

# **BASES PARA LA APLICACIÓN DEL CONVENIO EUROPEO DEL PAISAJE EN ESPAÑA\***

Florencio Zoido Naranjo. Geógrafo. Director del Centro de Estudios Paisaje y Territorio. Sevilla (España).

## **1. Sensibilidad paisajística**

Aunque parezca una obviedad quiero empezar esta intervención señalando el carácter paisajístico de la sociedad española, según los criterios establecidos hace ya algunos años (1996) por Augustin Berque (uso de una palabra específica, referencias literarias, representaciones pictóricas y realización de jardines). Esta afirmación inicial me parece imprescindible en este momento por dos razones. Se están produciendo cambios tan rápidos y determinantes en muchos paisajes españoles que parecen reflejar el desconocimiento o el desprecio de sus valores; pero, por otra parte, estas circunstancias tan negativas no pueden hacernos olvidar innumerables prácticas populares en la gestión de los paisajes comunes y cotidianos, ni las significativas contribuciones intelectuales españolas a la formación de la rica y diversa cultura paisajística europea.

Sobre la importancia cuantitativa y cualitativa de los cambios recientes en los usos del suelo y, en consecuencia, de los paisajes españoles me remito a la publicación del Observatorio de la Sostenibilidad (2006), de la que deseo destacar los expresivos datos que aparecen en la figura número 1.

La aparición de la palabra paisaje en español se produce en el siglo XVII de forma prácticamente coetánea (poco antes o después, según los casos) que en otras lenguas romances. Según Caro Baroja (1984) *paisaje* comienza a utilizarse en España asociada a la pintura flamenca; usándose con el mismo significado y con mayor frecuencia el termino *país* y el adjetivo *paisista* más que *paisajista*. Esta tendencia se mantiene durante el siglo XVIII; en castellano el termino está documentado en 1708 (Maderuelo, 2005).

