

RICCARDO PRIORE
Jurista. C.P.L.R.E. Consejo de Europa

DERECHO AL PAISAJE, DERECHO DEL PAISAJE*

MOTIVACIONES SOCIALES Y OBJETIVOS POLÍTICOS DE LA EVOLUCIÓN DE LA APROXIMACIÓN AL PAISAJE EN EL DERECHO EUROPEO

[*]

Trabajo presentado en 1999.

[Texto traducido del original en lengua francesa por Juan Vicente Caballero Sánchez. Universidad de Sevilla]

1. Introducción

Este texto presenta la evolución de la aproximación jurídica relativa al paisaje en el derecho comparado y en el derecho internacional. Se refiere a los progresos relativos a la noción de paisaje, así como al nuevo reconocimiento de su función social por las poblaciones y el mundo político. La consagración de esta evolución jurídica, cuyos primeros pasos han sido realizados en el seno de un número restringido de Estados miembros, ha tomado forma a escala europea y, de forma más precisa, en el marco de los trabajos relativos a la preparación del proyecto de Convención Europea del Paisaje del Consejo de Europa.

2. La concepción “elitista” del paisaje

2.1. Consideraciones de derecho comparado

Las primeras actividades de los Estados encaminadas a la protección de los paisajes se basaban en una concepción jurídica muy limitada de la noción de paisaje que, por otra parte, se refería únicamente a su dimensión objetiva. Los poderes públicos de la mayoría de los países europeos han considerado de hecho que sólo los territorios poseedores de características excepcionales desde un punto

de vista histórico, natural o, más generalmente, estético podían ser considerados como “paisajes” y merecer así una protección jurídica específica.

Sobre la base de esta concepción, estos “territorios-paisajes” se han beneficiado de un régimen de protección jurídica con vistas a la conservación y salvaguarda de su valor extraordinario. Los territorios que no presentaban valores excepcionales desde un punto de vista natural, histórico o estético no han sido objeto de ninguna forma de protección jurídica en lo que respecta a su dimensión paisajística. Estos territorios han sido considerados, por así decirlo, como “territorios no paisajes”.

Esta concepción del paisaje, que podría definirse como “elitista”, aparece con toda evidencia en las disposiciones legislativas relativas a la definición del paisaje de un número importante de países

Europeos que, en parte, están en vigor hoy en día. Estos textos contienen en efecto expresiones tales como “interés público por motivos históricos y estéticos”, “gran valor estético y natural”, “espacio suficientemente característico y homogéneo para que sea objeto de una delimitación”, o incluso “alta calidad en el plano visual y estético”, o “paisajes característicos y curiosidades naturales”. En estos textos, el paisaje es considerado como un museo sin porvenir que conviene conservar inmutable. El elemento esencial del paisaje, es decir, el papel de los individuos en relación con su percepción, su variabilidad y su capacidad de evolución, son de hecho completamente ignorados.

Desde el punto de vista de la clasificación jurídica, dada la diversidad de los valores paisajísticos excepcionales (naturales y culturales) a tener en cuenta, el derecho que asegura la protección jurídica de los paisajes considerados como excepcionales ha sido a menudo adscrito al derecho de lugares y monumentos históricos, con relación al interés cultural del paisaje, o al derecho de protección de la naturaleza, extendido al derecho ambiental, en relación con el interés natural del paisaje.

La adscripción administrativa del paisaje ha seguido de forma natural a la aproximación vinculada a su clasificación jurídica. En la mayor parte de los casos, los ministerios encargados de las cuestiones paisajísticas son los ministerios de medio ambiente. Sin embargo, no es raro constatar que esta responsabilidad ha sido a veces confiada a otros ministerios, tales como los ministerios de agricultura, cultura, obras públicas u ordenación del territorio. Estas diferencias ponen en evidencia que, en la mayor parte de los casos, el paisaje o, mejor dicho, los paisajes que presentan características consideradas como excepcionales, han sido protegidos en función de los elementos que los componen y casi nunca en su conjunto.

Por otra parte, con mucha frecuencia, las normas dirigidas a la protección de paisajes que presentan características excepcionales desde un punto de vista cultural o natural han tomado en consideración estos paisajes únicamente de forma indirecta. Raramente una legislación especial o sectorial ha sido consagrada al paisaje de forma específica.

Una primera ampliación de este enfoque ha visto la luz cuando el paisaje ha sido adscrito al derecho del urbanismo y de la ordenación del territorio. En efecto, por su aproximación sistemática al territorio, estas disciplinas han tenido el mérito de acabar con la distinción entre paisaje natural y paisaje cultural. El urbanismo y la planificación territorial han mostrado que los paisajes constituyen espacios compuestos de un conjunto de elementos tanto naturales como artificiales y que, por otra parte, actualmente es muy difícil observar en Europa paisajes no antropizados.

El fin de esta distinción ha permitido igualmente una interpretación más flexible de los caracteres excepcionales de un paisaje con vistas a su protección jurídica. En esta perspectiva, ciertos parlamentos han adoptado leyes que han ampliado considerablemente las categorías de lugares susceptibles de ser protegidos a través de la integración de los elementos estructurantes del paisaje y de la valorización de los ecosistemas (Italia). Además, ciertas administraciones públicas han empezado a rechazar permisos de construcción si los proyectos perjudican a los paisajes, incluso si estos paisajes no están ni clasificados ni inscritos (Francia).

