

El Convenio Europeo del Paisaje*

Por Florencio Zoido Naranjo. Geógrafo. Catedrático en la Universidad de Sevilla.

1. Antecedentes, realización y vigencia

El Convenio Europeo del Paisaje (CEP) es un tratado internacional auspiciado por el Consejo de Europa, que fue puesto a su firma por los estados integrantes de dicho organismo en Florencia el 20 de octubre de 2000 y ha entrado en vigor el 1 de marzo de 2004. Es un instrumento jurídico, complementario de otros promulgados anteriormente, cuyo alcance normativo debe ser establecido por los estados firmantes. Formalmente es un texto breve compuesto de un preámbulo, 4 capítulos y 18 artículos, acompañado de un *Informe explicativo (Rapport explicatif o Explanatory Report* en las versiones originales del Consejo de Europa), que puede encontrarse en español, en www.us.es/giest, o en ZOIDO y VENEGAS, 2002, págs. 337-341) y el *Informe* en www.coe.int.

La traducción oficial en español de este acuerdo lo ha presentado con el título de *convenio*, aunque para otros muchos instrumentos similares se mantiene en España el término original de *convención (convention* en inglés o francés, lenguas oficiales del Consejo de Europa), por ejemplo en las muy famosas convenciones de Ginebra (1949), relativas al trato que merecen los heridos y prisioneros de guerra, o de Berna (1979), sobre conservación y protección de la vida silvestre y del medio natural. Convenio o convención tanto da, lo importante es el rango de compromiso internacional al máximo nivel europeo del acuerdo; el Consejo de Europa está formado actualmente por 46 estados, 32 de ellos han firmado ya el convenio y 20 lo han ratificado (ver Tabla nº 1).

Se trata del único instrumento internacional dedicada y exclusivamente a los paisajes europeos. El paisaje había merecido con anterioridad la atención de otros acuerdos de rango similar o incluso superior, aunque acompañando o tratando conjuntamente otros asuntos: monumentos, espacios naturales de gran valor, ciudades históricas, etc; también ha sido abordado por sí mismo en otras iniciativas de menor alcance territorial o adjetivado (paisaje natural, paisaje rural...) y, por tanto, con un significado más reducido que el que le otorga el CEP (PRIEUR, 1997).

* Próxima publicación.

A título de meros ejemplos y, sobre todo, con el propósito de resaltar las diferencias con los planteamientos actuales, pueden recordarse algunas de dichas iniciativas. Aparece por primera vez en la Conferencia Internacional sobre protección de paisajes naturales, celebrada en Berna en 1913 (FLORIDO TRUJILLO y LOZANO VALENCIA, 2005). La famosa Carta de Atenas (1931), como otros muchos instrumentos posteriores dedicados al patrimonio cultural, insinúa el concepto de paisaje sin llegar a mencionarlo, al exigir que se respeten "el carácter y fisonomía de las ciudades", los "alrededores", "vecindad" y "perspectivas particularmente pintorescas" de los monumentos (AÑÓN FELIU y REVUELTA BLANCO, 2001). El término paisaje es ya expresamente mencionado por la Convención de la UNESCO sobre patrimonio mundial, cultural y natural (1972), en la Carta Europea del Litoral, elaborada en 1981 por la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas de la Comunidad Económica Europea, y en la Carta Europea de Ordenación del Territorio, aprobada en Torremolinos en 1983 por la Conferencia Europea de Ministros de Ordenación del Territorio (CEMAT).

Algunos otros documentos de menor rango que tratan más específicamente del paisaje, aunque generalmente adjetivándolo o atribuyéndolo sólo a una parte del territorio, merecen también ser recordados como precedentes del CEP: la Recomendación de la UNESCO relativa a la protección de la belleza y del carácter de los lugares y paisajes (1962); la Resolución 43/1964 del Consejo de Europa (Conferencia de Poderes Locales) relativa a la ordenación del territorio y a la salvaguarda de la naturaleza y de los paisajes; la Recomendación 51/1979 del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre identificación y evaluación de paisajes naturales para su protección; la Recomendación 6/1994 sobre desarrollo y utilización sostenible del mundo rural con una atención particular a la vida silvestre y al paisaje, del mismo comité y, finalmente, la Convención en materia de conservación de la naturaleza y la protección de los paisajes, adoptada por Bélgica, Holanda y Luxemburgo en 1992, entre otros (*Recueil de textes fondamentaux...* 2003).

