

ITALIA

Francesco LO PICCOLO (corresponsal)
& Vincenzo TODARO

Departamento de Arquitectura, Universidad de
Palermo.

Sobre las incoherencias de la aplicación de los principios del Convenio Europeo del Paisaje (2000) en los planes paisajísticos de Italia (I)

Resumen: El *Convenio Europeo del Paisaje* (Florenia, 2000) define el paisaje como una porción de territorio tal y como es percibida por la población, cuyo carácter sea el resultado de la acción de factores naturales y/o humanos y de sus interrelaciones y cuya protección se integre en las políticas urbanísticas y de planificación del territorio.

No obstante, los planes paisajísticos, instrumentos de tutela del paisaje que hoy están vigentes en muchos países europeos (en particular en Italia) asumen casi siempre un valor especial, imponiéndose jerárquicamente sobre otros instrumentos de planificación y sustrayéndose a menudo del proceso de participación democrática de las comunidades locales. Tal condición determina graves efectos en la eficacia de las acciones de protección del paisaje. A partir de tales premisas, a través de la experiencia del Plan Paisajístico de los Montes Nebrodi en Sicilia, la presente contribución muestra cómo es posible activar un proceso participativo de las comunidades locales, no previsto por la normativa vigente, en la elaboración del plan paisajístico, en un contexto territorial tradicionalmente no favorable a las prácticas participativas.

Descriptor: Paisaje. Planes paisajísticos. Italia. Convenio Europeo del Paisaje.

Este artículo es el resultado de la confrontación crítica de los autores. El texto, fruto de elaboración conjunta, recoge en el primer párrafo las consideraciones redactadas por

1. El perfil ambiguo de la implementación en Italia de los principios del Convenio Europeo del Paisaje (2000)

El *Convenio Europeo del Paisaje* (suscrito en el 2000 por 15 países europeos) define al paisaje, desde una perspectiva cultural, como

«una determinada parte de territorio, tal y como lo percibe la población, cuyo carácter sea el resultado de la acción de factores naturales y/o humanos y de sus interrelaciones» (art. 1.a) (COUNCIL OF EUROPE, 2000).

Esta definición tiene en cuenta la idea de que los paisajes evolucionan con el tiempo, por efectos de fuerzas naturales y por la acción del hombre, y a la vez pone en evidencia la visión holística del paisaje, cuyos elementos naturales y culturales tienen que considerarse simultáneamente.

El *Convenio* además subraya el papel de la población y por lo tanto de las comunidades locales en la definición de las acciones de protección del paisaje considerando el hecho de que las políticas y los instrumentos que determinan un impacto sobre el territorio deben de tener en

Francesco Lo Piccolo, mientras que en el segundo, aquellas escritas por Vincenzo Todaro. Una segunda parte se publicará en el próximo número de CyTET.

cuenta las exigencias de las poblaciones y de la calidad del entorno en el que viven (SPIGLER & *al.*, 2008; DEJEANT-PONS, 2009; ZOPPI & LAI 2010; HERNIK & *al.*, 2013). Tal calidad está por tanto relacionada con la percepción que tienen las poblaciones del paisaje, en la conciencia del continuo proceso de deterioro al que está expuesto (STOEGLEHNER & SCHMID, 2007).

No obstante, las entidades públicas competentes en materia paisajística a menudo, tradicionalmente, se limitan a la predisposición y aplicación de instrumentos de protección que parecen rígidos y no compartidos, competencia exclusiva de técnicos especializados (FERRARA, 1978).

En Italia los contenidos del *Convenio* han sido incluidos desde el punto de vista normativo, por el *Código de Bienes Culturales y del Paisaje* (Decreto Legislativo 42/04) (MONTINI & ORLANDO, 2006) que reconoce al paisaje un papel central en la formación del bienestar individual y social, reiterando la necesidad de su salvaguardia, gestión y planificación (CARTEI, 2008).