2.2. Consideraciones de derecho internacional

A nivel internacional, la consideración del paisaje por el derecho ha padecido igualmente de la concepción elitista y de las distinciones artificiales vinculadas a elementos particulares que representan el carácter excepcional de los paisajes. Del mismo modo, se puede constatar que el paisaje muy raramente ha sido objeto de una reglamentación jurídica internacional específica.

El tema del paisaje es abordado indirectamente por un cierto número de tratados internacionales en los ámbitos cultural o natural, tales como la Convención para la salvaguarda del patrimonio arquitectónico de 1985, llamada Convención de Granada; la Convención sobre la protección de los Alpes de 1991, o la Convención sobre la responsabilidad civil de los daños resultantes de actividades peligrosas para el medio ambiente de 1993.

Un único tratado europeo, aunque limitado a tres estados –Bélgica, Holanda y Luxemburgo– está específicamente consagrado al paisaje. Se trata de la Convención Benelux de 1992, cuyo título es “Convención en materia de conservación de la naturaleza y de protección de los paisajes”. Sin embargo, hay que precisar que este texto prevé una intervención directa en la materia, sobre todo en lo relativo a zonas naturales y paisajes transfronterizos.

A escala mundial, en 1992, se amplió el campo de aplicación de la Convención relativa a la protección del patrimonio mundial cultural y natural, adoptada en 1972 en el marco de la UNESCO, a fin de que los paisajes puedan también figurar en la Lista del patrimonio mundial establecida en su seno. Aunque sigue refiriéndose a la exigencia del carácter excepcional y universal de los paisajes, esta ampliación de la Lista del patrimonio mundial a los paisajes ha tenido el mérito de incluir a la vez sus aspectos culturales y naturales.

3. La concepción “social” del paisaje

3.1 El nuevo papel del derecho en relación con el paisaje

Estas consideraciones de derecho positivo, comparado e internacional, nos dan la posibilidad de constatar que el paisaje, excepción hecha de ciertas iniciativas puntuales llevadas a cabo en un número limitado de países en el curso de los últimos años, no ha sido tomado en consideración por el derecho más que de forma parcial, incompleta e indirecta.

Probablemente, este hecho constituye el reflejo de una concepción doctrinal que considera que el derecho debe tener siempre un fundamento ético y que, por consiguiente, debe proceder mediante juicios de valor.

Es decir, es verdad que el derecho tiene como misión legislar, sobre la base de un proceso democrático, sobre lo que es bueno y lo que es malo para la sociedad humana. Pero eso no quiere decir que el derecho deba establecer lo que es bello y lo que no lo es.

En lo que concierne al paisaje, esta actitud dirigista está probablemente en el origen de esta aproximación jurídica parcial, incompleta e indirecta, que no ha permitido nunca al paisaje convertirse en sujeto y objeto de derecho autónomo. Es útil recordar aquí el significado de expresiones “objeto de derecho autónomo” y “sujeto de derecho autónomo”.

Por “objeto de derecho” se entiende la posibilidad de que un valor o un interés (individual o social) se convierta en relevante para el derecho. Este hecho provoca el nacimiento de una situación jurídica subjetiva que, en ciertos casos, puede tomar la forma de un verdadero “derecho”. El reconocimiento jurídico de un valor o interés determinado puede dar lugar a una protección jurídica particular. Si la creación de un derecho se hace independientemente de otras situaciones jurídicas subjetivas reconocidas por el derecho, puede hablarse igualmente de “derecho autónomo”. A este respecto, es necesario subrayar que este tipo de derecho no puede existir sin que se identifiquen con precisión sus titulares (persona física o jurídica).

La expresión “sujeto de derecho” es una consecuencia de la creación de una o varias situación(es) jurídica(s) subjetiva(s) concernientes a un interés particular.

En esta perspectiva, el “derecho del paisaje” constituye el conjunto de normas dirigidas a la protección de esta(s) situación(es) jurídica(s) subjetiva(s) y puede ser considerado como un dominio autónomo del derecho o un subdominio del derecho ambiental.

Partiendo de estas observaciones, se puede afirmar que, en materia de paisaje, el papel del derecho no es reconocer y proteger un valor o una belleza paisajística particulares; lo que el derecho debe reconocer en primer lugar y, por consiguiente proteger, es un valor complejo: la necesidad de todos los ciudadanos de establecer una relación sensible con el territorio, de beneficiarse de esta relación y de participar en la determinación de las características formales de los lugares que habitan o frecuentan. El paisaje debe así convertirse en un interés relevante para el derecho, independientemente del valor que se le atribuya.

Ya no es admisible que sólo una parte de los territorios de los Estados sea reconocida como portadora de valor paisajístico y pueda así beneficiarse de protección. Dado el carácter subjetivo del valor que se atribuye al paisaje, lo que es digno de protección para unos no lo es forzosamente para otros y viceversa. Nadie tiene derecho a emborronar la dimensión paisajística de un territorio sin haber tenido primero en cuenta el interés del conjunto de la población local afectada.

A este respecto, se puede observar también que el marco de vida de las poblaciones no siempre presenta valores paisajísticos excepcionales. Sin embargo, todos los ciudadanos tienen derecho a un paisaje de calidad y no sólo aquellos que tienen el privilegio de habitar o frecuentar paisajes de valor excepcional.