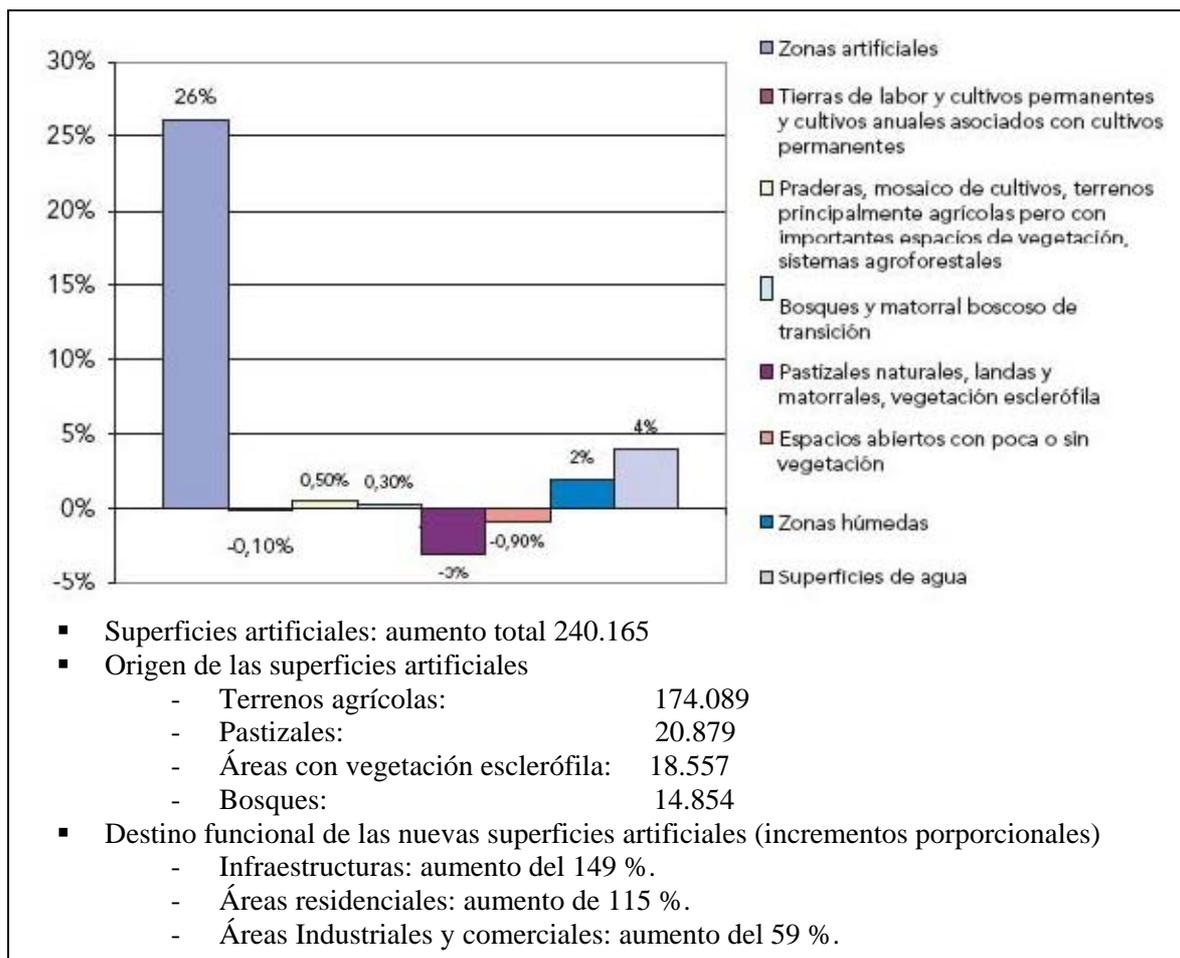
---

\* Publicado en la web del Consejo de Europa ([www.coe.int](http://www.coe.int))

Respecto a la gestión tradicional y a las aportaciones españolas a la consideración y valoración de los paisajes en Europa recordaré, a modo de ejemplos, algunos hechos bien conocidos.

El primer *Informe Dobris* (1995), elaborado por la Agencia Europea de Medio Ambiente, contiene en su capítulo 8 una clasificación de los paisajes continentales formada por 30 tipos; 13 de ellos están caracterizados por rasgos de dominante natural y los otros 17 por hechos claramente vinculados a la acción humana, entre estos últimos hay en la versión original del informe (en inglés) 2 tipos con denominaciones españolas (huerta y dehesa). Obviamente tipologías de escalas mayores (Mata Olmo y Sanz Herraiz, 2003 y Gómez Mendoza, 1999) ponen de manifiesto otras muchas aportaciones tipológicas españolas de gran valor a la diversidad paisajística europea.

Figura 1. Cambios en los usos del suelo en España entre 1987 y 2000. Importancia de las superficies artificiales. (Datos absolutos en hectáreas)



Fuente: Observatorio de la Sostenibilidad en España.

Un ejemplo sobre la gestión popular de los paisajes españoles nos puede sugerir o hacer recordar otros muchos semejantes, me refiero al valor paisajístico del habitat rural andaluz, puesto de manifiesto por el filósofo Julián Marías en su hermoso escrito “La casa enjabelgada” (1965). En muchos pueblos andaluces, poco antes de las ferias veraniegas, las casas se encalan; la imagen de estos pueblos en la distancia y la escena urbana que se percibe al recorrer sus calles blancas poseen un altísimo valor estético, claramente asociado a la alegría de las fiestas; al mismo tiempo el encalado anual contribuye a mejorar el clima estival (aumentando el albedo solar), fortalecer la cohesión de materiales constructivos deleznable (tapial, adobe) y realizar una periódica operación doméstica de higiene (eliminando hongos e insectos) mediante el efecto antiséptico de la cal.

Sobre realizaciones y aportaciones españolas a la cultura paisajística europea, junto a la justificada y tópica referencia a los jardines hispano-árabes (Roldán Castro, 2004), extraordinarios espacios verdes que, en algunos casos (la Alhambra y los alcázares de Sevilla), llevan casi un milenio con dicha función, deseo recordar dos ejemplos menos citados de nuestro Siglo de Oro concretamente la Fresneda de El Escorial, recientemente investigada con gran precisión (Cervera Vera, 2005) y la Alameda de Hércules de Sevilla, que todavía no ha recibido la atención científica que sin duda merece. En el primer caso encontramos la realización bajo el impulso directo del rey Felipe II, de un espacio paisajístico proyectado con los criterios formales de un jardín inglés, casi dos siglos antes de que este concepto aparezca nítido en los jardines del palacio de Eastbury y el parque de Stowe, diseñados por Charles Bridgeman (Fariello, 2000). En el segundo, Francisco Zapata y Cisneros, Conde de Barajas y asistente de la ciudad de Sevilla, también durante el reinado de Felipe II, crea un gran paseo público sobre una insalubre laguna existente en el intramuros sevillano (*Diccionario histórico*, 1993) mucho antes de que se abran a los habitantes de París los Jardines del Luxemburgo, impropriamente considerados con frecuencia como el primer espacio público ajardinado europeo.