El *Código*, en el art. 132, establece que las administraciones públicas cooperen para la definición de derechos y criterios relacionados con las acciones de tutela, planificación, recuperación, valorización del paisaje y de gestión de las intervenciones del mismo.

El plan paisajístico se define como el instrumento que, sobre la base del reconocimiento de los aspectos y caracteres peculiares del territorio, interviene sobre el paisaje articulándolo en ámbitos (art. 135).

En relación a cada ámbito, el plan paisajístico establece específicas normativas de uso y define los siguientes objetivos de tutela:

1. Estabilización desde el punto de vista ecológico del contexto ambiental, defensa del suelo y de la biodiversidad.
2. Valorización de la identidad y de la peculiaridad de un paisaje específico.
3. Mejora del disfrute del medioambiente.

En relación a los principios de «cooperación interinstitucional» (art. 143) y «concertación institucional» (art. 144) en la formación del plan paisajístico el *Código*, no obstante, manifiesta una cierta

ambigüedad que no deja mucho margen a la consulta democrática sobre las acciones de tutela del paisaje. De hecho, aunque esté prevista la participación de los sujetos interesados y de las asociaciones constituidas para la protección de los diferentes intereses, ésta todavía está enmarcada en el ámbito de los «procedimientos de aprobación de los planes paisajísticos» (art. 144), es decir posteriormente al proceso de planificación y no en el curso de la elaboración del plan.

Además, aunque esté prevista una posible coordinación de los planes paisajísticos con otros instrumentos de planificación y de sector (art. 145), incluidos los de desarrollo económico, el *Código* coloca al plan paisajístico al margen del sistema de planificación existente, renunciando a la posibilidad de una cooperación real y factible y de la racionalización de la relación con sus instrumentos de planificación: las autoridades locales territoriales de hecho están obligadas a conformar o adecuar sus propios instrumentos urbanísticos a las previsiones del plan paisajístico (art. 145) (CARTEI, 2007).

Observando las experiencias de planificación en curso en particular en el último decenio en Sicilia, la situación parece aún más grave ya que los planes paisajísticos, elaborados y en vías de aprobación, a menudo carecen de contenido proyectual y están estructurados según un rígido sistema vinculante articulado en tres «niveles de tutela» (COSTANTINO, 2009), definidos en modo automático en base a la coincidencia de vínculos preexistentes en la misma parte de territorio.

2. Criticidad de la planificación paisajística en Sicilia

A efectos de la elaboración del Plan Territorial Paisajístico Regional (PTPR), la Región de Sicilia sigue el modelo procedimental de la Ley 1497/1939, la primera ley a nivel nacional que se ocupa de la protección del paisaje, siguiendo un enfoque predominantemente estético. Este hecho, debido a la ausencia de una ley regional orgánica en materia de paisaje, es el resultado de la compleja normativa que ha supuesto la asignación de la exclusiva competencia de la protección del paisaje a la Región Siciliana. Con el Decreto del Presidente de la República Italiana 8 1972, junto con la transferencia a las regiones con estatuto ordinario¹ de

son establecidas por la Constitución nacional. En particular, las regiones con estatuto especial son aquellas que tienen competencias exclusivas en determinadas materias (por ejemplo la tutela del paisaje) y particulares formas de autonomía legislativa y administrativa. Las regiones con estatuto especial son Sicilia, Cerdeña, Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige y Friuli-Venezia Giulia.

¹ En Italia existen 15 regiones con estatuto ordinario y 5 regiones con estatuto especial. La diferencia depende del contenido del estatuto, fuente de derecho que disciplina la organización interna de las regiones: el estatuto especial es una ley con valor constitucional que define las formas y condiciones de autonomía especial, mientras que para las otras regiones las formas y condiciones de autonomía

las funciones administrativas ejercitadas por los órganos del Estado en materia urbanística, se transfería de hecho la función de redactar y aprobar los planes paisajísticos. Si para todas las regiones con estatuto ordinario el traspaso de tales competencias se define con un Decreto de 1977, para la Región Siciliana eso ya había sucedido con el Decreto del Presidente de la República Italiana 637 de 1975 que ponía en marcha las previsiones del Estatuto Regional Siciliano en cuanto a protección del paisaje, siguiendo las directrices de la Ley 1497/1939, demandando a la Región Siciliana la especificación de las formas y de los procedimientos para ejercitar estas funciones.

