

CARMEN MÓNIZ SÁNCHEZ
Bióloga. Consultora

EL ÁMBITO MUNICIPAL COMO MARCO TERRITORIAL BÁSICO PARA LA GESTIÓN Y LA PARTICIPACIÓN EN LAS POLÍTICAS PAISAJÍSTICAS*

[*]

Trabajo presentado en 2000.

1. INTRODUCCIÓN

Este trabajo tiene como principal objetivo proporcionar elementos de reflexión sobre el modo de desarrollar y organizar eficazmente la participación pública y ciudadana en los procesos de ordenación, gestión y protección de los paisajes.

Todas las posibles soluciones eficientes que se puedan plantear tienen en común, en primer lugar, la necesidad de fomentar la coordinación y la concertación entre los diferentes niveles y sectores de la Administración Pública, que tienen atribuidas competencias en materia de ordenación y gestión de un ámbito territorial concreto, los cuales deben poner en común sus análisis, compartir de alguna manera un único diagnóstico y desarrollar acciones compatibles y complementarias; y, en segundo lugar, la necesidad de fomentar la participación social en los procesos de “creación o construcción de los paisajes”, entendido éste como una expresión de la actividad humana creativa.

La participación social efectiva ha de pasar necesariamente por un proceso de educación y concienciación de la población con relación a los valores paisajísticos, que pueda hacer realidad los objetivos de calidad paisajística adoptados, según se requiere en la Convención Europea del Paisaje (Art. 6.IV y V), de forma que permitan el bienestar individual y social, y el desarrollo económico de las sociedades.

Aunque dicha Convención insta al desarrollo de políticas del paisaje en los diferentes niveles político-administrativos (comunitario, nacional, regional y local), entendemos y, en clara consonancia con el principio de subsidiariedad, que es en el ámbito local, más próximo al ciudadano, donde se conseguirá sensibilizar más eficazmente a la población y poner en práctica las políticas paisajísticas.

La escala municipal constituye el nodo a través del cual más fácilmente pueden incorporarse las preferencias y valoraciones individuales y colectivas sobre cuestiones relacionadas con el paisaje, pues, es en el municipio donde se encuentran los paisajes cotidianos en los que se desarrolla la vida día a día, y de cuyas características depende en mayor medida la percepción del grado de calidad de vida de los ciudadanos. Así, la importancia de los vínculos establecidos con el paisaje en la escala local, y la incorporación de la sensibilidad paisajística en el planeamiento municipal resulta decisiva para que sus habitantes establezcan vínculos positivos con su entorno más inmediato.

Es un momento propicio para abordar la integración de la participación pública y social en las políticas paisajísticas debido, en esencia, a las siguientes consideraciones:

> Las exigencias de la Convención Europea del Paisaje (Art.6 IV y V) de formulación de los Objetivos de Calidad Paisajística sobre paisajes identificados y evaluados, a escala local y mediante consulta pública, compartidos en gran parte por los diferentes grupos de población de la sociedad, para el establecimiento de medidas de intervención destinadas a la ordenación, protección y gestión de los paisajes [figura 1].

- > Necesidad de impulsar la participación social en la definición de dichos Objetivos de Calidad Paisajística, y en los procesos de gestión y protección de los paisajes.
- > Necesidad de fomentar la concertación interadministrativa de las diferentes políticas sectoriales con incidencia en el paisaje: ordenación del territorio, medio ambiente, agraria, desarrollo rural, turismo, etc.
- La oportunidad que ofrece la implantación de las Agendas 21 (Cumbre de Río de Janeiro, 1992) en el ámbito local, por tratarse de instrumentos de planificación ambiental estratégica que permiten la incorporación de criterios ambientales en el modelo de desarrollo urbano, económico y social de un municipio, creando un marco de participación permanente entre las instituciones, tanto públicas como privadas, y con la ciudadanía al objeto de encontrar estrategias comunes de desarrollo territorial sostenible como base de decisiones que afectan al interés general.

figura 1

acciones de la convención europea del paisaje

FUENTE: Priore, R. En esta publicación.

POTENCIAR UNA CONCIENCIA PAISAJÍSTICA DE LA POBLACIÓN
 NACIMIENTO DE UN VALOR / INTERÉS DEL PAISAJE
 DEMANDA SOCIAL

DERECHO DEL PAISAJE	DERECHO AL PAISAJE
RECONOCIMIENTO JURÍDICO	PAISAJE COMO ACTIVIDAD HUMANA CREATIVA
	PAISAJE COMO OBJETO CREADO
NORMATIVA / INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN	CONSTRUCCIÓN SOCIAL DEL PAISAJE
BIENESTAR INDIVIDUAL Y SOCIAL/DESARROLLO ECONÓMICO	

Los numerosos instrumentos de planificación, que determinan los mecanismos de gestión y de protección de los componentes del paisaje, han de garantizar una intervención compatible entre los diferentes niveles administrativos, desde el Consejo de Europa que a través de la Convención Europea del Paisaje ha definido un marco que permite la actuación de los demás niveles, hasta llegar a reflejar la especificidad local, permitiendo ajustar los objetivos, las estrategias y las acciones en materia de paisaje a la situación real y a los deseos de los ciudadanos. En el desarrollo de este trabajo se analizan en primer lugar, los procedimientos reglados de aprobación de instrumentos de planificación donde está exigida de forma legal la información pública y la participación, cuyo principal objetivo es la coordinación y la concertación entre los diferentes niveles y sectores de la Administración Pública en las materias que tienen incidencia en el paisaje, al tiempo que permiten recoger la información sobre la percepción que tiene la población y los colectivos sociales sobre los conflictos y las oportunidades con relación al paisaje de un ámbito territorial concreto. En segundo lugar, se exponen algunos mecanismos y elementos de participación y de comunicación social cuyo objetivo básico es favorecer la integración de las preferencias de la sociedad en las políticas paisajísticas. Por último, se presentan algunos ejemplos de Buenas Prácticas con relación a los procesos de información y participación pública.