Sobre paisajes comunes de uso cotidiano quiero destacar algunos ejemplos más recientes que igualmente estimo como de gran valor. Es el caso del mirador

de Es Colomer en Mallorca, al final de la carretera paisajística de acceso al faro de Formentor, diseñada a principios del siglo XX, por el ingeniero Antonio Parietti Coll; el mirador panóptico de la ermita de la Virgen de la Sierra en Cabra celebrado por el geógrafo Juan Carandell como el punto de vista o *tour d'horizon* más abarcador de toda Andalucía y declarado sitio de Interés Nacional en 1929 (López Ontiveros, 2002); o el sencillo pero impresionante cementerio marino de Finisterre en Galicia (Portela, 2001).

Finalmente las aportaciones artísticas españolas al paisaje no son de menor entidad. En este último aspecto recordaré la continuidad del género paisajístico en la pintura de Velázquez a Carmen Laffón (*Paisajes del Prado*, 1993) y las decisivas contribuciones literarias para desentrañar los aspectos más profundos que vinculan al espíritu humano con el paisaje; en este sentido los versos de Luis Cernuda (1944) resultan esclarecedores:

“La mirada es quien crea,  
Por el amor, el mundo,  
Y el amor es quien percibe  
Dentro del hombre oscuro, el ser divino.  
Criatura de luz entonces viva  
En los ojos que ven y que comprenden”.

Sin duda la sensibilidad demostrada durante siglos por éstos y otros innumerables comportamientos sociales y de élite se merece una respuesta diferente a la actual dinámica dominante de pérdida de valores y descaracterización paisajística.

## **2. Regulación paisajística**

Este conjunto de prácticas por las que una sociedad debe ser considerada paisajista, ha llegado más tardíamente a las normas que regulan el desarrollo de las actividades y los comportamientos sociales. Aunque se pueden rastrear antecedentes incluso medievales en ordenanzas municipales de ciudades musulmanas (Aljoxani, s. x) y cristianas (Collantes de Terán, 1977). En España, igual que en la mayoría de los países de su entorno próximo europeo

(Hildenbrand, 1993 y Prieur 1995), el paisaje aparece inicialmente en la legislación que protege la naturaleza y la belleza de determinados espacios singulares (1916, Ley de Parques Nacionales) y algo después (1933), indirectamente (parajes pintorescos), en la primera Ley de Defensa, Conservación y Acrecentamiento del Patrimonio Histórico Artístico (Rodríguez y Venegas, 1997). Otra circunstancia de carácter legal debe ser también destacada, la temprana vinculación de la protección y defensa del paisaje a la administración local y al régimen jurídico de las corporaciones locales (Ley de Bases de 1945 y Reglamento de Organización y Funcionamiento de 1952); la “protección y defensa” del paisaje es considerada en estas normas como “actividad principal municipal” y como atribución de los alcaldes y presidentes de las diputaciones provinciales.

Durante el tercer cuarto de siglo el paisaje se hace presente también en diferentes leyes y decretos sectoriales relativos a montes, agricultura de montaña, infraestructuras (carreteras, embalses y puertos deportivos), turismo y publicidad. De esta etapa merecen subrayarse otros tres hechos especialmente significativos. En primer lugar la consolidación de la presencia del paisaje en la legislación sobre conservación de la naturaleza (por su vinculación a tres de las cuatro figuras de protección –reserva integral, parque nacional y paraje natural– establecidas en la Ley 15/75). Se produce también la ampliación del concepto de paisaje en la legislación urbanística, al desarrollar ésta su inicial valoración natural y estética con la consideración explícita y más pormenorizada de los valores escénicos del paisaje, expresados concretamente en las referencias legales a los “paisajes abiertos”, las “perspectivas de conjunto” y en la obligación de no limitar “el campo visual”. Finalmente la normativa sobre carreteras (Orden de 1962 sobre publicidad en las márgenes y Orden de 1963 sobre plantaciones en la zona de servidumbre) desarrollan criterios de intervención muy detallados sobre el carácter de la publicidad (control del revés de los carteles) y su ubicación (prohibida sobre elementos naturales), o en relación con la vegetación que bordea las rutas, la cual debe integrarse en el paisaje y realzarlo (apertura de vanos en las hileras de árboles con anchura determinada por la velocidad media, evitar la “sensación de emparedamiento”, ocultar elementos visualmente molestos); en