El derecho debe dar respuesta a esta demanda social naciente y, sobre todo, debe garantizar que todos los ciudadanos se pueden beneficiar de la calidad de la dimensión paisajística de sus territorios.

Esta concepción “social” del paisaje no es una construcción teórica. Representa la voluntad de las poblaciones, que cada vez conceden más importancia a su marco de vida. Este último ya no puede ser determinado por un desarrollo económico que no tiene en cuenta la apariencia de los territorios a los que afecta, sino que debe reflejar las verdaderas aspiraciones de los hombres y mujeres que lo habitan.

La calidad del marco de vida de las poblaciones reposa, entre otros, en el sentimiento derivado de la percepción, especialmente visual, del entorno que les rodea, es decir, el paisaje. Las poblaciones han tomado conciencia de que la calidad y la diversidad de numerosos paisajes se reducen por el efecto de factores tan numerosos como variados y que este fenómeno perjudica la calidad de vida cotidiana.

Ocuparse de los paisajes significa pues proteger los valores espirituales y los sentimientos que vinculan a los ciudadanos con su marco de vida cotidiano y contribuir a su serenidad frente a una sociedad que con demasiada frecuencia se expresa únicamente en términos de valores bursátiles y de ofertas comerciales. Esto representa un mundo virtual y superficial, a veces muy lejano de las necesidades íntimas de los seres humanos.

Estos valores materiales producen, en la mayor parte de los casos, paisajes degradados debido a la extensión incontrolada de la urbanización, la proliferación de centros comerciales, el espectacular aumento de vallas publicitarias, el desarrollo a veces aberrante de infraestructuras de transporte y de producción energética, la creación de instalaciones turísticas no duraderas, la simplificación de los

paisajes agrarios, el abandono de ciertas regiones rurales, la extensión de bosques y eriales, la destrucción de esos bosques por los incendios, la explotación salvaje del suelo o el abandono de zonas mineras. Estos factores afean y banalizan nuestros paisajes, reducen considerablemente la diversidad de los lugares y sus caracteres autóctonos, debilitan la identidad y el sentimiento de pertenencia de los habitantes y alejan a los visitantes extranjeros.

3.2. Hacia el reconocimiento de un “derecho al paisaje”

Desde otro punto de vista, es difícilmente aceptable que sólo los valores e intereses materiales vinculados al territorio sean reconocidos y protegidos por el derecho. La relación de los hombres y las mujeres con su entorno debe ser completa y equilibrada. Las exigencias vinculadas a la vivienda, la alimentación, la producción agrícola e industrial y a la movilidad constituyen intereses materiales insoslayables que el derecho reconoce desde hace mucho tiempo. Sin embargo, la exclusiva satisfacción de estos intereses puede provocar graves desequilibrios medioambientales.

Un ejemplo de este tipo de desequilibrios lo representa la catástrofe acaecida en Nápoles, en Italia, en mayo de 1998. Un deslizamiento de tierras destruyó un número importante de localidades y acabó con muchas vidas humanas. Este desastre fue provocado por una gestión insensata del territorio que privilegia la satisfacción de los intereses materiales de la población en relación con la construcción de chalets de vacaciones en serie, garajes de tamaño exagerado, piscinas privadas de grandes dimensiones, carreteras suplementarias innecesarias, etc. Es evidente que las autoridades públicas competentes a nivel local, regional y nacional no han sabido encauzar esta tendencia y a veces la han favorecido debido a intereses financieros. Pero lo que nos parece aún más grave es el hecho de que aquéllas no hayan sido capaces de sensibilizar a los ciudadanos sobre la importancia de no desfigurarse su propio territorio, marco de vida de todos los días.

Desde este punto de vista, es muy importante que los poderes públicos, a todos los niveles, reconozcan y protejan igualmente los valores espirituales que completan la relación de los individuos y de las sociedades con su entorno. El paisaje constituye uno de esos valores, probablemente el más importante.

El reconocimiento por el derecho de un interés paisajístico y, por consiguiente, de un “derecho al paisaje” puede permitir la satisfacción de las necesidades más profundas de las poblaciones. Si estas necesidades son estimuladas, reconocidas y protegidas por las autoridades públicas, puede establecerse un vínculo profundo entre las poblaciones y el territorio. De este vínculo puede nacer una verdadera cultura del territorio. Esta cultura constituye una condición indispensable para impedir la degradación del territorio causada por la satisfacción de necesidades meramente materiales de los individuos y para promover una calidad de vida basada en el conjunto de aspiraciones de los ciudadanos.

Un gran número de catástrofes –a las que a menudo se ha querido calificar como “catástrofes naturales”– han sido provocadas probablemente por la negación de esta cultura y la satisfacción exagerada de los intereses basados en la explotación material de los recursos territoriales.

No hay que olvidar que la satisfacción del interés paisajístico puede permitir a las poblaciones identificarse con los marcos de vida en los que trabajan o pasan su ocio. Esta identificación, que puede ser a la vez local, regional, nacional y europea, refuerza el sentimiento de autoreconocimiento individual y colectivo de los ciudadanos y de pertenencia a una sociedad determinada. La satisfacción del interés paisajístico puede igualmente contribuir a la diversidad natural y cultural, así como a la salud física y psicológica de las poblaciones y, por consiguiente, a su necesidad de expresión y crecimiento personal. Esto representa una ocasión de desarrollo

sostenible, pues la calidad del paisaje constituye un elemento esencial para el éxito de las iniciativas económicas y sociales de carácter público y privado.