2. PROCESOS DE INFORMACIÓN PÚBLICA Y DE PARTICIPACIÓN ESTABLECIDOS EN LA LEGISLACIÓN CON INCIDENCIA EN EL PAISAJE EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA ANDALUZA

Dentro del marco legislativo estatal de carácter básico, y del autonómico con mayor incidencia en el paisaje, la atención pública al mismo de los diferentes niveles de la administración hace necesario su consideración en los instrumentos de planificación y gestión establecidos, en cuyos procedimientos administrativos de aprobación ya se contempla una fase de Información Pública [1] y de Participación.

Ley 1/1994, de 11 de enero de Ordenación del Territorio en la Comunidad Autónoma de Andalucía

Durante el proceso de elaboración del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, en aplicación de los principios de participación, cooperación y concertación establecidos en el artículo 3 de la citada ley [2], y de acuerdo al propio decreto de Formulación del Plan, se lleva a cabo:

- > La determinación de la composición y las funciones de la Comisión de Redacción u órgano colegiado formado por representantes de las administraciones públicas (estatales, autónomas y locales) que tienen atribuidas competencias directas sobre la organización y los componentes del sistema territorial andaluz.
- El procedimiento de Información Pública (artículo 8.3.), por un plazo no inferior a dos meses, que garantiza la participación de las administraciones y entidades públicas afectadas en razón de su competencia [cuadro 1].

cuadro 1

PLAN DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE ANDALUCÍA

FUENTE: Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía. Bases y Estrategias (1999). COPT.

FASES DEL PLAN	TRÁMITES ADMINISTRATIVOS	PROCESOS DE PARTICIPACIÓN
Formulación	Aprobación por Consejo de Gobierno	

Metodología	Constitución de la Comisión de Redacción y Comisión Técnica	
-------------	---	--

Avance: Bases y Estrategias (COTUA)	Informes de otros órganos de participación, entre los que destaca la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo y Diputaciones	Información Pública y Audiencia Administración General del Estado
---	---	--

Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía entre los que destaca la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo (COTUA)>	Informes de otros órganos de participación, > Administración General del Estado y Diputaciones	> Encuesta consulta Ayuntamientos > Información Pública y Audiencia
--	--	--

Igualmente, durante el proceso de elaboración de los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional, según se establece en el artículo 13.5, se someterá a Información Pública, por un plazo no inferior a dos meses, y Audiencia a las administraciones y entidades públicas afectadas en razón

de su competencia. Los planes con incidencia en la Ordenación del Territorio se realizarán de acuerdo a la legislación sectorial.

Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana aplicable en la Comunidad Autónoma de Andalucía, en virtud de lo dispuesto en el artículo único de la Ley 1/1997, de 18 de junio, por la que se adoptan con carácter urgente y transitorio disposiciones en materia de Régimen de Suelo y Ordenación Urbana, en todo lo que no se oponga o sea incompatible con la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones.

Dicha ley establece que los instrumentos de planeamiento urbanístico municipal, Plan General de Ordenación Urbana y Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal, dado su carácter normativo, deben ser aprobados por los organismos competentes, en cuyo desarrollo ha de contemplarse un proceso de participación pública. Así, tras la aprobación inicial por el Ayuntamiento, éste iniciará un procedimiento de Información Pública y Audiencia por un periodo no inferior a 30 días, que ha de coincidir con el periodo de Información Pública del Estudio de Impacto Ambiental, tal como se establece en el Capítulo V, artículo 33, del Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que se desarrolla más adelante [cuadro 2].

cuadro 2

PLANEAMIENTO URBANÍSTICO

FUENTE: Guía para la evaluación de Impacto Ambiental de Planeamiento Urbanístico de Andalucía.

Consejería de Medio Ambiente (1999).

FASES DEL PLAN	TRÁMITES ADMINISTRATIVOS	PROCESOS DE PARTICIPACIÓN
Avance: Criterios, Objetivos y Soluciones Generales	Exposición Pública (>30 días)	
Aprobación Inicial que formula el Plan	Aprobación Inicial por el Organismo Exp. Pública y Audiencia (>30 días)	
Aprobación Provisional que formula el Plan	Aprobación Inicial por el Organismo	
Aprobación definitiva	Aprobación Definitiva por la Comisión de Urbanismo o Consejería de Obras Públicas y Transportes	

Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, que en su artículo 6 establece: la legislación urbanística garantizará la participación pública en los procesos de planeamiento y gestión, así como el derecho a la información de las entidades representativas de los intereses afectados por cada actuación y de los particulares...

Ley 7/1994, de 18 de mayo, de Protección Ambiental y Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental de la Comunidad Autónoma de Andalucía, aprobado mediante el Decreto 292/1995, de 12 de diciembre.

Según se establece en el Reglamento, los Estudios de impacto ambiental se someten a Información Pública mediante un procedimiento general (Capítulo IV), o bien mediante un procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental de los planes urbanísticos (Capítulo V).