La Carta del Paisaje Mediterráneo (Carta de Sevilla, 1992) debe ser valorada como antecedente inmediato y directo del CEP (puede encontrarse en ARIAS ABELLÁN y FOURNEAU, 1998). En ella se parte de un concepto de paisaje y de un diagnóstico muy próximos a los del acuerdo internacional aquí tratado. En la Carta de Sevilla están presentes, además, algunos otros planteamientos que serán adoptados por el CEP: la

conexión preferente con las políticas de mayor incidencia paisajística (ordenación del territorio, medio ambiente, patrimonio cultural, agricultura...), la extensión de los objetivos sobre el paisaje a su gestión, superándose posicionamientos previos meramente proteccionistas, o la necesidad de identificar los paisajes propios, sensibilizar a la población, educar y formar especialistas. Pero la relación directa entre una y otra iniciativa se estableció porque la Carta de Sevilla fue adoptada por la 3ª Conferencia de Regiones Mediterráneas (parte especializada de la entonces denominada Conferencia Permanente de los Poderes Locales y Regionales de Europa, CPLRE, del Consejo de Europa) en sesión celebrada en Taormina, Italia, en abril de 1993; dicho organismo se comprometió, en su Resolución 256/1994, a elaborar "una convención marco sobre la gestión y protección del paisaje natural y cultural de toda Europa", "tomando como base" la Carta del Paisaje Mediterráneo preparada por las regiones de Andalucía, Languedoc-Rosellón y Toscana (*Recueil de textes fondamentaux...*).

El proceso de realización y formulación ("puesta a la firma") del CEP ha necesitado algo más de seis años (septiembre de 1994 a octubre de 2000); esta lenta gestación, habitual en lo que podría llamarse "tiempo diplomático", debe ser relacionada con dos hechos: la pluralidad de entes y organismos que deben conocer e informar los acuerdos internacionales, de una parte, y el carácter innovador de algunos de los planteamientos fundamentales del Convenio que han dado lugar a reticencias y dificultades para su asunción por algunos gobiernos europeos, este segundo aspecto será abordado en el apartado siguiente del presente texto.

El Consejo de Europa constituyó un grupo de trabajo, compuesto por expertos de distintos países y representantes de los poderes locales y regionales; a dicho grupo se incorporaron también, aunque más ocasionalmente, observadores de otros organismos internacionales (UNESCO, UICN, Comisión Europea -Comité de las Regiones), de otros comités del Consejo de Europa (Comité de Patrimonio Cultural y Comité para la Diversidad Biológica y Paisajística) y de las tres regiones europeas que impulsaron la Carta del Paisaje Mediterráneo.

El grupo de trabajo elaboró entre 1994 y 1995 una primera versión (no jurídica) del CEP y un estudio de derecho comparado (PRIEUR, 1997) relativo al paisaje en las distintas legislaciones estatales europeas y en instrumentos de carácter internacional con valor normativo (análisis que también tuvo como precedente otro de similar

enfoque realizado en Andalucía; HILDENBRAND, 1995). Estos trabajos fueron sometidos entre 1995 y 1997 a audiencia de diversos organismos científicos, entidades privadas, organizaciones no gubernamentales y autoridades regionales. Con el resultado de dichas consultas el Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa adoptó en 1997 un anteproyecto de CEP que sometió a la Asamblea Parlamentaria del propio Consejo de Europa, solicitándole informe favorable y apoyo; lo presentó también a los gobiernos de los países miembros y a los organismos internacionales antes mencionados en una Conferencia intergubernamental de consulta celebrada en abril de 1998.

En este último año, una vez superados dichos trámites, se elaboró el proyecto de CEP, que fue adoptado por el Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa (CPLRE). En la última fase de elaboración del acuerdo, durante 1999, un nuevo comité formado por expertos gubernamentales (altos funcionarios) preparó la versión jurídica del Convenio (muy similar a la anterior, pero tras quedar garantizada su viabilidad normativa), que fue de nuevo sometida al Comité de Ministros y al informe favorable del CPLRE y la Asamblea Parlamentaria adoptada y, finalmente, puesta a la firma y suscrita en Florencia (Palazzo Vecchio), el 20 de octubre de 2000, por 18 estados europeos.

Todos los tratados internacionales, tras su firma deben ser ratificados por el estado que lo suscribe en un acto expreso (del poder legislativo o del ejecutivo, según las particularidades de las legislaciones nacionales); para su entrada en vigor es necesario un número mínimo de ratificaciones. En el caso del CEP eran imprescindibles diez y el transcurso de tres meses tras la décima; entró en vigor el 1 de marzo de 2004, casi diez años después del inicio de su redacción.

La tabla nº 1 muestra la situación de firmas y ratificaciones en una determinada fecha (10-05-2006) y merece un comentario. Un total de 33 estados europeos se han comprometido con el CEP (entre ellos 18 de los 25 que forman la UE) y 23 lo han ratificado ya (los trámites de ratificación pueden requerir bastante tiempo, sobre todo si interviene el poder legislativo). En el complejo mosaico político europeo el primer hecho a destacar es el carácter mayoritario del compromiso con el CEP; en segundo lugar la rápida ratificación de Noruega (primer país) y posterior de otros estados medios como Bélgica, Dinamarca, Holanda, Irlanda o Portugal, y, muy recientemente, Francia e Italia algunos de ellos han llegado ya a la fase de aplicación territorializada. Pero frente a

esas circunstancias positivas hay que subrayar igualmente la ratificación pendiente de estados con importante peso específico (España, Suiza, Reino Unido y Suecia, por ejemplo), la ausencia total de compromiso de Alemania y Rusia, o la escasa participación de las instituciones comunitarias en este proceso.