4. El proyecto de Convención europea del paisaje

4.1. Los orígenes

Uno de los principales objetivos del Consejo de Europa es transformar en principios jurídicos los ideales que fundamentan la civilización europea y le permiten desarrollarse; de hecho y gracias al profundo compromiso con la realización de este objetivo, el Consejo de Europa es reconocido como el iniciador de la construcción europea. Ésta está basada, en efecto, en los ideales de derecho, de democracia y de paz que son compartidos por los 40 Estados miembros del Consejo de Europa en el marco de una identidad cultural común y a la vez diversa. Es cierto que transformar ideales en principios jurídicos no ha sido siempre una tarea simple, sobre todo si se considera que un ideal es precisamente lo que no existe más que en la imaginación.

Pero sin el carácter visionario del Consejo de Europa, la construcción europea no habría alcanzado probablemente los resultados políticos, sociales, económicos e institucionales que son la realidad de la Europa actual. Si deseamos que esta construcción progrese, es muy importante que las autoridades responsables de la misma sigan imaginando, que consigan identificar los ideales y los principios sobre los que basar la identidad futura de nuestro continente.

Consciente de su cometido y experiencia y seguro de su proximidad a los ciudadanos, el Consejo de Europa reflexiona permanentemente a fin de identificar los ideales que contribuyan a la consolidación de la identidad cultural europea, sobre todo después de las grandes transformaciones políticas, sociales y económicas que han caracterizado la historia de nuestro continente durante los últimos diez años.

En el marco de esta reflexión continua, el paisaje ha sido reconocido como uno de los componentes fundamentales de la identidad de los hombres y las mujeres de Europa. Pero no sólo esto. De forma más concreta, los órganos competentes del Consejo de Europa han tomado conciencia de que el paisaje representa uno de los factores esenciales del marco de vida de las poblaciones y de que su degradación tiene una influencia muy negativa en la calidad de vida cotidiana de esas poblaciones.

La identificación del paisaje como componente fundamental de las identidades locales, regionales, nacionales y europea y su reconocimiento como factor esencial de la calidad de vida cotidiana, han incitado al Consejo de Europa a intentar traducir el ideal paisajístico en principios jurídicos reconocidos por el conjunto de los Estados europeos en el marco de una convención internacional. Esta ambición ha sido estimulada por la Agencia Europea de Medio Ambiente de la UE, que tras la primera Conferencia de ministros europeos de medio ambiente (Dobris, junio 1991), en el marco del capítulo 8 de su informe “El medio ambiente en Europa, el Informe Dobris”, ha expresado su deseo de que el Consejo de Europa tome la iniciativa de elaborar una Convención europea sobre el paisaje.

En 1995, la UICN publicó el documento “Parques para la vida: acciones para las áreas protegidas de Europa” [1]. Este texto preconiza la elaboración de una convención internacional sobre la protección de los paisajes rurales en Europa, en la cual participaría el Consejo de Europa.

A nivel nacional, la demanda social relativa a la importancia creciente que las poblaciones conceden a su entorno ha impulsado a los políticos a reformular su aproximación al paisaje. En esta

perspectiva, un gran número de poderes públicos locales, regionales y nacionales se han movilizado en los últimos años con el fin de satisfacer esta nueva demanda mediante iniciativas innovadoras y valientes.

Sin embargo, estas iniciativas se quedan en fenómenos aislados o limitados a un número restringido de países europeos. Carecen con frecuencia de medios, de la necesaria coordinación y a veces siguen resintiéndose de la importante influencia de concepciones y prácticas no adaptadas a la evolución de la actitud de las poblaciones en relación a su entorno.

Sobre la base de estas convicciones y de estos hechos, en 1994 el Congreso de poderes locales y regionales, órgano del Consejo de Europa que representa a los entes territoriales de los 40 Estados miembros de la organización, tomó la iniciativa de preparar un proyecto de convención internacional sobre el paisaje, de cara a su adopción por el Comité de Ministros.

Mediante su iniciativa, el Congreso de poderes locales y regionales ha asumido una responsabilidad y se ha planteado un reto. Los cargos electos que acuden al Congreso son responsables de la administración de sus respectivos territorios y ciudades y, por ello, su compromiso político persigue la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos.

El congreso está convencido de que las actividades de las autoridades en materia de paisaje no deben quedarse únicamente en un campo de estudio o en un dominio de intervención restringido, patrimonio exclusivo de ciertos organismos científicos especializados. El paisaje debe convertirse en un tema político y social de interés general, ya que contribuye de forma muy importante al bienestar de los ciudadanos europeos. Es asunto de todos los ciudadanos, una oportunidad para la democracia, especialmente para la democracia local y regional.

Con una marcada referencia a preocupaciones culturales y medioambientales, el proyecto de Convención europea del paisaje se basa en motivaciones de naturaleza social y, quizás gracias a este tipo de motivaciones, se han podido superar las dificultades conceptuales vinculadas por una parte a la definición del término paisaje, a su polisemia y carácter pluridisciplinar y, por otra parte, a la dualidad de sus dimensiones subjetiva y objetiva.