El procedimiento general establece:

- > Artículo 16. *Consultas previas: el órgano ambiental podrá efectuar consultas a personas, instituciones y administraciones previsiblemente afectadas por la actuación o que puedan aportar información relevante al respecto. Serán consultados los Ayuntamientos de los municipios afectados que harán pública la consulta mediante comunicación en el tablón de anuncios. Las consultas se referirán al impacto ambiental que pueda derivarse de la actuación o cualquier otra indicación que deba tenerse en cuenta para la redacción del Estudio de impacto ambiental.*
- > Artículo 19 y artículo 20. *Información Pública por el órgano sustantivo: el Estudio de impacto ambiental será sometido, por el órgano con competencia sustantiva dentro del procedimiento aplicable para la autorización o realización del proyecto, y conjuntamente éste al trámite de información pública y demás informes que en aquél se establezcan.*
- > Artículo 21. *Información Pública por el órgano ambiental en el caso de que el órgano sustantivo no incluya el trámite de información pública... se realizará por la Agencia de Medio Ambiente efectuándose la publicación en el Boletín Oficial de la Provincia, en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía o en los periódicos de mayor circulación de la provincia.*

El procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental de los planes urbanísticos (Capítulo V del citado Reglamento de Evaluación de impacto ambiental establece:

- Artículo 31 *cuando en el procedimiento de elaboración del planeamiento urbanístico se contemple la exposición al público, para la presentación de sugerencias, de un documento que contenga los criterios, objetivos y soluciones generales, el titular de la actuación lo podrá remitir a la Agencia de Medio Ambiente... [figura 2].*

figura 2

PROCEDIMIENTO DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL

FUENTE: Guía para la evaluación de Impacto Ambiental de Planeamiento Urbanístico en Andalucía. Consejería de Medio Ambiente (1999).

Así, la administración que formula el plan urbanístico somete el documento de Avance a Información Pública por un periodo mínimo de 30 días, insertando anuncio en el Boletín Oficial de la Provincia y en un diario de mayor circulación, al objeto de que se presenten sugerencias y alternativas que puedan ser tomadas en consideración.

- > Artículo 33. *Información Pública: aprobado inicialmente el documento de planeamiento, el anuncio de la información pública deberá contener manifestación expresa de que tiene por objeto, asimismo el Estudio de Impacto Ambiental, a fin de que puedan presentar las alegaciones y sugerencias que se estimen oportunas, de acuerdo con lo previsto en el artículo 18.2 de la Ley 7/1994, de Protección Ambiental.*

Este periodo de Información Pública y Audiencia a las Corporaciones afectadas será llevado a cabo por el organismo formulador, por un periodo mínimo de 30 días, precedido de un anuncio en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía (no obligatorio en poblaciones con menos de 50.000 habitantes), en el Boletín Oficial de la Provincia y en un diario de mayor circulación en la provincia.

Este periodo de Información Pública puede repetirse en caso de que las alegaciones presentadas sean asumidas y supongan un cambio sustancial del Plan.

Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía, y se establecen medidas adicionales para su protección.

En cuanto a la planificación y gestión de los parques naturales se establece en el Capítulo I. Artículo 1.1. la administración autónoma elaborará los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, contemplados en la legislación básica del Estado, en la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres [3] que en su Título II, artículo 4-8 regula el planeamiento de los recursos naturales.

El artículo 6 establece que el procedimiento de elaboración de los Planes incluirá necesariamente trámites de Audiencia a los interesados, Información Pública y consulta de los intereses sociales e instituciones afectadas y de las asociaciones.

Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas y Ley 46/1999, de 13 de diciembre, que modifica la anterior, en virtud de la cual se desarrolla la planificación hidrológica (Título III. Artículos 38-44) mediante el Plan Hidrológico Nacional y los Planes Hidrológicos de cuencas.

La Ley 46/1999, de 13 de diciembre que modifica el artículo 38 (apartado 1 y 4) de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas establece en el apartado 1 que la planificación hidrológica tendrá por objetivos generales conseguir el buen estado ecológico del dominio público hidráulico... en armonía con el medio ambiente y los demás recursos naturales; y en el apartado 4 los planes hidrológicos se elaborarán en coordinación con las diferentes planificaciones sectoriales que les afecten, tanto respecto a los usos del agua como a los del suelo...

Ley 2/1992, de 15 de junio, Forestal de Andalucía, desarrolla el procedimiento de aprobación de los instrumentos de planificación en los terrenos forestales andaluces (Título I), a través del Plan Forestal Andaluz y de los Planes de Ordenación de Recursos Naturales en terrenos forestales y establece:

> Artículo 9. En la elaboración de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, se garantizará la suficiente participación social mediante los trámites de consulta de los representantes de los intereses afectados, así como la Audiencia a los interesados y la Información Pública.

> Artículo 15. La Administración Forestal, previas las consultas oportunas, someterá a Información Pública el anteproyecto del Plan. Concluida la información pública y con lo que de la misma resulte, previa Audiencia de las Corporaciones Locales afectadas, se elevará el proyecto de Plan al Consejo de Gobierno para su aprobación.

Igualmente, la legislación sectorial que desarrolla los procedimientos de elaboración de los instrumentos de planificación en materia de carreteras mediante la Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras; de costas mediante la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas; de turismo mediante la Ley 12/1999, de 15 de diciembre del Turismo y de patrimonio histórico mediante la Ley 1/1991, de

3 de julio, de Patrimonio Histórico de Andalucía, contempla un periodo de Información Pública y Audiencia a los interesados en los procedimientos de aprobación de dichos instrumentos.

3. NIVELES Y SECTORES DE PARTICIPACIÓN EN RELACIÓN CON EL PAISAJE

Tras el análisis realizado en el apartado anterior es evidente que existe un marco legislativo estatal y autonómico que desarrolla los mecanismos de participación pública en los procedimientos de aprobación de los instrumentos de planificación establecidos legalmente, donde sería necesario tener en mayor consideración el recurso paisaje.

El paisaje es un recurso importante en los procesos de participación pública y social durante la elaboración de los planes y proyectos que tienen gran incidencia territorial, por ser el resultado de las relaciones entre las sociedades y el medio natural donde éstas intervienen, siendo un concepto entendido por gran parte de la población.

En el paisaje intervienen los organismos públicos que tienen atribuidas competencias jurídico-administrativas en materia de ordenación del territorio y urbanismo, medio ambiente, agricultura, patrimonio cultural, etc. Además, existen los operadores privados y los operadores sociales que igualmente han de integrarse en los procesos de participación necesarios para llevar a cabo una gestión integrada del paisaje [cuadro 3].

cuadro 3

ORGANISMOS Y OPERADORES EN LOS PROCESOS DE PARTICIPACIÓN

OPERADORES PÚBLICOS Administraciones competentes en materia de:

- Ordenación del territorio y urbanismo
- Medio ambiente
- Obras públicas
- Agricultura
- Patrimonio y bienes culturales
- Turismo
- Actividades extractivas: minería, canteras...