Tabla nº 9
Compromiso de los estados europeos con el CEP**

	F	R	V		F	R	V		F	R	V
Albania				Finlandia	*	*	*	Mónaco			
Alemania				Francia	*	*		Noruega	*	*	*
Andorra				Georgia				Polonia	*	*	*
Armenia	*	*	*	Grecia	*			Portugal	*	*	*
Austria				Holanda	*	*	*	Rep. Checa	*	*	*
Azerbaiyán	*			Hungría	*			Rumania	*	*	*
Bélgica	*	*	*	Irlanda	*	*	*	Reino Unido	*		
Bosnia-Herz				Islandia				Rusia			
Bulgaria	*	*	*	Italia	*	*		San Marino	*	*	*
Chipre	*			Letonia				Serbia-Montn.			
Croacia	*	*	*	Liechtenstein				Suecia	*		
Dinamarca	*	*	*	Lituania	*	*	*	Suiza	*		
España	*			Luxemburgo	*			Turquía	*	*	*
Eslovaquia	*	*	*	Macedonia	*	*	*	Ucrania	*		
Eslovenia	*	*	*	Malta	*						
Estonia				Moldavia	*	*	*				

(**) Situación a 10.05.2006

(*) F = Firmado; R = Ratificado; V = En vigor.

Fuente: www.coe.int

2. Finalidades y contenidos definitorios

Muchas personas podrían preguntarse ¿por qué o para qué un tratado internacional dedicado al paisaje?, o incluso -entre los más conocedores de las organizaciones internacionales europeas, ¿por qué el Consejo de Europa decide impulsar un convenio sobre el paisaje?

El Consejo de Europa agrupa actualmente a 46 Estados europeos que reúnen una población próxima a los 820 millones de personas y una superficie que se extiende

desde el Océano Atlántico al Pacífico con casi 23 millones de Km². Desde su creación en 1948 se dedica fundamentalmente a promover los derechos humanos y a la mejora de la democracia y desde la década de 1960 también a la conservación de la naturaleza, al medioambiente y a fomentar el patrimonio cultural común europeo.

Todos esos grandes objetivos pueden verse reflejados por el CEP. El paisaje relaciona naturaleza y cultura; refleja el medio en el que viven las personas, formando parte de su calidad de vida; como resultado de una acción social duradera adquiere valores de identidad y es un recurso económico que diferencia unos lugares de otros. Por otra parte, el CEP representa un paso decisivo en pro de la creación del derecho al paisaje, como parte sustantiva del derecho a una vida digna y al bienestar (PRIORE, 2002). En definitiva el paisaje es un hecho complejo cuya comprensión y gestión puede ser de utilidad para gobernar la complejidad del mundo actual; al relacionarse la ejecución del Convenio con los poderes locales y regionales también puede ser un factor de desarrollo y profundización de la democracia (ZOIDO, 2004).

Todo acuerdo o tratado internacional obliga a los entes políticos que lo suscriban a cumplir y desarrollar los objetivos y mandatos del mismo. Obviamente asumir el CEP significa, en primer lugar, prestar una atención propia o diferenciada al paisaje. Esta afirmación no es baladí, puesto que el paisaje aparece con frecuencia asociado, sobre todo en leyes y planes, a otros hechos (territorio, medio, ecosistema...) con los que en muchas ocasiones es confundido. En el ya mencionado *Informe explicativo* (apdo. 23) se pone un gran énfasis en este aspecto, al señalarse que "el paisaje debe llegar a ser un hecho político de interés general, puesto que contribuye de manera muy importante al bienestar de los ciudadanos... estos no pueden aceptar durante más tiempo tener que sufrir paisajes resultado de la evolución técnica y económica, decididos sin su participación".

El CEP establece que el término paisaje "designa cualquier parte del territorio, tal como es percibida por las poblaciones, cuyo carácter resulta de la acción de factores naturales y/o humanos y de sus interrelaciones" (art. 1). Opta por una definición sencilla e integradora, superando una sostenida ambigüedad normativa al respecto. En ella se contienen y concilian los aspectos objetivo y subjetivo, natural y cultural, formal y causal que con gran frecuencia han estado parcialmente ausentes o han sido disociados en otras definiciones del paisaje. De esta definición es preciso destacar también que comporta una visión relacional y dinámica del paisaje (PIZZIOLO, 2002),

al tiempo que resaltar su dimensión subjetiva, social y no elitista (PRIORE, 2002). Es necesario señalar también que en la definición establecida subsisten elementos que deben ser aclarados y desarrollados, principalmente las referencias al "carácter" del paisaje y a "las poblaciones" que lo perciben.

El artículo 1 del CEP contiene además otras importantes definiciones (política del paisaje, objetivos de calidad paisajística, protección, gestión y ordenación de los paisajes), que enriquecen y precisan su alcance normativo; se considerarán más adelante.