estas normas incluso se promueve lo que, en lenguaje actual podría llamarse la creación de paisajes nuevos, al señalarse que “la sensibilidad estética del ingeniero tendrá ocasión de ponerse en evidencia” en la realización y ejecución de sus proyectos viarios.

Durante el último cuarto del siglo XX se producen interesantes progresos en la presencia normativa del paisaje, pero –paradójicamente- serán coetáneos de los procesos de alteración más significativos. La legislación urbanística desarrolla aún más su enfoque escénico (Reglamento de Planeamiento, 1978); la adaptación de la Directiva de Evaluación de Impacto Ambiental (Real Decreto 1302/86) exige la consideración del paisaje en relación con una larga lista de proyectos; la Ley de Aguas (1985) y la Ley de Costas (1988) hacen referencia a la protección y “utilización acorde” del paisaje. El principal avance se produce en la legislación de conservación de la naturaleza (Ley 4/89) que incluye la protección del paisaje entre sus “principios inspiradores” y como “finalidad específica” en la declaración de parques y monumentos naturales pero, sobre todo, por que establece la figura de “paisaje protegido” (art. 17).

De este periodo finisecular hay que subrayar también sus principales insuficiencias. Especialmente en el ámbito pionero de la legislación de patrimonio cultural. La nueva norma (Ley 16/85) contiene un avance significativo al incluir la noción de “entorno” de los monumentos, pero elude claramente el término paisaje, pues señala que en la “declaración como Bien de Interés Cultural de un Conjunto Histórico deberán considerarse sus *relaciones con el área territorial a que pertenece, así como la protección de los accidentes geográficos y parajes culturales que conforman su entorno*” (art. 17, subrayado mío).

En este contexto de luces y sombras dos circunstancias negativas deben ser destacadas. En primer lugar el hecho de que, aunque se producen avances legislativos, son evidentes en términos paisajísticos las insuficiencias en sus aplicaciones. Por otra parte, aunque el concepto de paisaje se ha abierto semánticamente y profundizado (al incluir junto a su vaga consideración estética inicial –bellezas naturales, lugares pintorescos- sus fundamentos ecológicos e históricos y su percepción o valoración escénica) sigue estando reducido a un

entendimiento proteccionista y confinado en su aplicación a lugares de excepcional valor o especial singularidad formal.

### **3. El futuro. Políticas paisajísticas**

El Convenio Europeo del Paisaje (en adelante CEP) representa un giro copernicano en el entendimiento político del paisaje (Priore, 2006); lo convierte en un bien público generalizado a todo el territorio, objeto de derecho de las poblaciones que lo perciben y para cuyo disfrute es preciso generar actitudes no sólo de protección, sino también de gestión y de ordenación. Esta forma de comprender el paisaje no está presente en la legislación básica española, aunque recientemente se ha incorporado a la normativa autonómica, si bien sólo en dos casos (Comunidad Valenciana en 2004 y Cataluña en 2005).

España suscribió el CEP en el acto de puesta a su firma (Palazzo Vecchio, Florencia, 20 de octubre de 2000) y está tramitando su ratificación. Es evidente que este compromiso inicial deberá ser referido a la totalidad del territorio español y desarrollado.

El CEP emana del Congreso de Poderes Locales y Regionales de Europa y es notoria su orientación hacia los niveles políticos territoriales básicos (apela a la autonomía local y al principio de subsidiariedad en su preámbulo y articulado), pero es igualmente obvio que el Estado, que adquiere un compromiso internacional sobre la totalidad de su territorio, queda obligado a encauzar su cumplimiento en todo él de manera acorde con su ordenamiento legal.