OPERADORES PRIVADOS Agricultores, ganaderos y silvicultores

- Industriales
- Promotores urbanísticos
- Operadores turísticos
- Compañías de servicios: telefonía móvil, eléctricas, publicitarios...

OPERADORES SOCIALES Organizaciones no gubernamentales (O.N.G.)

- Grupos de voluntariado
- Asociaciones de vecinos
- Instituciones científicas y culturales
- Agentes sociales: asociaciones de trabajadores....

Los principales organismos públicos (estatales, regionales o locales) con competencias jurídico-administrativas de carácter territorial, urbanística, sectorial, ambiental o del patrimonio cultural, configuran una compleja trama tutelar en relación con el paisaje. Es evidente que no resulta fácil establecer mecanismos efectivos de coordinación interadministrativa que ayuden a resolver los actuales problemas institucionales en materia de paisaje, pues además de los complejos procesos naturales, en el paisaje intervienen factores sociales, económicos y políticos cuyos instrumentos legales y estratégicos de planificación y gestión propician, en ocasiones, intervenciones no convergentes, e incluso, contradictorias [cuadro 4].

cuadro 4

INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DE ÁMBITO NACIONAL, REGIONAL Y LOCAL CON INCIDENCIA EN EL PAISAJE

* en elaboración

Ministerio de Medio Ambiente Plan Hidrológico Nacional
Planes Hidrológicos de cuencas

Ministerio de Fomento Plan de Carreteras

Consejería de Medio Ambiente Plan de Medio Ambiente de Andalucía (1997-2002)
Plan de Ordenación de los Recursos Naturales
en Espacios Naturales Protegidos (PORN)
Plan Rector de Uso y Gestión
en Espacios Naturales Protegidos (PRUG)
Plan Forestal Andaluz
Planes de Ordenación de los Recursos Naturales
en terrenos forestales

Consejería de Obras Públicas y Transportes Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía:
Bases y Estrategias
Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía*
Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional*
Planes Especiales de Protección del Medio Físico
y Catálogo de Espacios y Bienes Protegidos
Plan Director de Infraestructuras de Andalucía 1997-2007
Plan General de Carreteras de Andalucía

Consejería de Agricultura y Pesca Plan de Regadíos en Andalucía*
Plan de Desarrollo Rural de Andalucía*

Consejería de Cultura Plan General de Bienes Culturales 2000

Consejería de Turismo y Deporte Plan General de Turismo en Andalucía*

Ayuntamientos Planeamiento urbanístico

Además, en el paisaje intervienen de manera muy notoria y, en ocasiones, con intereses contrapuestos, los operadores privados, agricultores, ganaderos, silvicultores, industriales, promotores urbanísticos, operadores turísticos, compañías de servicios (telefonía móvil, eléctricas, publicitarios...); y operadores sociales, entre los que destacan las organizaciones no gubernamentales (O.N.G.) y los grupos de voluntariado, que pueden intervenir de manera muy activa dinamizando actuaciones para la gestión y protección de los paisajes.

Cualquier modelo o procedimiento de participación de los diferentes operadores en la gestión integrada [4] del paisaje en el ámbito municipal debe basarse en la participación de las autoridades locales y de los propios ciudadanos desde el comienzo del proceso, dando un valor decisivo a la intervención de las instituciones públicas con competencias en las políticas sectoriales, a las asociaciones locales, e incluso, a instituciones privadas con intereses varios en el municipio.

Los mecanismos de participación, que pueden diferenciarse por los tipos de funciones que asumen y los procesos de toma de decisiones que adoptan, deben tener en común las siguientes consideraciones:

- > Analizar las oportunidades y los conflictos paisajísticos, y proporcionar las soluciones más idóneas.
- > Establecer los mecanismos de coordinación, información pública y consenso entre instituciones públicas de diferente orden.
- > Garantizar la ordenación integrada de planes y actuaciones, y la concertación de las políticas sectoriales.
- > Responder a un proceso dinámico y flexible con capacidad de evolucionar en el tiempo en aspectos como: organización, metas u objetivos, aplicación de nuevas tecnologías, etc.
- > Favorecer el acceso a la información y una mayor participación de los ciudadanos en la toma de decisiones respecto a los problemas paisajísticos de su entorno más inmediato, de forma que puedan expresar sus opiniones y sus preocupaciones, y ayuden a las autoridades públicas a integrar las preferencias sociales.
- > Mantener un sistema permanente de vigilancia y seguimiento de las incidencias paisajísticas de las medidas y acciones de las políticas sectoriales.
- > Evaluación continuada del proceso.

4. LA PARTICIPACIÓN Y LA COMUNICACIÓN SOCIAL COMO MECANISMO PARA LA INTEGRACIÓN DE LAS PREFERENCIAS SOCIALES EN LAS POLÍTICAS PAISAJÍSTICAS

En aplicación del principio de participación ciudadana recogido en el Artículo 9.2 de la Constitución Española [5] comienza un proceso de acercamiento de la gestión de las instituciones públicas a los ciudadanos.

Los objetivos principales que se persiguen con la participación social con relación al paisaje son, entre otros:

- > Desarrollar la participación en la formulación de los objetivos de calidad paisajística a escala local, para la protección (paisajes singulares o de alto valor), para la gestión (paisajes comunes) o

para la ordenación (en caso de paisajes muy alterados). Para ello se ha de facilitar la consulta popular, experimentar nuevas formas de participación ciudadana sectorial y, sobre todo, multiplicar los canales de comunicación con la ciudadanía, generalizando la utilización de nuevas tecnologías.