Otra significativa novedad introducida por el CEP es la extensión del concepto paisaje a la totalidad del territorio. En efecto, los artículos 2 y 15 titulados "Ámbito de aplicación" y "Aplicación territorial", señalan que el Convenio "se aplica a todo el territorio", "trata de los espacios naturales, rurales, urbanos y periurbanos; incluye los espacios terrestres, las aguas interiores y marítimas; concierne tanto a los paisajes que pueden ser considerados notables, como a los paisajes cotidianos y a los paisajes degradados". Este planteamiento representa una auténtica ruptura con los instrumentos que previamente habían considerado al paisaje sólo en referencia a lugares excepcionales, bien por sus peculiares condiciones naturales, por su significado cultural singular, o por su grandiosidad escénica. Este posicionamiento, muy debatido en las reuniones y sesiones del CEP y generalmente rechazado por quienes piensan que la atención al paisaje representa restricciones para el desarrollo de las actividades económicas, se justifica (*Informe explicativo*, apdo. 44) porque todos los paisajes "son determinantes para la calidad de los espacios vividos por las poblaciones europeas". La principal consecuencia de este posicionamiento es que el énfasis puesto en los paisajes ordinarios, paisajes cotidianos y degradados, urbanos y periurbanos incorpora a las políticas del paisaje espacios muy amplios anteriormente nunca considerados desde esta perspectiva. En el *Informe explicativo* (apdo. 44) se subraya que en dichos paisajes ordinarios "vive la mayor parte de los europeos", influyendo en su calidad de vida, se destaca que los paisajes rurales comunes "ocupan un lugar significativo en la sensibilidad europea" y se insiste en las actuales "interconexiones complejas entre paisajes rurales y urbanos".

Es preciso señalar también que el artículo 15 y la justificación que de él se hace en el *Informe explicativo* permiten la exclusión de territorios de ultramar o con "estatutos particulares", mencionándose, expresamente las islas Feröe y Groenlandia, en relación

con Dinamarca, y Gibraltar, la isla de Man y las jurisdicciones de Jersey y Guernesey respecto al Reino Unido. En el texto que acompaña al CEP se señala también que "es contrario al objeto y finalidad del Convenio que un estado excluya de este instrumento una parte de su territorio metropolitano"; pero en relación con algunos estados europeos no siempre es fácil definir el "territorio metropolitano", ni actualmente resulta admisible la permisividad colonialista implícita en dicho texto.

La mención anterior de los distintos espacios abarcados (rurales, marítimos, degradados, etc.) induce a considerar otra cuestión de interés: la adjetivación del paisaje en la mayor parte de los instrumentos normativos internacionales precedentes o, si se prefiere, la ausencia de adjetivación en el CEP. En efecto la UNESCO ha optado claramente por el "paisaje cultural"; los acuerdos con origen en políticas relativas a la naturaleza o al medio ambiente por "paisajes naturales"; la mención contenida en la Carta Europea de Ordenación del Territorio va dirigida a "conservar los paisajes rurales"... En el CEP el término paisaje nunca aparece adjetivado, salvo para referirse, significativamente, a los "paisajes cotidianos", a los "paisajes degradados" (art. 2) y a los "paisajes transfronterizos" (art. 9). Esta circunstancia se relaciona con la opción principal del CEP de extender el concepto de paisaje a la totalidad del territorio. Indirectamente sitúa a los otros acuerdos internacionales en una posición sectorial o parcial al ocuparse únicamente de unos determinados paisajes, quizás lógica desde los objetivos o compromisos exigibles a dichos organismos e instrumentos, pero difícilmente asumible como principio general una vez formulado el CEP. Esta controversia tiene sentido sobre todo en relación con el concepto de "paisaje cultural", tanto por la universalidad del ente que lo ampara, como por el alcance real de la acción humana en la inmensa mayor parte del espacio geográfico; adjetivar el paisaje debe servir para señalar rasgos dominantes o tipos de procesos que preferentemente los explican, no para reducir su amplia y poderosa semántica.

Frente a las opciones excepcionalistas y exclusivamente proteccionistas que los instrumentos legales de los diferentes países europeos adoptan respecto al paisaje (PRIEUR, 1997) el CEP establece (art. 3) que debe ser objeto no solo de protección, sino también de gestión y ordenación. Las tres actitudes son definidas (art. 1).

- "Protección de los paisajes: comprende las actuaciones para la conservación y el mantenimiento de los aspectos significativos o característicos de un paisaje,

justificados por su valor patrimonial que proviene de su particular configuración natural y/o de la intervención humana".

- "Gestión de los paisajes: comprende las actuaciones dirigidas, en la perspectiva del desarrollo sostenible, al mantenimiento del paisaje con el fin de guiar y armonizar las transformaciones inducidas en él por la evolución social, económica y ambiental".
- Ordenación de los paisajes: comprende las actuaciones que presentan un carácter prospectivo particularmente acentuado y encaminadas a la mejora, la restauración o la creación de paisajes".

También en esto el CEP es innovador. Esta triple actitud ante el paisaje implica una visión dinámica del mismo, claramente opuesta al estatismo dominante en la concepción del paisaje protegido. La extensión de la condición de paisaje a todo el territorio exige la superación del proteccionismo y el rechazo de planteamientos de mera "congelación" de los paisajes existentes.