En España, según el esquema constitucional de distribución competencial entre los niveles políticos de la organización territorial del Estado, las competencias no relacionadas en la lista de las que son exclusivas de éste pueden serlo de las comunidades autónomas si figuran en sus estatutos de autonomía o si son solicitadas con posterioridad. El paisaje no es mencionado en la Constitución, aunque consta en los diarios de sesiones del Congreso que durante los trabajos preparatorios de la Carta Magna estuvo incluido y posteriormente fue eliminado en aras de una formulación directa y sencilla del artículo 45 referido al medio ambiente (Hildenbrand, 1996, citando a Pérez Luño, 1990.). Aparece en cuatro estatutos de autonomía (Andalucía, Castilla-La Mancha, Ceuta y Melilla)

y su presencia se está reforzando en los nuevos estatutos recientemente aprobados (Comunidad Valenciana, Cataluña) o en tramitación (Andalucía). Por otra parte, como ya se ha indicado, se empieza a legislar regionalmente sobre esta materia tomando como referente manifiesto el CEP.

Sin duda existen diferentes posibilidades para llevar a la práctica en España los principios, objetivos y criterios que el CEP ha establecido, pero estimo que sería de gran utilidad un acto reglado y, a ser posible, consensuado de clarificación competencial. Si el Estado ratifica el CEP adquiere indudablemente compromisos propios, aunque éstos podrán ser de mayor o menor desarrollo (representación internacional, paisajes transfronterizos, legislación básica, intervención en la gestión de determinados espacios...). La adopción de una posición de mayor intervención puede sustentarse en distintos hechos:

- Garantizar a todos los ciudadanos un derecho relacionado con su bienestar y calidad de vida.
- Desarrollar principios y objetivos ya incluidos (aunque parcialmente) en la legislación básica en vigor (medioambiental, patrimonial, del suelo, aguas, costas, etc.).
- Aplicar las medidas previstas en el CEP y sobre las que se adquiere un compromiso al ratificarlo.

El desarrollo y aplicaciones de la protección, gestión y ordenación del paisaje por las comunidades autónomas, los cabildos insulares, las provincias y los municipios encuentra también fundamento en el ordenamiento vigente (básico y autonómico) y en las prácticas públicas existentes en España desde hace casi un cuarto de siglo y aún con anterioridad.

Con independencia de su distribución competencial, la convergencia actual de diferentes hechos y procesos reclama la adopción de políticas del paisaje mejor definidas y articuladas para toda España; principalmente por las siguientes causas:

- La evolución negativa de muchos paisajes españoles; tanto por cambio en los usos del suelo, como por abandono.

- La situación presente de las políticas de urbanismo y ordenación del territorio, en las que la inclusión del paisaje puede representar una nueva oportunidad de mayor coherencia general en el gobierno del territorio.
- La actual coyuntura de revisión de legislación orgánica (estatutos de autonomía) y básica (régimen local, patrimonio histórico, suelo, desarrollo rural...), así como la previsible reforma constitucional.
- La ratificación y aplicación del CEP que puede actuar como motor de nuevas respuestas necesarias y para cumplir el compromiso asumido.

La definición y realización de las políticas del paisaje no son un capricho elitista. Los valores ecológicos y culturales de nuestros paisajes pueden perderse o reducirse y repercutir negativamente en la calidad de la vida cotidiana o en diferentes procesos y actividades económicas. Dichas políticas también pueden ser útiles para afianzar y desarrollar actuaciones públicas relacionadas con determinados ámbitos (mantener los centros urbanos históricos) y mejorar otros (periferias urbanas), o para administrar mejor grandes extensiones territoriales (áreas rurales abandonadas, espacios que se desertifican, riberas fluviales arrasadas...).

Las políticas del paisaje tampoco son una utopía; los ejemplos que en este sentido ya proporcionan algunos países del entorno europeo próximo muestran su viabilidad y utilidad. Pero, ante todo, como sociedad paisajística, los españoles debemos también acordar que esas políticas son necesarias para dar mayor contenido y eficacia a la nueva “ética ambiental que necesitamos para sobrevivir” (Berque, 1996) y seguir siendo parte coherente de la naturaleza.

## **BIBLIOGRAFÍA CITADA**

- ALJOXANÍ (Abuabdala Mohamed ben Harit.), *Historia de los jueces de Córdoba*, traducción del árabe, prólogo y notas por Julián Ribera. Editorial Aguilar, 1965 (ed. original 1914), 728 págs.
- BERQUE, Augustín. (1996), “Paysage, milieu, histoire », en VV. AA. , *Cinq propositions pour une théorie du paysage* », Champ Vallon, Mayenne, 123 págs., cfr. págs. 11-29.