> Promover un comportamiento participativo a partir de programas y campañas especiales sobre la identificación y la percepción de los paisajes, que estimulen y orienten las energías sociales hacia objetivos de calidad de interés colectivo debatidos públicamente.

> Reforzar el tejido asociativo mediante una política de apoyo a las entidades municipales, que les permita mejorar su capacidad técnica y administrativa, y las haga efectivas en el momento de manifestar opiniones, realizar actividades o gestionar servicios de carácter general o para sus asociados.

Existen diferentes tipos de participación:

> Participación activa.

Es la participación de las personas que estando afiliadas a una organización, colaboran activamente con su acción personal en su desarrollo, sostenimiento y en las actividades.

> Participación pasiva.

Es la forma de colaboración de las personas que estando afiliadas a una organización, colaboran económicamente pero no participan en las actividades.

> Participación activa encubierta.

Cuando las personas participan activamente en las actividades de una organización, pero no están afiliadas.

> Participación pasiva encubierta.

Persona que participan económicamente pero no de forma continuada sino en campañas específicas de colaboración [cuadro 5].

cuadro 5

TIPOS DE PARTICIPACIÓN

	CONTRIBUCIÓN ECONÓMICA	CONTRIBUCIÓN EN TIEMPO
SÍ AFILIACIÓN	Participación pasiva (socios)(voluntarios)	Participación activa
NO AFILIACIÓN	Participación pasiva encubierta (colaboradores ocasionales)	Participación activa encubierta (colaboradores activos)

La participación y la comunicación/información son procesos que deben producirse al mismo tiempo, pues no es efectivo ofrecer los cauces para la participación si se desconoce el objeto de esta participación, si bien es verdad que la propia oportunidad de participar puede constituir una fuente de motivación para informarse sobre el tema en cuestión. Por tanto, la participación también puede ser una herramienta de sensibilización si va acompañada de una información adecuada. Dado que el principal objetivo del fomento de la participación es que la opinión ciudadana recogida en la escala local “fluya” hacia arriba y pueda ser tomada en cuenta por los órganos superiores competentes, en el desarrollo de las políticas paisajísticas, resulta indispensable que la opinión pública tenga unos

cauces preestablecidos, como puedan ser los Consejos Sectoriales Municipales, entidades ciudadanas, asociaciones y otros colectivos, que puedan elaborar y hacer llegar esta información a los foros de decisión.

De hecho, se constata que aquellos países en los que el asociacionismo en torno a cuestiones ambientales y paisajísticas está más desarrollado coinciden con un desarrollo más precoz y a la vez rápido de las políticas de paisaje.

Elementos de participación:

- > Encuestas dirigidas
- > Encuestas masivas
- > Foro virtual a través de Internet
- > Debate público: mesas redondas, jornadas, reuniones, etc.
- > Concursos de ideas

Elementos de comunicación, difusión y sensibilización:

- > Folletos
- > Notas de prensa
- > Programas de radio y TV.

5. EJEMPLOS DE BUENAS PRÁCTICAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

5.1. Reglamento de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Sevilla. (Aprobado el 26 de octubre de 1990)

En desarrollo de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (artículos 69-72) y del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Corporaciones Locales (artículos 227-236), el Ayuntamiento de Sevilla ha establecido a través de este Reglamento de Participación Ciudadana, los cauces precisos para posibilitar el fomento y ejercicio de la participación de los ciudadanos, individualmente o de manera colectiva, en el Gobierno y la administración municipal.

En este Reglamento se contemplan los derechos y deberes de los ciudadanos a participar y ser informados de todo lo relativo a la gestión municipal, de acuerdo a lo establecido en la Ley 7/1985, y establece diferentes mecanismos de comunicación social y participación.

> Información municipal. El Ayuntamiento informará a los ciudadanos de su gestión a través de los medios de comunicación social o mediante la edición periódica de un Boletín Informativo Municipal, al tiempo que puede recoger la opinión de los vecinos y entidades a través de campañas de información, debates, asambleas, reuniones, consultas, encuestas y sondeos de opinión.

Tanto en el Consistorio como en las Juntas Municipales de distrito existirá una Oficina de Información, con personal especializado para facilitar información al ciudadano.

> Publicidad de las sesiones. Las sesiones del Pleno son públicas y su convocatoria se hacen públicas mediante los medios de comunicación social de la localidad y en el tablón de anuncios de la Casa Consistorial y de los distritos.

La publicidad de las sesiones de las Juntas Municipales de distrito y de los Consejos de Participación Ciudadana se realizan de acuerdo a lo dispuesto en el Reglamento de los órganos de distrito.

> Audiencia Pública. Para garantizar la información municipal a los ciudadanos, el Ayuntamiento puede convocar Audiencia Pública para tratar aquellos temas de planificación y programación que afecten al ámbito territorial de la ciudad.

> Consulta popular. El alcalde, de acuerdo a lo establecido en el artículo 71 de la Ley /1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, con acuerdo de la mayoría absoluta del Pleno y con autorización del Gobierno de la Nación, puede someter a consulta popular algunos asuntos de la competencia propia municipal y de carácter local que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos.

-La consulta se hará en el conjunto de la ciudad o en un distrito.

-Expresará las posibles soluciones y alternativas con numerosa información escrita y gráfica.

-El Ayuntamiento en Pleno aprobará, por mayoría absoluta, las normas que han de regir la celebración de la consulta.

-También puede realizarse la consulta por petición colectiva de un número de firmas no inferior al 5% del censo electoral de la ciudad, o del 5% del censo electoral del distrito, si la consulta se realiza a nivel de distrito.

> Consejos Sectoriales. Son órganos colegiados de carácter consultivo que tienen la finalidad de canalizar la participación ciudadana y sus asociaciones en los asuntos municipales. Se fomenta la creación de los mismos en las diferentes áreas de actuación y órganos en que se estructura la organización municipal, y sus competencias son:

-Efectuar el seguimiento de la gestión municipal en su ámbito de actuación.