La Región Siciliana ha atribuido estas funciones a la Consejería de Bienes Culturales y Ambientales y a sus órganos periféricos, las Superintendencias, presentes en las 9 provincias sicilianas.

Pero si para los procedimientos de elaboración del PTPR la Región Siciliana debe seguir las indicaciones contenidas en la Ley 1497/39, en lo que concierne a los contenidos del Plan, estos deben referirse a la Ley 431/85 y al Decreto Legislativo 42/04², que han abandonado el modelo estético de tutela de la ley de 1939, reconociendo al paisaje un valor unitario que incluye componentes naturales y componentes culturales.

Sobre esta base, en 1999 la Consejería de Bienes Culturales y Ambientales ha establecido las Directrices para el Plan Territorial Paisajístico Regional³ que, sin tener valor de plan, sino de «pre-plan», subdividen el territorio regional en 17 ámbitos, para cada uno de los cuales debe redactarse un verdadero y particular plan paisajístico⁴.

Los planes paisajísticos contienen prescripciones (vínculos, limitaciones, etc.) dirigidas a:

1. Mantener las características de los bienes protegidos, considerando también las tipologías arquitectónicas y los materiales de construcción.
2. Especificar líneas de desarrollo urbanístico y de construcción de manera que no disminuyan el valor y las cualidades de un paisaje específico.

3. Salvaguardar los sitios incluidos en la lista del patrimonio mundial de la UNESCO.
4. Salvaguardar las áreas agrícolas.
5. Recuperar y recalificar los inmuebles y las áreas para reintegrar los valores preexistentes.
6. Realizar nuevos valores paisajísticos «coherentes e integrados».
7. Identificar otras intervenciones de valorización del paisaje, siguiendo también los principios de desarrollo sostenible.

La tarea de la elaboración de planes paisajísticos se ha confiado a la Superintendencia (órganos territoriales descentralizados de la Consejería). En los territorios que cuentan con la presencia de planes paisajísticos vigentes, los planes urbanísticos-territoriales redactados por las provincias y ayuntamientos, y los planes territoriales de los parques regionales deben acogerse a las indicaciones de los planes paisajísticos.

En relación a las experiencias de planificación sicilianas concluidas (referidas también a los planes que todavía no han sido aprobados), en el proceso de elaboración de los planes paisajísticos es posible detectar algunos aspectos críticos.

De hecho, para el nivel regional de las Directrices del Plan Territorial Paisajístico Regional de 1999 se ha habilitado una oficina específica (Oficina del Plan) dentro de la Consejería que ha permitido mantener una visión unitaria del proceso de aplicación del Plan Territorial Paisajístico Regional. Dicha oficina debería haber elaborado los planes paisajísticos para cada uno de los 17 ámbitos. No obstante, a fin de usar unos fondos residuales de la Programación Regional Siciliana 2000-2006 que imponían una descentralización territorial del gasto, la redacción de estos planes se ha confiado a las 9 Superintendencias. Así, además del gasto, se ha descentralizado también la acción planificadora unitaria inicialmente activada con las Directrices y la Oficina del Plan. Las Superintendencias han iniciado así el procedimiento de elaboración de los planes paisajísticos en relación con los propios territorios competentes, con evidente falta de homogeneidad relativa a las escalas de representación, a la metodología y a los contenidos analíticos y proyectuales.

² En relación a todo lo dicho, y en ausencia de una ley regional orgánica en materia de paisaje y planificación paisajística, el Decreto Legislativo 42/04, entrado en vigor en toda Italia a partir de mayo 2004, puede ser aplicado en Sicilia exclusivamente en cuanto a contenidos y no en la parte procedimental.