- *Cambios de ocupación del suelo en España. Implicaciones para la sostenibilidad* (2006), Observatorio de la sostenibilidad en España, Madrid, 485 págs.
- CARO BAROJA, Julio (1986) “La interpretación histórico-cultural del paisaje”, en *Paisaje y ciudades*, Taurus, Madrid, 234 págs. cfr. págs. 13-15.
- CERNUDA, Luis, “Cuatro poemas y una sombra. I. La ventura, “de vivir sin estar viviendo”, ver en HARRIS, Derek y MARISTANY, Luis (edits), *Cernuda. Poesía completa*, Ediciones Siruela, Madrid, 1993, 863 págs. cfr. págs. 384 y 385.
- CERVERA VERA, Luis (2005), *La Fresneda. Un lugar de Felipe II en el entorno de El Escorial*, Fundación Benetton y Ediciones Doce Calles, Madrid, 116 págs.
- COLLANTES DE TERÁN, Antonio (1977), *Sevilla en la baja edad media, la ciudad y sus hombres*. Ayuntamiento de Sevilla, 447 págs.
- *Diccionario Histórico de las calles de Sevilla* (1993), Ayuntamiento de Sevilla y Consejería de Obras Públicas y Transportes, Sevilla, 3 vols. de 497, 495 y 164 págs., cfr. Págs. 40-47.
- *Europe's environment – The Dobris Assesment*, 1995, Agencia Europea de Medio Ambiente, 535 págs.
- FARIELLO, Francesco (2000), *La arquitectura de los jardines*, Ed. Maireia/Celeste, Madrid, 374 págs.
- GÓMEZ MENDOZA y otros (1999), *Los paisajes de Madrid*, Alianza Editorial, Madrid, 302 págs.
- HILDENBRAND SCHEID, Andreas (1993), *Paisaje y política de ordenación del territorio. Análisis de la experiencia internacional comparada* (inédito), Junta de Andalucía, Sevilla, 3 vols.
- LÓPEZ Ontiveros, A. (2002), *La geografía de la provincia de Córdoba según Juan Carandell Pericay*, Real Academia de Córdoba de Ciencias, Bellas Letras y Nobles Artes, Córdoba, 86 págs.
- MADERUELO, Javier (2005) *El paisaje. Génesis de un concepto*, Adaba, Madrid, 341 págs., cfr. págs.26-32

- MARÍAS, Julián (1965), “La casa enjabelgada”, en *Nuestra Andalucía y Consideración de Cataluña*, Revista de Occidente, Madrid, 1972, 173 págs, cfr. págs. 19-23.
- MATA OLMO, Rafael y SANZ HERRÁIZ, Concepción, *Atlas de los paisajes de España* (2003), Ministerio de Medio Ambiente, Madrid, 683 págs.
- *Paisajes del Prado, Los* (1993), Fundación Amigos del Prado, Madrid, 418 págs.
- PÉREZ LUÑO, A. (1990), *Derechos humanos, Estado de derecho y Constitución*, Editorial Tecnos, Madrid.
- PORTELA, César (2000), “Paisaje y proyecto”, en ZOIDO NARANJO, F., y VENEGAS MORENO, C., *Paisaje y ordenación del territorio*, Fundación Duques de Soria y Consejería de Obras Públicas y Transportes, Sevilla, 353 págs. Cfr. págs. 296-302.
- PRIEUR, Michel (1995), *Le droit applicable aux paysages en droit comparé et en droit international* (inédito), Consejo de Europa, Estrasburgo, 87 págs.
- PRIORE, Riccardo (2006), *Convenzione Europea del Paesaggio. Il testo tradotto e comentato*. Università degli Studi Mediterránea de Reggio Calabria, 95 págs.
- RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, J. Y VENEGAS MORENO, C., *El paisaje en el ordenamiento jurídico español. Principales referencias legales* (inédito), Sevilla, 23 págs.
- ROLDÁN CASTRO, Fátima (coord.), (2004), *Paisaje y naturaleza en Al-Andalus*, Fundación El Legado Andalusi, Granada, 362 págs.