-Realizar los trabajos, estudios y propuestas en su ámbito de actuación.

-Elevar a los órganos municipales competentes las propuestas y conclusiones elaboradas.

-Establecer su propio régimen de funcionamiento.

-Colaborar en la elaboración de estudios, planes y programas de los órganos municipales.

-Informar sobre las necesidades correspondientes a su ámbito de actuación, con carácter previo a la elaboración del Plan General de Actuación Municipal, Planes de Urbanismo que afecten a su ámbito territorial, Ordenanzas y Reglamentos Municipales, Acuerdos y Disposiciones relativas a la participación ciudadana, etc.

> Entidades ciudadanas. Se trata de entidades que tienen como objetivo principal defender los intereses generales o sectoriales de los vecinos, y cuyos fines no son exclusivamente de carácter político, sindical, mercantil o religioso (asociaciones sin ánimo de lucro, comunidades de propietarios..) que pueden participar en la gestión municipal en los términos establecidos en el Título III de este Reglamento.

5.2. Carta Municipal de Barcelona (1991)

Derechos ciudadanos y principales mecanismos de participación ciudadana

En esta Carta se contemplan y desarrollan aquellos derechos reconocidos por la legislación básica y que son ya inherentes a la condición de ciudadanía.

Asimismo, hay que destacar el aspecto innovador que representa el reconocimiento de una serie de derechos sociales urbanos, muy relacionados con la calidad de vida, cuyo objetivo es la defensa del ciudadano frente a los nuevos problemas originados por el desarrollo urbano o que hasta ahora no se han contemplado plenamente desde el punto de vista local. Estos temas se abordan en la Carta teniendo pleno convencimiento de que la administración local, conjuntamente con los ciudadanos, organizados o no, es el mejor marco para su tratamiento específico sin perder, al mismo tiempo, la visión global de los problemas urbanos.

> Comunicación e información. Para hacer efectivo el derecho de los ciudadanos a recibir la mayor información sobre las actividades municipales la Carta establece que ha de autorizarse a los municipios la instalación de emisoras de radiodifusión y televisiones municipales, que además pueden ser utilizadas por los ciudadanos.

> Información pública individualizada. Además de utilizar los canales establecidos para la información pública, mediante este mecanismo de información pública individualizada se pretende que los ciudadanos, en general, o los colectivos afectados puedan ser informados de las actuaciones en el municipio al tiempo que pueden expresar su conformidad o disconformidad y las posibles sugerencias, haciendo posible la participación individual o colectiva, bien a través de grupos informales o de asociaciones estructuradas:

– Individualizada, mediante boletines enviados a toda la población o a colectivos específicos, y la creación de teléfono y buzón abierto.

– Colectiva, mediante encuestas a grupos con determinadas señas de identidad o signos diferenciados propios (grupos informales).

– Colectivos asociados, a través de los Consejos de participación.

– Territorializada, para conocer las diferencias de opinión y demandas, i.e. en los diferentes distritos.

> Consulta ciudadana. Que reconoce el derecho de todo ciudadano a ser consultado, mediante la selección de una muestra representativa de la población residente.

> Derechos de sugerencia, petición y queja. Son derechos ya reconocidos y ejercidos, y la Carta añade el derecho a ser difundidos por los medios de comunicación a disposición del Ayuntamiento.

> Audiencia pública. El Ayuntamiento se obliga a realizar anualmente Audiencia pública sobre cualquier materia de competencia municipal.

> Iniciativa ciudadana. Se mantiene la iniciativa ciudadana para la realización de actividades de interés municipal, para lo cual los distritos tienen que dotar anualmente una partida presupuestaria.

> Iniciativa reglamentaria. Se amplía el concepto de iniciativa ciudadana a la capacidad para proponer la aprobación de reglamentos a través de los consejos de distrito o sectoriales o por iniciativa de un grupo promotor que cuente con el respaldo del 1% de los empadronados mayores de 16 años.

> Campañas ciudadanas y cooperación municipal. La capacidad de aplicar medidas para mejorar la calidad de vida urbana o evitar la degradación de las ciudades (medio ambiente, patrimonio

arquitectónico, etc.) requiere la realización de campañas que permitan articular la cooperación ciudadana mediante fórmulas diversas, que permiten innovar en los mecanismos de comunicación, cooperación y apoyo a la iniciativa ciudadana.

> Organismos de consulta y participación. Con el fin de ser consultados por los órganos municipales y proponer conjuntamente soluciones a los problemas planteados, se confirman en la Carta Municipal, los Consejos Consultivos Territoriales (de ámbito de ciudad o distrito) y los Consejos Sectoriales (urbanísticos, etc.).



Participación pública en el urbanismo municipal. La información pública de los instrumentos de planeamiento deberá hacerse de forma que suponga el mayor conocimiento de su contenido por parte de los ciudadanos, a través de los mecanismos de publicidad reglamentados o de nueva implantación (exposiciones, conferencias, etc.).

5.3. Procesos de información pública y de participación de la Agenda 21 de Cataluña

En el proceso de elaboración de la Agenda 21 de Cataluña, que corresponde fundamentalmente al Gobierno de Cataluña, se contempla la información y la participación de otras administraciones públicas y de los ciudadanos, a través del Consejo Asesor para el Desarrollo Sostenible (CADSC), órgano consultivo de la Generalitat que vela para que las diferentes políticas del Gobierno catalán sean más sostenibles.

En dicho proceso de elaboración de la Agenda 21 (actualmente en desarrollo), se han contemplado tres fases:

> Fase de consulta inicial.

En la cual la Generalitat ha constituido un Foro Consultivo, en el que han intervenido cien expertos, representantes de la realidad social y civil catalana, para la redacción de las bases de la Agenda 21.

> Fase de información (febrero-julio 2001).

