formales y causales presentes en el concepto de paisaje, y que le proporcionan su riqueza semántica, su transversalidad y su interés desde diferentes enfoques y objetivos.

2.3. El concepto de paisaje no debe ser reducido

Aunque la frecuencia de uso y la importancia concedida a expresiones como *paisaje natural* o *paisaje cultural* hayan tenido consecuencias muy beneficiosas en determinados lugares y prácticas, los nuevos planteamientos incluidos en la Convención pretenden mantener completa la rica semántica del concepto paisaje. Los adjetivos que más frecuentemente le son aplicados (rural, agrario, urbano, industrial, natural o cultural, entre otros) resaltan el predominio de ciertas formas o procesos genéticos, no un carácter esencial que excluya otros aspectos y causas, siempre plurales en la explicación de un paisaje determinado. La idea de evitar la adjetivación del paisaje no es explícita en la Convención, pero está implícita, puesto que en ella el paisaje nunca se adjetiva, salvo para hacer referencia a diferentes situaciones o particularidades distintivas.

2.4. El paisaje puede ser objeto de derecho

Generalmente considerado por los especialistas un *concepto jurídico*

indeterminado, su actual inserción en un acuerdo internacional que obliga a los Estados a realizar su desarrollo normativo, así como la orientación establecida por la Convención de integrar el paisaje en instrumentos de planificación local y regional, preferentemente en los de ordenación territorial y urbanismo, son orientaciones que permitirán superar planteamientos anteriores poco explícitos, ambiguos o erráticos (PRIORE, 1999).

2.5. Todo el territorio debe ser considerado como paisaje

En las normas vigentes en la mayoría de los Estados europeos la consideración del paisaje está referida a lugares excepcionales por sus condiciones naturales, sus significados culturales, su grandiosidad escénica o su belleza extraordinaria. Frente a esta concepción restringida o excepcionalista, la Convención reclama la atención para todos los paisajes, sean «*espacios naturales, rurales, urbanos o periurbanos... concierne tanto a los que pueden ser considerados notables como a los paisajes cotidianos y a los paisajes degradados*», porque en todas partes «*es un elemento importante de la calidad de vida de las poblaciones*». Esta idea, incluida en el artículo 2 del nuevo acuerdo internacional («*ámbito de aplicación*») ha sido el aspecto más debatido del mismo y puede inducir los cambios más significativos en las políticas de paisaje.

2.6. Protección, gestión y ordenación del paisaje

Si la condición del paisaje se predica para la totalidad del territorio, no se puede sostener como única actitud la conservacionista o proteccionista, dominante en las normas vigentes, orientadas sólo a la consideración de paisajes excepcionales. Protección, gestión y ordenación del paisaje son conceptos expresamente definidos en la Convención (artículo 1.º) en relación, respectivamente, a los elementos paisajísticos más significativos, a controlar su evolución cotidiana, y a la restauración o la creación de paisajes nuevos. Si en el apartado anterior se recoge la propuesta que

ha suscitado mayor debate político, en éste aparece el giro intelectual más importante aportado por la Convención. Todo paisaje contiene elementos o aspectos que deben ser simultáneamente protegidos, gestionados y ordenados. La dedicación al paisaje que ahora se plantea tiene que conciliar, en la totalidad del territorio, la preservación de sus valores con su utilización cotidiana y con la creatividad respecto a los hechos nuevos que se produzcan en él.

2.7. Objetivos de calidad paisajística

Definidos por la Convención como *«las aspiraciones de las poblaciones en cuanto se refiere a las características paisajísticas del entorno en el que viven»*, deben ser formulados por *«las autoridades competentes, mediante consulta pública, la participación de los agentes sociales concernidos y de las autoridades locales y regionales»*. Es preciso subrayar aquí las referencias a los aspectos subjetivo, social y cultural del paisaje, y a su utilidad para la mejora efectiva del ejercicio democrático. Frente a otros conceptos más abstractos o técnicos, incluidos habitualmente en el urbanismo y la ordenación del territorio, el paisaje puede representar un óptimo punto de encuentro para la participación social, las exigencias científicas respecto a las transformaciones territoriales y las propuestas, proyectos y objetivos políticos.