Este proyecto de Convención desea, pues, ofrecer un marco apropiado para la evolución de la aproximación social, política y jurídica relativa al paisaje y responder así a la exigencia de ofrecer a las poblaciones europeas una garantía jurídica internacional para la satisfacción de sus demandas en relación con su entorno y sus paisajes.

Esta iniciativa desea colmar un vacío jurídico, dada la ausencia a escala europea, como hemos podido constatar, de una referencia específica y completa consagrada por entero a la conservación, gestión y puesta en valor del paisaje europeo en los instrumentos jurídicos internacionales relativos a medio ambiente, ordenación del territorio y patrimonio cultural.

Los instrumentos existentes, que con frecuencia tienen un alcance geográfico limitado, se ciñen a aspectos parciales de la problemática paisajística o la abordan en relación con la protección y la gestión de otros intereses relativos al territorio.

Una convención internacional constituye un instrumento jurídico vivo, que evoluciona con el objeto de sus disposiciones. Es esencial que un instrumento jurídico internacional relativo a la consideración de los valores e intereses paisajísticos pueda evolucionar con el carácter variable de dichos valores e intereses. Por otra parte, un instrumento internacional en materia de paisaje desprovisto de un carácter jurídico vinculante y de un sistema de seguimiento ad hoc corre el riesgo de quedar en letra muerta, en una lista de recomendaciones sin fuerza que, con el tiempo, corren el riesgo de perder el contacto con los problemas que intenta resolver.

4.2. El proyecto de Convención en el marco de la construcción europea

En el marco de las discusiones que han conducido a su adopción, el proyecto de Convención europea del paisaje ha sido reconocido como una alternativa, en el dominio sociocultural, a los proyectos económicos y financieros que han desembocado en la creación del mercado único y la moneda única europea.

En efecto, en el curso de los últimos años el proceso de construcción europea ha estado orientado hacia exigencias de carácter material vinculadas a la economía. Los iniciadores de ese proceso estimaron, y no sin razón, que la dimensión comercial y económica constituía el único punto de partida para la realización de la unión política de nuestro continente. Es necesario observar que la presión política ejercida en los Estados miembros de la Unión Europea en relación con la moneda única, así como la que existe en un buen número de Estados de Europa Central para su adhesión a la Unión, ha creado desequilibrios en el conjunto del proceso de construcción europea.

En esta perspectiva, en el curso de los últimos meses varios representantes políticos de alto nivel han subrayado la necesidad de un gran proyecto europeo encaminado a responder a las aspiraciones culturales y espirituales de los ciudadanos. El proyecto de Convención europea del paisaje constituye una respuesta a esta demanda, pues está relacionado con las aspiraciones más profundas de los ciudadanos europeos, las vinculadas a su sensibilidad y a su identidad cultural. Durante demasiado tiempo hemos considerado al paisaje como el pariente pobre de los intereses medioambientales. Hoy, gracias al proyecto de Convención Europea del paisaje, tenemos la posibilidad de restituirle su función central con relación al bienestar de los ciudadanos.

4.3. El objeto de las disposiciones del proyecto de Convención

La nueva concepción social, política y jurídica del paisaje promovida por el Consejo de Europa, han dado lugar a dos consecuencias particularmente innovadoras.

La primera es que el campo de aplicación del proyecto de Convención europea del paisaje abarca tanto los paisajes destacables como los paisajes ordinarios. A este respecto, se ha propuesto que la Convención europea del paisaje se aplique a todo el territorio europeo, trátense de espacios rurales, cultivados o naturales, o de espacios urbanos y periurbanos. No se limitará a los meros elementos culturales o artificiales, o a los naturales del paisaje; incluirá el conjunto de estos elementos y las relaciones que existen entre ellos.

Esta opción se debe al hecho de que, como se ha dicho, todos los paisajes condicionan la calidad del entorno de las poblaciones en Europa y que las medidas de protección paisajística no deben ser reservadas únicamente a los paisajes de calidad excepcional.

La segunda consecuencia está representada por el reconocimiento de un papel activo de los ciudadanos en relación con las decisiones que conciernen a sus paisajes. Ofrecer a los ciudadanos europeos esta oportunidad constituye de hecho un proyecto de gran envergadura democrática que puede movilizar recursos humanos y financieros muy importantes. Dado el carácter pluridisciplinar del paisaje, así como la riqueza y la diversidad de sus características en Europa, este proyecto puede dar lugar a la creación una gran cantidad de empleos en los sectores industrial, agrícola y de servicios.

A fin de hacer realidad adecuadamente estos principios innovadores, y después de haber dado una definición precisa de los términos esenciales contenidos en su parte dispositiva [2], el proyecto de

convención prevé que cada Estado signatario se comprometa a asegurar la protección, la gestión y la ordenación de sus paisajes mediante la entrada en vigor de medidas nacionales y la organización de una cooperación europea.

A este respecto, en el marco de su ordenamiento jurídico interno, cada Estado podrá determinar el mejor nivel territorial de ejecución de la Convención, según el reparto competencial que le sea propio y en el respeto del principio de subsidiariedad.

Las medidas nacionales deberán abordar especialmente:

> La consagración jurídica del paisaje como componente fundamental de la identidad de las poblaciones y factor esencial de su calidad de vida.