En esta fase, el Consejo Asesor para el Desarrollo Sostenible ofrece la posibilidad de que los ciudadanos, organizados o a título individual, puedan opinar sobre los principales objetivos, principios rectores, estrategias y acciones de la Agenda 21 mediante la celebración de siete Sesiones Informativas de los principales aspectos relacionados con la sostenibilidad, en las cuales los ciudadanos podrán manifestar su opinión, bien durante la celebración de la sesión, o posteriormente, vía Internet.

Cada sesión informativa consta de:

– Presentación.

– Comunicaciones. Tres miembros del Foro Consultivo exponen una visión diferente sobre los principios rectores y objetivos del tema propuesto.

– Ponencias. Dos miembros de la Generalitat presentan un diagnóstico sintético del tema, los principios rectores de sostenibilidad y una propuesta de objetivos estratégicos.

– Apertura de turno de palabra.

– Conclusiones.

En las dos sesiones informativas celebradas hasta el momento [6] se hace referencia expresa al paisaje y, concretamente la quinta sesión programada se dedica específicamente al mismo: ¿cómo proteger el paisaje de Cataluña y hacer sostenible la movilidad?

> Fase de consulta y elaboración (a partir de junio de 2002).

Posteriormente a las sesiones informativas, se iniciará un proceso de consulta a los diferentes departamentos de la Generalitat, a los miembros del Foro Consultivo y a los agentes económicos y sociales para la elaboración de la Agenda 21, la cual se someterá a información pública previa a su aprobación por el Gobierno.

6. CONCLUSIONES

El paisaje es un recurso territorial que constituye un fiel reflejo de las relaciones entre las sociedades y el medio natural donde éstas desarrollan sus actividades. Muy sintéticamente se puede considerar como el resultado de la interacción de los complejos y dinámicos procesos naturales con la intervención del hombre. Así, puede considerarse como un buen indicador de la coherencia o incoherencia de la suma de intervenciones humanas, de carácter planificador o proyectual, en un territorio, que se superponen en el tiempo a lo largo de las sucesivas generaciones.

El paisaje es un factor de bienestar social, un indicador de la calidad del medio ambiente y un componente de la identidad cultural que establece el hombre con su entorno más inmediato. Es, por tanto, un recurso importante a tener en cuenta en los procesos de participación pública y social en el desarrollo de los instrumentos de planificación y de proyectos sobre el territorio, pues es un concepto entendido por la mayoría de la población, por los diversos grupos sociales, culturales y generacionales.

En los últimos años, se viene observando cómo los diferentes niveles de la Administración Pública, desde la Unión Europea hasta las administraciones locales, reconocen la importancia de la participación pública y ciudadana en los procesos de toma de decisiones en los temas territoriales y medioambientales, como mecanismo que permita garantizar el derecho al bienestar individual y colectivo de la sociedad, así como el deber de proteger y mejorar los recursos en interés de las generaciones presentes y futuras.

En relación con la gestión de los paisajes es necesario avanzar hacia modelos de gestión integrada, entendidos como procesos dinámicos y flexibles de participación y cooperación de todos los niveles y sectores de la Administración Pública y de los operadores privados y sociales, para conseguir equilibrar los objetivos ambientales, económicos, sociales y culturales en términos del paisaje resultante, en armonía y dentro de los límites que establece la dinámica natural del territorio.

El análisis realizado en este trabajo pone de manifiesto que existe un marco legislativo estatal y autonómico que desarrolla los mecanismos de información pública y audiencia en los procedimientos de aprobación de los diferentes instrumentos de planificación establecidos legalmente, en cuyos contenidos sería necesario tener en mayor consideración el recurso paisaje.

Es un momento propicio para favorecer la participación ciudadana en el desarrollo de las políticas paisajísticas, en cuanto al establecimiento de los objetivos de calidad paisajística requeridos en la recientemente aprobada Convención Europea del Paisaje, en la implantación de las Agendas 21 locales, etc.; así como en la elaboración de los numerosos instrumentos de planificación y gestión con incidencia en el paisaje. Es necesario avanzar en el desarrollo de normas y métodos que regulen la participación ciudadana desde el comienzo del proceso de elaboración de un plan o proyecto, desde la etapa de definición de los objetivos hasta la etapa de seguimiento de las intervenciones que éstos propongan.

La escala municipal constituye el nodo a través del cual más fácilmente pueden incorporarse las preferencias y valoraciones individuales y colectivas sobre cuestiones relacionadas con el paisaje, pues, es en el municipio donde se establecen los vínculos más directos con los paisajes, como

escenarios de las actividades cotidianas, y de cuyas características depende la percepción del bienestar social y el grado de calidad de vida de los ciudadanos. Así, la importancia de los vínculos establecidos con el paisaje en la escala local, y la incorporación de la sensibilidad paisajística en el planeamiento municipal resulta decisiva para que sus habitantes establezcan vínculos positivos con su entorno más inmediato y se comprometan con su conservación.

Para garantizar una efectiva participación pública, los ciudadanos deben tener conocimiento de las normas y métodos de participación, libre acceso a los mismos de forma individual o en asociaciones y saber cómo utilizarlos. En este sentido, tienen mucha importancia los medios de comunicación, así como otros medios de difusión de gran expansión en la actualidad (Internet).

Conscientes de la importancia de la participación pública y ciudadana en los procesos de toma de decisiones, algunas Administraciones Públicas han impulsado la elaboración de normas (Reglamento de participación ciudadana del Ayuntamiento de Sevilla y la Carta Municipal de Barcelona) o han puesto en marcha mecanismos para recoger la opinión pública (Agenda 21 de Cataluña), que nos han de servir como ejemplos de buenas prácticas.

[1]

La participación se efectuará además en los periodos de Información Pública establecidos en los procedimientos de aprobación de los instrumentos de planeamiento de desarrollo, así como los requeridos en la legislación sectorial que se incluye en este artículo.