2.8. Conocer mejor los paisajes y reforzar su valoración social

Las políticas de paisaje a cuya implantación y desarrollo insta la Convención tienen que estar basadas en la identificación rigurosa de los paisajes de cada lugar, de sus características distintivas y cualidades. Estos conocimientos sólo serán posibles si se aplican los recursos y los medios científicos necesarios. Del mismo modo, una mayor atención educativa al paisaje tiene que ser la base de la sensibilidad social necesaria para que las poblaciones contribuyan a definir y defiendan objetivos de calidad paisajística para sus propios territorios.

2.9. Cooperación europea respecto al paisaje

El hecho de que el Consejo de Europa, que actualmente agrupa a 43 Estados con casi 800 millones de habitantes, sea el organismo que ha elaborado e impulsado la Convención, establece un primer nivel de cooperación que debería ser recogido y transformado cuanto antes en políticas y programas de la Unión Europea. Las referencias a los paisajes transfronterizos (artículo 9), a la asistencia mutua e intercambio de información entre los Estados firmantes (artículo 8), a la inserción de la dimensión paisajística en las políticas y programas internacionales (artículo 7) y la creación del premio de paisaje del Consejo de Europa, pueden servir de elementos iniciales para el desarrollo de la cooperación sobre los paisajes europeos.

3. POLÍTICAS DEL PAISAJE EN ESPAÑA

Las políticas de paisaje tienen una implantación desigual en Europa. Así frente a los amplios desarrollos que han experimentado en Alemania, el Reino Unido o Suiza, que incluso cuentan con una cierta tradición en esta temática, o al fuerte impulso que se les dio en Francia a finales de la década de 1980 (HILDENBRAND, 1995; PRIEUR, 1998; GALIANA, 1996 y LUGINBÜHL, 1999), en otros muchos países sólo hay aproximaciones confusas y muy poco sostenidas. Ésta es la situación de España, donde el paisaje ha sido mencionado en multitud de normas y objeto de tratamiento expreso en la legislación de protección de la naturaleza (la Ley 4/89, define la figura de *paisaje protegido*), la legislación urbanística (que desde 1956 contiene la posibilidad de realizar *planes especiales paisajísticos*) y la legislación del patrimonio cultural (Ley 16/85, que prefiere actuar aplicando el concepto próximo, aunque más restrictivo, de *entorno*). La cuestión principal es, sin embargo, el escasisimo desarrollo que se ha hecho de estas posibilidades legales respecto a los conflictos y necesidades presentes en los paisajes españoles.

En España, como en otros muchos países de Europa mediterránea, central y oriental, la ratificación y entrada en vigor de la nueva

Convención Europea, debería representar una ocasión importante para establecer políticas del paisaje mejor definidas y más decididas. En el caso español la fragilidad ecológica propia de tierras mayoritariamente de naturaleza mediterránea, junto a la extensión espacial e intensidad de varios procesos socioeconómicos de consecuencias contrapuestas (intensificación y abandono agrarios; concentración urbana y despoblación rural; creciente periurbanización y persistencia de la ciudad consolidada) con amplias repercusiones en el paisaje, hacen imprescindible el desarrollo de políticas paisajísticas. No obstante quedan pendientes importantes cuestiones institucionales que deben ser abordadas y resueltas.

En primer lugar la atribución de competencias políticas y administrativas. La Constitución Española no contiene mención alguna al paisaje, aunque indirectamente podría considerarse que lo incluye en su referencia genérica al medio ambiente y los recursos naturales (artículo 45); lo mencionan sin embargo algunos Estatutos de Autonomía; esta circunstancia podría facilitar la interpretación de una implícita atribución regional de las competencias. El hecho más importante es que esta cuestión todavía no ha sido expresamente planteada; decisión que no debería demorarse, ya que puede acarrear una dejación de funciones muy perjudicial, dado el actual dinamismo de muchos paisajes españoles.

En cualquier caso, la administración central del Estado podría desarrollar sus propios criterios y actuaciones paisajísticas sustentándolos en la legislación básica de medioambiente y patrimonio histórico, o sobre los espacios y lugares que tienen atribuidos excepcionales valores naturales o culturales y son competencia estatal.

Aunque la Convención Europea del Paisaje no señala regímenes competenciales de manera explícita, puesto que ello podría representar la incongruencia de este acuerdo internacional con asuntos propios de cada Estado, resulta indudable que se trata de un instrumento destinado a ser desarrollado operativamente a nivel regional y local. Diversas circunstancias de su elaboración y varias propuestas presentes en la Convención apuntan en este sentido: la preparación y tramitación del proyecto de acuerdo internacional por el Consejo de

Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa, las menciones expresas del principio de subsidiariedad y de la Carta de la Autonomía Local, la definición de objetivos de calidad paisajística con la participación de las autoridades regionales y locales, entre otras, son referencias muy claras en el sentido antes señalado.