> La formulación y entrada en vigor de políticas paisajísticas relativas no sólo a la protección de los paisajes sino igualmente, llegado el caso, a su gestión y ordenación.

> La consideración sistemática del paisaje en las otras políticas sectoriales.

Las políticas paisajísticas deberán concretarse en medidas particulares que, en lo posible, serán adoptadas en el nivel más próximo a los ciudadanos.

Estas medidas deberán comprender actividades de identificación y evaluación de los paisajes, orientadas a la formulación de objetivos de calidad paisajística de los territorios afectados, por parte de las autoridades públicas competentes. Estos objetivos deberán tener en cuenta la opinión expresada por las poblaciones interesadas.

Para ello, el conjunto de medidas particulares deberá basarse en actividades de sensibilización de las poblaciones respecto a los valores de los paisajes y las amenazas que les afectan. Estas actividades de sensibilización permitirán, pues, a las poblaciones comprender los resultados de las actividades de identificación y de evaluación de sus paisajes y expresarse de forma apropiada en el momento de la formulación de objetivos de calidad paisajística.

Teniendo en cuenta los objetivos de calidad paisajística, las autoridades públicas competentes proporcionarán medios de intervención relativos a la protección, la gestión y/o la ordenación de los paisajes implicados. Estos medios deberán ser aptos para ser aplicados a paisajes de características muy variadas, por lo que se deberán prever actividades de intervención que vayan de la más estricta conservación a la verdadera creación, pasando por la protección, la gestión y la ordenación.

A fin de tener en cuenta la diversidad de los paisajes y de las diferentes tradiciones nacionales, el proyecto de Convención se limita a ofrecer, en el marco de un anexo no vinculante, un abanico de soluciones en las cuales los futuros signatarios de la Convención podrán inspirarse en función de sus necesidades peculiares. En nuestra opinión, esta solución representa una opción equilibrada, pues tiene en cuenta las tradiciones, métodos y prácticas existentes en cada Estado.

La propuesta de medios jurídicos, administrativos y fiscales que pueden ser utilizados por los signatarios para la protección, la gestión y la ordenación de los paisajes incluye las siguientes soluciones.

> Elaboración de planes o programas a largo plazo para la determinación de los paisajes que serán legados a las generaciones futuras.

> Elaboración de planes paisajísticos de escala local o regional, especialmente para zonas particularmente degradadas o que conocen una evolución rápida, con la previsión, llegado el caso, de la configuración de nuevos paisajes en función de las aspiraciones de las poblaciones implicadas.

- > Integración de las consideraciones paisajísticas en el marco de la concepción y la ejecución de programas relativos a espacios naturales y a paisajes culturales protegidos.
- > Promulgación de un estatuto especial para los paisajes cuya calidad, rareza, interés histórico y/o natural y/o otros intereses específicos, justifiquen una medida particular de protección u otro tipo de acción.
- > Integración de los objetivos y políticas paisajísticas en los instrumentos existentes de urbanismo y ordenación del territorio a nivel nacional, regional y local, incluyendo particularmente la consideración del paisaje en los expedientes de licencia de obras, así como la inclusión de las consideraciones paisajísticas en el marco de los estudios de impacto ambiental.
- > Integración de los objetivos de calidad paisajística en la realización de las grandes obras públicas y de infraestructuras, así como en las diversas políticas sectoriales: medioambiental, agrícola, forestal, transportes, desarrollo social, cultural, industrial, minero y turístico.
- > Adopción de incentivos financieros y/o fiscales para asegurar una protección, gestión u ordenación paisajísticas más eficaces. Estas medidas deberán adaptarse lo más posible a los diferentes tipos de paisajes y a las necesidades de las colectividades locales implicadas.
- > Estímulos para que cualquier persona jurídica pública o privada establezca, con agricultores, propietarios u organizaciones no gubernamentales, contratos paisajísticos, a fin de asegurar la protección, la gestión y/o la ordenación de los paisajes.
- > Requerimientos a los propietarios privados de bienes que formen parte de una zona cuyo paisaje haya sido identificado y evaluado, para que tome las medidas de protección, gestión u ordenación del paisaje de su propiedad, de acuerdo a los objetivos de calidad paisajística previamente establecidos.
- > Demanda a los organismos públicos, semipúblicos y privados, incluidos los que no tienen fines lucrativos, de nivel nacional, regional y/o local, para que adopten medidas de protección, gestión u ordenación paisajística de los espacios de los que son propietarios o gestores así como, llegado el caso, su apertura al público.
- > En caso de urgencia, intervención de las autoridades públicas responsables, pudiendo delegar esta tarea a organizaciones no gubernamentales, para la protección de paisajes excepcionales o gravemente amenazados, a fin de salvaguardarlos.
- > En caso de necesidad, y en el caso en que ello constituya el único medio de proteger un paisaje, intervención directa de los poderes públicos, pudiendo prever la adquisición amistosa de un bien o su expropiación sobre la base de una indemnización compensatoria.

Por otra parte, ciertos paisajes revisten un interés para el conjunto de Europa que no deriva del carácter excepcional de los mismos, sino del hecho de que contribuyen al reforzamiento de la identidad europea. Para presentar estos paisajes, el proyecto de Convención propone publicar una Lista de Paisajes de Interés Europeo. Esta solución, que ha recibido el apoyo del Comité del Patrimonio Mundial de la UNESCO, completaría, a escala europea, la Lista del Patrimonio Mundial Natural y Cultural.