[2]

Artículo 3. La actuación de las administraciones públicas se regirá a efectos de esta ley por los principios de planificación, participación, cooperación y coordinación, y garantizará la plena aplicación y efectividad de los instrumentos y procedimientos en ésta establecidos, sin perjuicio del respeto a las competencias atribuidas a cada una de ellas.

[3]

Dicha Ley desarrolla el artículo 45 de la Constitución Española que consagra el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, debiendo los poderes públicos velar por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva...

[4]

Gestión integrada, en este contexto, se refiere a un proceso dinámico y flexible de participación y cooperación de todos los niveles y sectores de la Administración Pública y de los operadores sociales, con el objetivo de equilibrar los objetivos ambientales, económicos, sociales y culturales en un ámbito territorial concreto, en armonía y dentro de los límites que establece la dinámica natural.

[5]

Artículo 9.2. Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

[6]

1ª Sesión (15-2-2001): “¿Cómo preservar la calidad del medio?”, contempla los sistemas urbanos, los agrarios, los forestales, los hidrológicos y los litorales, el paisaje, y los vectores aire, agua y suelo.

2ª Sesión (1-3-2001): “¿Cómo hacer compatible el desarrollo y la preservación de la biodiversidad?”, se hace referencia en los principios rectores a paisajes diversos, más protegidos y menos fragmentados.

BIBLIOGRAFÍA

Askasibar, M. (1998): “Política y Normativa de Paisaje en Europa”, *Lurralde* 21: pp. 155-193.

Borja, J. y Castell, M. (1997): *Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Ed. Taurus.

Consejería de Medio Ambiente (1999): *Guía para la Evaluación de Impacto Ambiental de Planeamiento Urbanístico en Andalucía*.

Consejería de Obras Públicas y Transportes (1999): *Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía. Bases y Estrategias*.

Consejo de Europa (1998): *Recommendation 4 (1998) sur le Project de Convention Européenne du Paysage*. Edición provisional. Quinta sesión del CALRE, Estrasburgo 26-28, mayo 1998.

Countryside Commission (1993): *Landscape Assessment Guidance*. Londres: HMSO.

Countryside Commission (1994): *Countryside Character Programme. CCP 472*.

Countryside Commission (1995): *Your Countryside Our Concern. CCP 384*.

ECNC (1997): *Pan-European Biological and Landscape Diversity Strategy: full text*.

Elson, M., Walker, S., MacDonald, R., Edge, J., Green, W., y Smith (1993): *The Effectiveness of Green Belts*. Londres: HMSO.

Emmelin, L. (1996). “Landscape Impact Analysis: a systematic approach to landscape impacts of policy”, *Landscape Research* 21(1). Abingdon: Carfax Publishing Ltd.

European Environment Agency (1998): *European Landscapes: classification, evaluation and conservation. Draft. EEA Environmental Monograph 3*. Copenhagen: EEA.

Hildenbrand, A. (1993): “Creación, conservación y gestión del paisaje – un elemento clave para el desarrollo rural en Andalucía”, *Revista de Estudios Andaluces* 19: pp. 43-52.

Hildenbrand, A. (1996): *Política de ordenación del territorio en Europa, Colección KORA*. Sevilla: Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía y Universidad de Sevilla.

Hildenbrand, A. (1993): *Paisaje y Política de Ordenación del Territorio. Análisis de la Experiencia Internacional Comparada, Vol. 1 El Tratamiento del Paisaje en la Legislación*. Sevilla: Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo, Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía. Inédito.

Kiemstedt, H. (1994): *Landscape Planning: contents and procedures*. Bonn: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit -Referat Landschaftsplanung-

Generalitat de Catalunya. *L’agenda 21. El compromís de Catalunya per a un futur sostenible*.

Smardon, R. C. y J. P. Karp (1993): The legal landscape. Guidelines for regulating environmental and aesthetic quality. Nueva York: Van Nostrand Reinhold.

Van Der Valk, A. (1993): "Randstad-Green Heart Metropolis: invention, reception and impact of a national principle of spatial organization", Built Environment 17 (1): pp. 23-33.

Villasante, R. Tomás. Participación e integración social.

Vroom, M. J. (1992): "Landscape planning in The Netherlands: the role of competitions", Built Environment 16 (2): pp.141-161.

Zoido Naranjo, F. (1998): "Paisaje y actuación pública. Inserción en la legislación y planificación europeas", en Paisaje y Medio Ambiente. Univ. de Valladolid: Secr. de Publicaciones e Intercambio Científico.

NORMATIVA

Decreto 292/1995, de 12 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de evaluación de Impacto Ambiental de la Comunidad Autónoma de Andalucía. (BOJA nº 166, de 28 de diciembre de 1995).

Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones (BOE nº 89, de 14 de abril de 1998).

Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres. (BOE nº 74, de 28 de marzo de 1989).

Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas y Ley 46/1999, de 13 de diciembre, que modifica la anterior (BOE nº 189, de 8 de agosto de 1985 y BOE nº 298, de 14 de diciembre de 1999).

Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (BOE nº 181, de 29 de julio de 1988).

Ley 25/1988, de Carreteras (BOE nº 182, de 30 de julio de 1988).

Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (BOE nº 80, de 3 de abril de 1985).

Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía, y se establecen medidas adicionales para su protección (BOJA nº 60, de 27 de julio de 1989).

Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio en la Comunidad Autónoma de Andalucía. (BOJA nº 8, de 22 de enero de 1994).

Ley 7/1994, de 18 de mayo, de Protección Ambiental. (BOJA nº 79, de 31 de mayo de 1994).

Ley 2/1992, de 15 de junio, Forestal de Andalucía (BOJA nº 57, de 23 de junio de 1992).

Ley 1/1991, de 3 de julio, de Patrimonio Histórico de Andalucía.

Ley 12/1999, de 15 de diciembre del Turismo

Ley 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona.

Reglamento de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Sevilla. (BOP nº 237, de 13 de octubre de 1999).