³ Las Directrices para el Plan Territorial Paisajístico Regio-

nal han sido aprobadas con Decreto Administrativo 6080 de fecha 21.05.1999.

⁴ La subdivisión en ámbitos responde a las características morfológicas y a las de los sistemas naturales, no a las de las unidades administrativas. A los 17 ámbitos hay que integrar el de las islas menores.

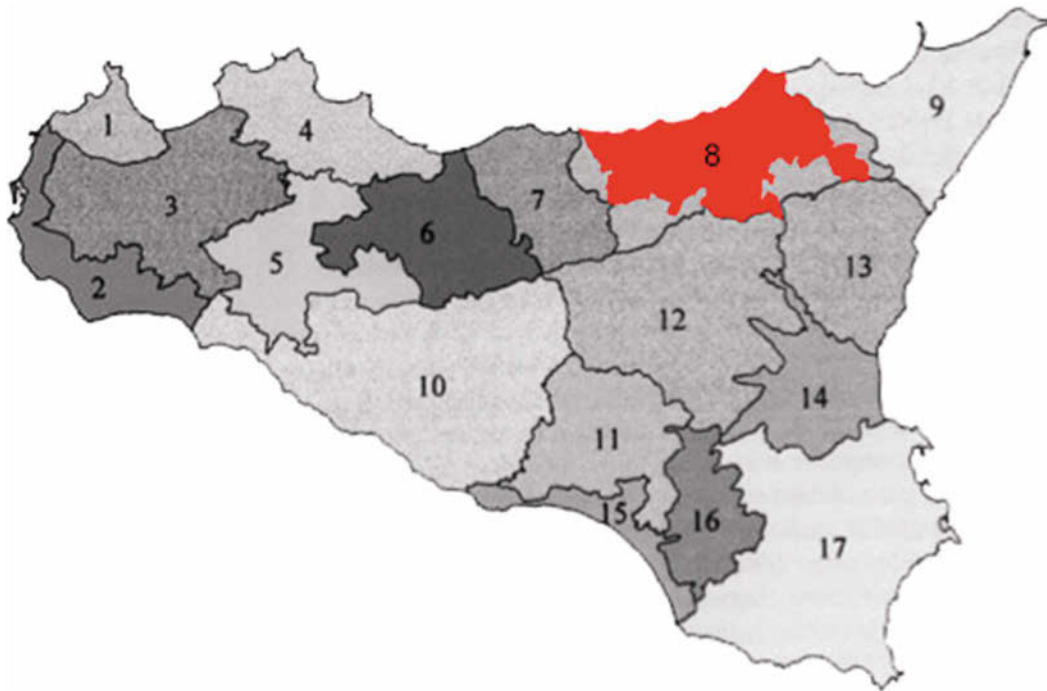


FIG. 1/ Los 17 ámbitos territoriales de las Directrices para el Plan Territorial Paisajístico Regional

Fuente: Elaboración propia.

De hecho, en la redacción de estos planes se ha constatado una débil coordinación técnica entre la Consejería Regional (Oficina del Plan) y las Superintendencias. En ausencia de esta coordinación, la redacción de cada uno de los planes paisajísticos ha perdido unidad de contenidos y de método.

Además, otros aspectos críticos relativos a los planes paisajísticos tienen que ver con el ex-

cesivo peso de la dimensión vinculante y la debilidad del componente proyectual, y también la debilidad o ausencia de una verdadera fase de concertación con los agentes locales y con las partes interesadas. Esta ausencia o debilidad de confrontación con las comunidades locales es la confirmación final de que en la experiencia de los planes paisajísticos se ha impuesto evidentemente un espíritu tecnocrático (COSTANTINO, 2009).