En España, la administración central del Estado, puede aprovechar las oportunidades existentes en las normas vigentes sobre medio ambiente y patrimonio cultural para, al menos, promover actitudes y tratamientos del paisaje con las orientaciones que establece la Convención Europea; prioritariamente debería eliminar la indefinición y ambigüedad con que el paisaje aparece en el ordenamiento jurídico vigente. El Ministerio de Medio Ambiente, que ha encargado el *Atlas de los paisajes de España* a la Universidad Autónoma de Madrid, e impulsado con ello una primera labor de identificación (GUIJARRO, 2000), debería dar el paso de elaborar unas *directrices del paisaje*, o al menos de un *libro blanco*, que evite la dispersión y confusión ya presentes en otros asuntos, como la ordenación del territorio, a causa de planteamientos exclusivamente regionales y descoordinados (ZOIDO, 1998).

Por diferentes razones que sería prolijo expresar aquí, pero que ya han sido desarrolladas en otros trabajos (ZOIDO, 2000), las políticas del paisaje en España van a recaer, muy probablemente, sobre las autoridades regionales y locales. Las Comunidades Autónomas ya tienen atribuidas las competencias en ordenación del territorio, la gestión del medio ambiente y del patrimonio cultural; el planeamiento urbanístico, aunque debe ser aprobado definitivamente a nivel regional, es elaborado, aprobado inicial y provisionalmente, y gestionado por los municipios.

Con independencia de que el paisaje sea objeto de tratamiento en todos los niveles políticos y en los diferentes departamentos de la administración (ministerios y consejerías de agricultura, industria, obras públicas, etc.) el fundamento de su consideración debería referirse a sus valores como expresión cultural, como factor de calidad de vida y como recurso económico; por esta razón los instrumentos más básicos de las políticas del patrimonio, del medio ambiente, del

bienestar y desarrollo económico deberían contener los principios y objetivos generales relativos al paisaje.

En España, las políticas del paisaje pueden encontrar su base de aplicación más consistente en la legislación y las prácticas de ordenación territorial y de urbanismo por su importante implantación legal e institucional y su mayor desarrollo técnico. Los instrumentos de ordenación territorial supramunicipal deben contener, para todo el territorio abarcado, los principios, objetivos y criterios paisajísticos generales; deben establecer, además, las tipologías y unidades de paisaje, entendidas como espacios en los que se identifican las principales relaciones ecológicas (naturales y de actuación humana a lo largo del tiempo), los procesos y causas que deben ser tenidos en cuenta como fundamentos naturales e históricos de cada paisaje. Sin esta orientación, la acción paisajística tiende a ser una labor meramente superficial o maquilladora.

Pero si las políticas del paisaje no llegan a los instrumentos de ordenación atribuidos al poder local y concretamente al planeamiento urbanístico, es bastante probable que se apliquen únicamente a espacios muy singulares o que queden reducidas a buenas intenciones y planteamientos retóricos. Los instrumentos de ordenación local deben contener: la subdivisión y caracterización detallada de las tipologías y unidades de paisaje previstas en instrumentos más

generales; los objetivos de calidad paisajística definidos mediante participación pública y técnicamente contrastados; las normas y propuestas de protección, gestión y ordenación que servirán de base para realizar los planes o proyectos paisajísticos más detallados y para que los órganos administrativos puedan otorgar licencias o permisos de uso y edificación.

Para que estas políticas se realicen con el suficiente sustento científico es imprescindible avanzar en tareas de conocimiento y metodológicas todavía muy poco desarrolladas en España; principalmente en cuanto se refiere a la elaboración de inventarios o atlas de paisajes regionales (GÓMEZ MENDOZA, 1999); a la realización de metodologías detalladas para los tipos de paisaje más dinámicos o las situaciones de mayor riesgo (VENEGAS & RODRÍGUEZ, 1999): riberas fluviales, conjuntos históricos, periferias urbanas, paisajes agrarios de gran valor amenazados, actividades visualmente molestas o degradantes, entre otras; finalmente, a la realización y edición de manuales de buenas prácticas referidos a las implantaciones y actividades de más alta frecuencia o mayor incidencia paisajística (HILDENBRAND, 1999). La capacidad y responsabilidad para efectuar estos trabajos recae en gran medida sobre la Universidad, institución que también debiera realizar un mayor esfuerzo y aportación para el mantenimiento y mejora de la calidad de los paisajes españoles.