El *Informe explicativo* desarrolla las definiciones precedentes (apdos. 40, 41 y 42), tanto una a una como en sus relaciones. Respecto a la protección añade a las significativas menciones del "valor patrimonial" (natural o cultural) y de los "aspectos significativos o característicos" de un paisaje, la obligación de preservar su "carácter y cualidad" y el entendimiento de una "protección activa, acompañada de medidas de mantenimiento". La gestión es entendida como dinámica, encaminada a mejorar la calidad de los paisajes y necesariamente relacionada con las transformaciones inducidas por las necesidades económicas, sociales y ambientales; añadiéndose una frase de especial relevancia: las medidas de gestión "podrán afectar a la organización de los paisajes y a sus elementos componentes". Respecto a la ordenación se subraya su dedicación a los nuevos paisajes y a los paisajes más degradados, que podrán ser "profundamente reestructurados" mediante el estudio, concepción y ejecución de proyectos paisajísticos.

Además estas tres actitudes, imprescindibles ante la riqueza y diversidad de situaciones de los paisajes europeos, se conciben como actividades interrelacionadas en la actuación paisajística sobre determinados territorios. Algunas áreas o espacios pueden merecer una protección rigurosa y otras ser completamente remodeladas, pero en la mayor parte de las situaciones reales lo más importante es alcanzar el equilibrio necesario entre las tres actitudes. El dinamismo real de todos los paisajes, aunque

distinto en cada tipo o cada caso, exige una actitud básica de "acompañar dichos cambios", distinguiendo qué hay que proteger, gestionar u ordenar para preservar, enriquecer o recuperar la calidad de cada paisaje y mantener la diversidad paisajística de un determinado ámbito espacial.

El CEP establece y define (art. 1) los objetivos de calidad paisajística como "la formulación por las autoridades públicas competentes, para un determinado paisaje, de las aspiraciones de las poblaciones en cuanto se refiere a las características paisajísticas del espacio en el que viven". Lo más interesante de esta definición son sus aportaciones para concretar los planteamientos de actuación sobre el paisaje, con frecuencia muy ambiguos y evanescentes. El *Informe explicativo* insiste (apdos. 39, 59 y 60) en que cada paisaje debe ser "identificado y cualificado", mediante los procesos de consulta pública que garanticen la "participación de todos los intereses pertinentes", y añade, que los objetivos de calidad deben ser insertados en los instrumentos de planificación y actuación que en cada caso se consideren más adecuados. "Debe establecerse una clara relación entre dichos objetivos, los resultados de los análisis para la identificación y cualificación, y las medidas necesarias para conseguirlos".

Los métodos y procedimientos para establecer los objetivos de calidad paisajística quedan, obviamente, al desarrollo que cada entidad política competente realice sobre esta cuestión. No obstante desde el Consejo de Europa se han producido otras aportaciones generales que pueden ser recordadas. LUGINBÜHL (2002) ha señalado la especial importancia que en este tema tienen las relaciones entre objetivos políticos, contraste científico y demanda social, de modo que se asegure "la comprensión por todos de la complejidad de los procesos que modifican el paisaje". PRIORE (2002) ha apuntado la conveniencia de incluir los objetivos de calidad paisajística en las diferentes instrumentos programáticos y de actuación de las distintas administraciones y políticas, desde "los planes y programas a largo plazo" hasta los proyectos y licencias de obra. ZOIDO (2003) subraya la idoneidad de su vinculación a las políticas y los instrumentos de ordenación del territorio, por el beneficio que de ello pueden sacar ambas prácticas públicas: la política del paisaje se beneficiaría de su inmediata extensión a todo el territorio y los instrumentos de ordenación de un concepto que enriquece en muchos sentidos sus planteamientos y que facilita la participación pública en defensa del interés general o colectivo.

El CEP establece también qué debe entenderse por política del paisaje, definiéndola como la formulación por las autoridades competentes de “los principios generales, las estrategias y las orientaciones que permitan adoptar medidas particulares para la protección, gestión y ordenación del paisaje”. En el *Informe explicativo* se añade (apdos. 22, 23 y 39) que las autoridades públicas deben tomar conciencia de la necesidad de esta política, sus actividades no pueden reducirse a los estudios ni a intervenciones restringidas, “el paisaje debe llegar a ser un hecho político de interés general”. Sus posibles formas de acción se abordan en el punto siguiente de este capítulo.

3. Medios de actuación

El CEP dedica los capítulos II y III (arts. 4 al 11) a las medidas de actuación, cuestión ampliamente presente también en el *Informe explicativo* y en la documentación intermedia correspondiente al proceso de elaboración; en este último sentido tiene interés la consulta del anexo (Tabla nº 2) incluido en la versión no jurídica y en el anteproyecto de CEP adoptado por el Congreso de Poderes Locales y Regionales de Europa en 1997.