Sin embargo, a fin de subrayar una vez más que el campo de aplicación del proyecto de Convención se refiere al paisaje en sí y no al valor que se le atribuya, el proyecto prevé un reconocimiento de los esfuerzos que realicen las colectividades locales y regionales para mantener paisajes “ordinarios” y

contribuir a que éstos sean reconocidos localmente como entorno de calidad. Con este fin, se propone conceder el “Premio Europeo del Paisaje” a las autoridades locales y/o regionales que se hayan distinguido en actividades relativas a la calidad de sus paisajes.

4.4. Los métodos de elaboración del proyecto de Convención y el estado de las negociaciones para su adopción

En marzo de 1994, semanas antes de la primera Sesión Plenaria del Congreso, la antigua Conferencia permanente de poderes locales y regionales de Europa adoptó la Resolución 256 (1994) sobre la 3ª Conferencia de Regiones Mediterráneas. En este texto, la antigua Conferencia Permanente invitaba al Congreso a elaborar, sobre la base de la Carta del paisaje mediterráneo – adoptada en Sevilla por las regiones de Andalucía (España), Languedoc-Roussillon (Francia) y Toscana (Italia)– una convención-marco sobre la gestión y protección del paisaje natural y cultural de toda Europa.

A fin de elaborar este proyecto, en septiembre de 1994 el Congreso creó un grupo de trabajo ad hoc. En noviembre de este mismo año tuvo lugar la primera reunión de este grupo, compuesto por miembros de la Cámara de los poderes locales y de la Cámara de las Regiones del Congreso. En aplicación del principio de consulta y participación, varias instituciones internacionales, nacionales y regionales han sido invitadas a participar en las tareas de este grupo de trabajo. Entre éstas recordamos aquí: la Asamblea Parlamentaria y el Comité del Patrimonio Cultural del Consejo de Europa, el Comité del Consejo de Europa responsable de las actividades en materia de diversidad biológica y paisajística, el Centro del Patrimonio Mundial de la UNESCO, la UICN, el Comité de las Regiones y la Comisión Europea de la Unión Europea, la Oficina de la Estrategia Paneuropea para la Diversidad Biológica y Paisajística, así como representantes de las Regiones de Andalucía, Languedoc-Roussillon y Toscana.

Debido a la complejidad científica del tema y a la diversidad de aproximaciones jurídicas nacionales implicadas, el Grupo de Trabajo ha elaborado, como documentos preparatorios, una versión completa del proyecto de Convención en términos no jurídicos y un estudio de derecho comparado europeo del paisaje. Este estudio ha sido elaborado a fin de conocer las condiciones jurídicas y prácticas relativas a la protección, la gestión y la ordenación del paisaje en los Estados miembros del Consejo de Europa.

Por otra parte, en el curso de su tarea, el Grupo de Trabajo arriba mencionado ha hecho constantemente referencia a los textos jurídicos ya existentes a nivel internacional y nacional en este dominio [3]. Dadas las exigencias de democracia, así como la especificidad, la polivalencia y la variedad de los valores e intereses paisajísticos a tener en cuenta, el Grupo de Trabajo ha organizado, en el marco de su programa de consultas a propósito del proyecto de Convención, dos audiencias específicas en Estrasburgo. La primera, dirigida a los organismos científicos nacionales y regionales privados y públicos y a las organizaciones no gubernamentales europeas interesadas, tuvo lugar los días 8 y 9 de noviembre de 1995; la segunda, celebrada el 25 de marzo de 1997, estaba dirigida a las organizaciones internacionales y a las autoridades regionales europeas afectadas.

Tras estas audiencias, con ocasión de su cuarta sesión plenaria celebrada en Estrasburgo del 3 al 5 de junio de 1997, el Congreso adoptó el anteproyecto de Convención Europea del Paisaje en el marco de su resolución 53 (1997). El proyecto de Convención expresado en lenguaje no jurídico y el estudio de derecho comparado europeo del paisaje arriba mencionados, se presentaron como anexos a la exposición de motivos de esta resolución.

En esta misma ocasión, mediante su Recomendación 31 (1997), el Congreso pidió a la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa que examinara el anteproyecto de Convención Europea del Paisaje contenido en la Resolución 53 (1997), que expresara su opinión y, si es posible, que le diera su apoyo. Esta petición fue dirigida también al Comité de las Regiones de la Unión Europea.

Por otra parte, antes de recomendar al Comité de Ministros la adopción de la Convención Europea del Paisaje, el Congreso decidió, siempre mediante su Resolución 53 (1997), consultar a los representantes de los ministerios nacionales afectados. Para ello, se encargó al Grupo de Trabajo que organizara una Conferencia consultiva dirigida a dichos representantes, así como a las principales organizaciones no gubernamentales técnicamente cualificadas en el dominio del paisaje. Tras la invitación del Ministerio italiano de Bienes Culturales y Ambientales, esta importante conferencia se celebró en Florencia (Italia) del 2 al 4 de abril de 1998.