3. Bibliografía

- CARTEI, G. F. (2007): *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, Il Mulino, Bologna.
- (2008): «La nozione di paesaggio nella Convenzione europea del 2000 e nel Codice dei beni culturali e del paesaggio», en: W. CORTESE (Ed.) *Diritto al paesaggio e diritto del paesaggio*: 63-85, Editoriale Scientifica, Napoli.
- COUNCIL OF EUROPE, (2000): *European Landscape Convention*, <http://CONVENTIONS.OE.INT/TREATY/EN/TREATIES/HTML/176.HTM>.
- COSTANTINO, D. (2009): «La pianificazione paesaggistica siciliana dai vincoli ai livelli di tutela», en: *Il progetto dell'urbanistica per il paesaggio*, XII Conferenza Nazionale Società degli Urbanisti, Bari, 19-20 de febrero de 2009.
- DEJEANT-PONS, M. (2009): «Preface: cultural landscape across disciplines», en: J. HERNIK (Ed.) *Cultural Landscape Across Disciplines*: 13-14, Oficyna Wydawnicza BRANTA, Bydgoszcz – Krakow.
- FERRARA, G. (1978): «Landscape planning outlook in Italy», en: *Landscape Planning*, 5: 83-88.
- HERNIK, J. & K. GAWROŃSKI & R. DIXON-GOUGH (2013): «Social and economic conflicts between cultural landscapes and rural communities in the English and Polish systems», en: *Land Use Policy*, 30: 800-813.
- MONTINI, M. & E. ORLANDO (2006): «La tutela del paesaggio tra Convenzione europea del paesaggio e normativa italiana», en: V. PIEGIGLI & A.L. MACCARI (Eds.) *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio tra teoria e prassi*: 633-660, Giuffrè, Milano.

SPIGLER, A. & J.M. PIJANOWSKI & J. HERNIK (2008): «Landscape identification and evaluation research with the help of the ecovast method, as a contribution to the process of implementation of the European landscape convention-exemplified by the municipality of WiÅŁsniowa», en: J.M. PIJANOWSKI, & J. HERNIK (Eds.) *Infrastructure and Ecology of Rural Areas*: 28-42, Polish Academy of Science, Commission of Technical Infrastructure, Kraków.

STOEGLEHNER, G. & J. SCHMID (2007): «Development of cultural landscapes - Austrian situation and future perspectives in the light of the ELC», en: HERNIK, J. & L.M. PIJANOWSKI (Eds.) *Cultural Landscape - Assessment, Protection, Shaping*. Wyd: 59-68, AR Kraków, Kraków.

ZOPPI, C. & S. LAI (2010): «Assessment of the Regional Landscape Plan of Sardinia (Italy): A participatory-action-research case study type», en: *Land Use Policy*, 27: 690-705.

Recibido: 09.09.2014

PAÍSES BAJOS

Demetrio MUÑOZ GIELEN (corresponsal)
& J. R. BOSMA (CRÓNICA)

ASVA Student Union Location Amsterdam Area.

Asequibilidad de la vivienda para estudiantes en Ámsterdam

1. Introducción

Para los estudiantes, Ámsterdam es una de las ciudades más encantadoras de Holanda en la que vivir. Durante las últimas décadas, se ha incrementado la cantidad de estudiantes que viven en la ciudad. A día de hoy, 41.000 estudiantes viven fuera de casa de sus padres en diversos tipos de alojamientos en Ámsterdam. A consecuencia de este crecimiento sostenido, hay una enorme falta de viviendas para estudiantes.

Esta breve crónica trata las consecuencias presentes y futuras de la falta de vivienda para estudiantes y se centra principalmente en los enormes incrementos de los alquileres, lo que hace que muchos estudiantes no puedan permitirse pagar una vivienda. Los siguientes párrafos ofrecen cifras y datos concretos sobre el mercado actual de las viviendas para estudiantes en Ámsterdam. El segundo apartado trata sobre las repercusiones y los avances de la oferta de vivienda para estudiantes. El tercer apartado indica algunas de las consecuen-

El autor agradece a Demetrio Muñoz Gielen sus comenta-

rios y sugerencias al texto original de esta crónica.