El conjunto de medidas propuesto está dividido en nacionales (generales y particulares) y de cooperación europea. En las medidas nacionales generales se hace referencia en primer lugar (art. 4) a la capacidad de cada estado para distribuir las competencias que permitan aplicar el Convenio. En este aspecto un acuerdo internacional tiene que partir del respeto a los ordenamientos vigentes en cada estado o parte que pueda adoptarlo. No obstante es preciso destacar el especial énfasis puesto en la mención del principio de subsidiariedad (las políticas deben ser desarrolladas por los poderes más próximos a los ciudadanos, si dicha actuación no se produce actuarán subsidiariamente los de mayor rango) y de la autonomía local; la carta europea en dicha materia (Estrasburgo 1985) es mencionada en el Preámbulo del CEP. En el *Informe explicativo* (apdo. 49) se insiste en la eficacia de la actuación en materia de paisaje de los poderes más cercanos, aunque también en la necesidad de coordinación de los diferentes niveles políticos, “particularmente en cuanto concierne a los instrumentos de urbanismo y ordenación del territorio”.

Las medidas nacionales generales se completan con cuatro exigencias: reconocimiento jurídico del paisaje, desarrollar políticas de paisaje, integrar el paisaje en otras políticas ya existentes, establecer procedimientos de participación pública.

Aunque el paisaje aparece mencionado en numerosos instrumentos legales europeos, incluso en varias constituciones (PRIEUR, 1997), su presencia es casi siempre marginal o de acompañamiento, sin desarrollo y entendida de forma mucho menos comprensiva que la establecida por el CEP. En la mayoría de los ordenamientos legales vigentes el paisaje sigue siendo un “indeterminado jurídico”. La asunción del CEP (firma, ratificación o aprobación) implica, por tanto, la adaptación, desarrollo o nueva formulación de las normas vigentes para acoger un entendimiento del paisaje más amplio y también más preciso; las leyes autonómicas sobre paisaje recientemente aprobadas en Cataluña y la Comunidad Valenciana corroboran esta última afirmación; se tratan en el capítulo siguiente.

El desarrollo de políticas específicas de paisaje es todavía escaso en Europa. Aunque existen algunos organismos que le prestan atención expresa (Countryside Comisión británica, Dirección General de la Naturaleza y de los Paisajes en Francia, Oficina Federal del Medio Ambiente, los Bosques y el Paisaje en Suiza, Dirección General de Arquitectura y Paisaje en Cataluña, entre otras (SCAZZOSI, 99 y 2001), en la mayoría de los países es una competencia sin definición institucional y dispersa. Esta situación está evolucionando últimamente, en parte por necesidades y demandas reales y también por influencia de los trabajos ya desarrollados en relación con el CEP.

La inclusión del paisaje en otras políticas presenta un panorama más alentador, aunque no exento de contradicciones ni de importantes carencias. Por su vinculación a los principios o planteamientos sobre identidades culturales, protección de la naturaleza, calidad de vida y optimización de los usos del suelo aparece con mayor frecuencia en las normas sobre patrimonio histórico, conservación de la naturaleza, medioambiente y ordenación territorial (comprendido el urbanismo), pero es preciso recordar que las primeras inserciones legales del paisaje se encuentran en leyes sectoriales (PRIEUR, 1997) relativas a bosques (Dinamarca, 1805) o producción y distribución de energía (Francia, 1906; Suiza, 1916). El diferente origen científico o disciplinar de éstas y otras muchas menciones provoca que el entendimiento del paisaje en ellas no sea homogéneo.

El CEP apuesta claramente por una relación preferente entre las políticas del paisaje y las de ordenación del territorio y urbanismo, aunque sin dejar de reclamar su vinculación a otras políticas (agrícola, de transportes, económica, además de las anteriormente mencionadas) y de que sea “tenido en cuenta por todos los sectores pertinentes de la vida pública” (*Informe explicativo*, apdo. 50). Esta opción preferente por las políticas de ordenación territorial es nítida (se nombra siempre en primer lugar; se encuadra al Convenio entre los textos de dicha materia; se exige el desarrollo sistemático de esta relación) y se explica por la convergencia de ambas políticas en un mismo sujeto físico (el territorio), los antecedentes comunes y las sinergias de mutuo beneficio alcanzables (ZOIDO, 2004).

Las medidas nacionales particulares se refieren a cinco aspectos: sensibilidad social, formación y educación, identificación y cualificación, objetivos de calidad paisajística, medios de aplicación. La justificación para diferenciar estas medidas de las anteriores las establece el *Informe explicativo* (apdo. 51) al señalar que deben ser distribuidas competencialmente entre el estado y las administraciones regional y local. Como ya se ha tratado uno de estos aspectos (objetivos de calidad) se abordan ahora los restantes, cambiando su ordenación para una mayor claridad expositiva.