BIBLIOGRAFÍA*

BERQUE, A. y otros (1994): *Cinq propositions pour une théorie du paysage*, Champ Vallon.

BONTRON, J. C. & LUGINBUHL, Y. & CROS, Z. (1991): *Méthodologie pour l'identification et la typologie des paysages*, SEGESA - Ministère de l'Architecture et de l'Urbanisme, París.

CERNUDA, L. (1958): "Las ruinas", en *La realidad y el deseo ver en Poesía completa*: 323-26 Editorial Siruela, Madrid.

CAHIERS DE L'IAURIF (1997): *Les Paysages d'Île-de-France. Comprendre, agir, composer*, 117-118, 1997, 396 pp.

ESCRIBANO BOMBÍN, M. (1987): *El paisaje*, Ministerio de Obras Públicas y Transportes, Madrid.

ESPAÑOL ECHANIZ, I. (1998): *Las obras públicas en el paisaje*, Ministerio de Fomento, Madrid.

GALIANA, L. (1996): "Actualidad del paisaje en Francia. De la protección a la gestión paisajística del espacio rural", en *Ería. Revista cuatrimestral de Geografía*, n.º 39-40: 93-107.

GÓMEZ MENDOZA J. & OTROS (1999): *Los paisajes de Madrid: naturaleza y medio rural*, Alianza Editorial, Madrid.

GULJARRO, L. (2000): "Mucho más que un cuadro", en *Revista de los Ministerios de Fomento y Medio Ambiente*, 491; 98-103.

* Se recogen aquí únicamente las publicaciones y documentos citados, así como algunas referencias recientes de gran interés para abundar en las relaciones entre paisaje y ordenación.

- HILDENBRAND, A. (1995): *Paisaje y política de ordenación del territorio. Análisis de la experiencia internacional comparada*, Junta de Andalucía, 3 vols., 475 pp. (inédito).
- (1999): “Instrumentos de intervención sobre el paisaje. Ejemplos de buenas prácticas de la experiencia internacional”, en *Paisaje y ordenación del territorio*, Fundación Duques de Soria (en prensa).
- LUGINBÜHL, Y. (1999): “La política de paisaje en Francia y sus desarrollos”, en *Paisaje y ordenación del territorio*, Fundación Duques de Soria (en prensa).
- MUÑOZ ROJAS, J. A. (1950): “El corazón y el campo”, en *Las cosas del campo*: 99-100 Ed. Pretextos, Madrid (1999).
- PITTALUGA, A. (1987): *Il paesaggio nel territorio. Disegni empirici e rappresentazioni intuitive*, Hoepli, Milán, 232 pags.
- PRIEUR, M. (1995): *Le droit applicable aux paysages en droit comparé et en droit international*, Consejo de Europa. 97 pp. (inédito).
- PRIORE, R. (1999): “Derecho al paisaje, derecho del paisaje”, en *Paisaje y ordenación del territorio*, Fundación Duques de Soria (en prensa).
- Rehacer paisajes. Arquitectura del paisaje en Europa 1994-1999*, 2000, Fundación Caja de Arquitectos-Colegio de Arquitectos de Cataluña-Universidad Politécnica de Barcelona, Barcelona.
- SAMARDON, R. C.; KARP, J. P. (1992): *The legal landscape. Guidelines for regulating environmental and aesthetic quality*, Ed. Van Nostrand, Reinhold, New York.
- VENEGAS, C. & RODRÍGUEZ, J. (1999): “Valoración de los paisajes monumentales. Una propuesta metodológica para la integración paisajística de los conjuntos históricos”, en *Paisaje y ordenación del territorio*, Fundación Duques de Soria (en prensa).
- ZOIDO, F. (1998): “Paisaje y actuación pública. Inserción en la legislación y planificación europeas”, en *Paisaje y medio ambiente*: 28-44 Universidad de Valladolid y Fundación Duques de Soria, Salamanca.
- (2000): “Proteger y realzar el paisaje” en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Profesionales de Andalucía*, 7: 7-14 Sevilla.