Mediante esta Conferencia consultiva –en cuya organización participó también la región de Toscana con la contribución del Ayuntamiento de Florencia– el Congreso pudo entablar un diálogo constructivo con las autoridades gubernamentales de los Estados miembros del Consejo de Europa responsables de las cuestiones relativas al paisaje. En particular, gracias a este intercambio de puntos de vista abierto e informal entre, por una parte, los miembros del Grupo de Trabajo y los expertos que les asesoran en la preparación del proyecto de Convención y, por otra parte, los representantes de los ministerios encargados de la cuestión del paisaje, el Congreso pudo comprender las exigencias de dichos Estados en lo que concierne al establecimiento de reglas comunes para la protección, la gestión y la ordenación de sus paisajes por el derecho internacional. Sobre la base de los muy estimulantes resultados de la Conferencia de Florencia y de la opinión muy favorable de las instituciones internacionales afectadas acerca del anteproyecto de Convención [4], y habida cuenta de las propuestas recibidas durante las audiencias arriba mencionadas, el Grupo de Trabajo elaboró el proyecto final de Convención Europea del Paisaje, de cara a su adopción por el Congreso en el marco del proyecto de Recomendación presentado con ocasión de la 5ª sesión plenaria (Estrasburgo, 26-28 de mayo de 1998).

En septiembre de 1998, de acuerdo con los deseos del Congreso, el Comité de Ministros del Consejo de Europa pidió a los dos comités arriba mencionados que estudiaran la factibilidad del proyecto de Convención preparado por el Congreso, de cara a su eventual adopción y apertura a la firma con ocasión de la Campaña del Consejo de Europa “Europa, un patrimonio común” (octubre de 1999-octubre 2000).

En noviembre de 1998, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa adoptó la Recomendación 1393 (1998), que invita al Comité de Ministros a examinar el proyecto de Convención Europea del Paisaje, para su adopción a corto plazo, si es posible al final de la Campaña antes mencionada.

El Comité del patrimonio cultural y el Comité sobre la diversidad biológica y paisajística aprobaron sendos dictámenes muy favorables sobre el proyecto de convención preparado por el Congreso de poderes locales y regionales el 17 de febrero y el 19 de abril de 1999, respectivamente.

Sobre la base de estos dictámenes favorables, el 15 de junio de 1999, el Comité de Ministros decidió crear un comité de redacción intergubernamental que preparara la versión final de la convención con vistas a su adopción y su apertura a la firma en el año 2000, en el transcurso de la Campaña “Europa, un patrimonio común”.

[1]

Esta publicación ha sido realizada con el apoyo de la Agencia sueca de protección del medio ambiente, el ministerio holandés de agricultura, ordenación del territorio y pesca, el ministerio noruego de medio ambiente, la Countryside Commission inglesa, el ministerio alemán de medio ambiente, conservación de la naturaleza y seguridad nuclear, el ministerio francés de medio ambiente y el Fondo mundial por la naturaleza (WWF).

[2]

a) “Paisaje”: una parte del territorio, que puede incluir las aguas costeras y/o interiores, tal como es percibida por las poblaciones y cuyo aspecto es el resultado de la acción de factores naturales y humanos y de sus interrelaciones.

b) “Protección paisajística”: las actuaciones de mantenimiento de los caracteres existentes de un paisaje, justificadas de su valor destacable derivado de su configuración natural particular o del tipo de intervención humana que le afecta.

c) “Gestión paisajística”: las actuaciones orientadas, en una perspectiva de desarrollo sostenible, a asegurar el mantenimiento regular del paisaje y a armonizar las evoluciones inducidas en él por las necesidades económicas y sociales.

d) “Ordenación paisajística”: las actuaciones basadas en proyectos que presentan un carácter prospectivo especialmente acentuado y orientadas hacia la elaboración de nuevos paisajes en función de las aspiraciones de las poblaciones implicadas.

e) “Objetivo de calidad paisajística”: la formulación por las autoridades públicas competentes de las aspiraciones de las poblaciones en lo que respecta a las características paisajísticas de su entorno.

[3]

Entre estos textos figuran –además de la Convención relativa a la protección del patrimonio mundial, cultural y natural de la UNESCO–, la Convención para la salvaguardia del patrimonio arquitectónico de Europa, la Convención relativa a la conservación de la vida salvaje y del medio natural de Europa, la Convención europea para la protección del patrimonio arqueológico, la Recomendación 95 (9) del Comité de Ministros relativa a la conservación de lugares culturales integrada en las políticas de paisaje, la Recomendación 79 (9) del Comité de Ministros en relación con la ficha de identificación de los paisajes naturales orientada a su protección, la Carta del Paisaje Mediterráneo, el Reglamento de las Comunidades Europeas relativo a los métodos de producción compatibles con las exigencias del medio ambiente y con el mantenimiento del espacio natural, la Directiva de las Comunidades Europeas relativa a la conservación de los hábitats naturales y semi-naturales, la Directiva de las Comunidades Europeas relativa al estudio de impacto ambiental, así como otros textos importantes de derecho nacional, comunitario e internacional.

[4]

La Asamblea parlamentaria y el Comité del patrimonio cultural del Consejo de Europa, el Comité de las Regiones de la Unión Europea, el Comité del patrimonio mundial de la UNESCO, la Comisión para las áreas protegidas y la Comisión de Derecho Medioambiental de la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN) han presentado su dictamen oficial en la Conferencia de Florencia. Con ocasión de la misma, cierto número de organizaciones no gubernamentales técnicamente cualificadas en el dominio del paisaje han expresado igualmente su opinión favorable sobre el anteproyecto de Convención.