La identificación y cualificación de los paisajes (art. 6.C) se entiende en el CEP como requisito imprescindible para proporcionar "bases sólidas a una actuación a largo plazo" (apdo. 54). Cada estado o parte queda obligado a conocer sus propios paisajes, no sólo en cuanto se refiere a sus características definitorias, sino también a sus dinámicas y a las presiones que los modifican. Dicho conocimiento debe ser obtenido mediante las investigaciones y estudios necesarios; para esta finalidad el *Informe explicativo* hace una mención específica de los Sistemas de Información Geográfica. En cuanto a la cualificación de los "paisajes propios" el énfasis se pone en los valores atribuidos; no basta con determinar sus caracteres objetivos, se deben establecer también sus significados para los distintos grupos o actores sociales concernidos y, en función de ellos, qué áreas o elementos concretos deben ser protegidos y qué actuaciones deben producirse para preservar su calidad o para ponerlos en valor. Las encuestas, las campañas de información o divulgación y los procesos de participación pública son las formas idóneas para ello.

Sobre formación y educación se señalan principalmente tres aspectos: la necesidad de promover enseñanzas y programas específicos en los diferentes niveles educativos, de formar especialistas y de mantener un enfoque pluridisciplinar para orientar los criterios de actuación en profesionales del sector público o del privado y en las asociaciones u organizaciones que se dedican al paisaje. El Consejo de Europa ha impulsado un interesante estudio sobre esta cuestión (PEDROLI y VAN MANSVELT, 2002), que se ocupa también de la sensibilización.

En este último aspecto el CEP indica en primer lugar la necesidad de incrementar la sensibilidad social mediante la realización de los trabajos y campañas necesarias. "El paisaje pertenece a cada ciudadano, que tiene el deber de tomarlo en consideración. El buen estado de los paisajes está estrechamente ligado al nivel de sensibilización" (apdo. 52). En el estudio recién citado se señala, por otra parte, que "la gestión del paisaje nos interpela más directamente... que la conservación de la naturaleza, algo perteneciente al mundo exterior".

Sobre la aplicación de la CEP no sólo se establece el compromiso general (art. 6.E) sino la sugerencia de la variedad de instrumentos posibles (*Informe explicativo...* apdo. 61), legislativos, administrativos, de planificación e intervención. Especial interés en este sentido tiene el anexo incluido en el anteproyecto del Convenio (Tabla nº 2).

Finalmente, en cuanto a medidas de actuación, las de cooperación europea (arts. 7 a 11) son cinco: políticas y programas internacionales, asistencia mutua e intercambio de información, paisajes transfronterizos, seguimiento de la aplicación del CEP y premio de paisaje del Consejo de Europa.

En general se trata de disposiciones más convencionales en este tipo de instrumentos. Se comentan los aspectos de mayor interés. Respecto a las políticas y programas internacionales es todavía escaso su desarrollo; el Consejo de Europa le ha dedicado a esta cuestión un análisis que incluye la cooperación transfronteriza (PRIEUR, 2003). En este último sentido y tomando como base la convención europea específica de esta materia, (Madrid, 1980), se subraya el particular interés de los niveles regional y local, en los que el paisaje pone frecuentemente en evidencia continuidades básicas ocultas o reducidas por la separación fronteriza que deben ser recuperadas. Es necesario destacar también que el Comité de Seguimiento previsto (art. 10) está siendo formalizado actualmente y estará compuesto de miembros de otros tres órganos

similares del Consejo de Europa (Comité de Patrimonio, CC-PAP, Comité para la diversidad biológica y paisajística, CO-DBP y comité de altos funcionarios de la Conferencia Europea de Ministros de Ordenación del Territorio, CEMAT), poniéndose así de manifiesto la transversalidad del paisaje.

El capítulo IV del CEP está dedicado a las cláusulas finales, de carácter general para los acuerdos internacionales emanados del Consejo de Europa y sin observaciones particulares.

Tabla nº 2.

Medidas jurídicas y financieras para la protección gestión y ordenación de los paisajes (resumen).

- Integrar el paisaje en las políticas y programas de paisajes naturales protegidos.
- Crear figuras específicas para los paisajes de especial calidad o rareza.
- Elaborar planes y programas específicamente dedicados a los paisajes.
- Adoptar medidas especiales dedicadas a los paisajes en tierras de propiedad pública. Accesibilidad a los mismos.
- Elaborar planes paisajísticos de escalas local o regional, principalmente en áreas muy degradadas o en rápida transformación.
- Integrar el paisaje en los instrumentos existentes de planificación urbanística y territorial a nivel local, regional o estatal.
- Incluir la consideración del paisaje en las licencias o permisos de construcción.
- Integrar los objetivos de calidad paisajística en la realización de grandes obras públicas e infraestructuras.
- Integrar los objetivos de calidad paisajística en las políticas de medio ambiente, agricultura, silvicultura, transportes, industria, minería, turismo, desarrollo social y cultura.
- Desarrollar la evaluación de los efectos sobre el paisaje de los proyectos para los que se requiera estudios de impacto ambiental.
- Notificar a los propietarios privados los objetivos de calidad atribuidos a los paisajes calificados de los que sean gestores principales.
- Adquisición pública o por organismos sin ánimo de lucro de bienes o tierras que ayuden a preservar paisajes de gran calidad.
- Actuación urgente y puntual, con carácter excepcional, de las autoridades competentes para salvaguardar paisajes de alto valor gravemente amenazados.
- Promulgar medidas financieras o fiscales incentivadoras de una protección, gestión u ordenación más eficaz de los paisajes.
- Impulsar contratos de paisaje entre las administraciones competentes y los agricultores, los propietarios de tierras y las organizaciones no gubernamentales.

4. Recapitulación final: la aplicación del convenio

El desarrollo y aplicación del CEP se encuentra en la actualidad en plena actividad en buena parte de Europa. Se celebran gran cantidad de cursos, seminarios, encuentros y reuniones de carácter científico y técnico, se toman no pocas decisiones políticas y de actuación. La información relativa a un ámbito tan extenso cambia continuamente; por ello, si se desea estar al día, lo mejor es consultar las direcciones electrónicas del Consejo de Europa dedicadas al paisaje, en inglés: http://www.coe.int/t/e/Cultural_Cooperation/Environment/Landscape/, o en francés: [http://www.coe.int/T/F/Coop% E9ratio n_culturelle/Environnement/paysage/](http://www.coe.int/T/F/Coop%20E9ratio%20n_culturelle/Environnement/paysage/); las consideraciones que siguen proceden de ellas y de dos recientes artículos (CORTINA, 2005 y ZOIDO, 2005).

El estado de la cuestión puede resumirse en tres aspectos principales: reconocimiento jurídico-institucional del paisaje, identificación y cualificación de los paisajes propios, aplicaciones reales del Convenio. En el primero es preciso recordar (PRIEUR, 1997) que el paisaje figura ya en numerosas normas, incluso del mayor rango (en las constituciones promulgadas hace algunas décadas en determinados países: Alemania, Italia, Suiza, Portugal), también en numerosas leyes estatales y regionales (incluidas las leyes principales de autogobierno de algunas Comunidades Autónomas españolas, *länder* alemanes y regiones italianas. Pero las adaptaciones a los planteamientos más amplios y precisos del CEP son todavía escasos (Cataluña, Comunidad Valenciana), aunque se están preparando leyes específicas (Chipre, Croacia, Walonia en Bélgica), o mediante inserciones y ampliaciones en instrumentos legales más amplios que son renovados (Holanda, Irlanda, Italia, Walonia). En conjunto este aspecto progresa en algunos países contratantes (con ratificación) al ritmo propio del tiempo legislativo. Al mismo nivel puede considerarse el reforzamiento institucional del paisaje; algunas iniciativas merecen ser mencionadas: la constitución del Consejo Nacional del Paisaje en Francia, o la figura del Consejero Nacional del Paisaje en Holanda, de carácter moral -equivalente al Defensor del Pueblo-, pero con influencia real.

Más abundante son las tareas de identificación y cualificación de paisajes, imprescindibles, como se ha dicho, para el buen desarrollo de políticas a medio y largo plazo. La realización de atlas, inventarios o catálogos de paisajes se está produciendo en distintas partes de Europa y a buen ritmo tanto a nivel estatal (Croacia, Eslovenia,

España, Francia, Holanda, Noruega, Portugal...), como regional (Andalucía, Cataluña, Comunidad de Madrid, Irlanda del Norte...). De gran valor son también los avances metodológicos, tanto por tipos de paisaje (WASCHER, 2005), como en relación con procesos o rasgos dominantes (CLARK, DARLINGTON y FAIRCLOUGH, 2004) o para desarrollar determinadas políticas (JANCIC, 2005).

En cuanto a las aplicaciones del CEP, el Consejo de Europa considera que ha llegado a su fase de aplicación territorializada en dos países (Dinamarca y Holanda); el Consejo Nórdico en su conjunto (Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia) lo ha adoptado en el marco de cooperación común; la Oficina Federal suiza o la Countryside Agency británica han incluido el CEP en sus planteamientos de planificación y gestión; Irlanda, Holanda, Cataluña y la Comunidad Valenciana empiezan a desarrollar programas generales relacionados con el paisaje muy ambiciosos y claramente basados en los nuevos criterios.

Probablemente estos ejemplos y referencias se queden cortos de inmediato, pues se asiste al comienzo de un proceso que, como denotan las manifestaciones científicas y técnicas, ya ha empezado con fuerza en muchas partes. Aunque la verdadera necesidad de un mayor desarrollo y aplicación de los principios del CEP hay que situarla en la rápida dinámica de transformación de los territorios en gran medida descontrolada y claramente perjudicial para la calidad de muchos paisajes europeos.

BIBLIOGRAFÍA

- AÑÓN FELIU; C.. y REVUELTA BLANCO, J. (2001), *Cultura y naturaleza. Textos internacionales*, Asociación Cultural Plaza Porticada, Torrelavega, 431 págs.
- "Carta del Paisaje Mediterráneo" (Carta de Sevilla, 1992), ver en ARIAS ABELLÁN, J. y FOURNEAU, F. (1998), *El paisaje mediterráneo*. Universidad de Granada, cfr. Págs. 333-337.
- CLARK, J., DARLINGTON, J. y FAIRCLOUGH, G., "Using historic landscape characterisation". En *English Heritage's review of HLC. Applications 2002-2003*, English Heritage y Lancashire County Council, 63 págs.
- CORTINA RAMOS, A. (2005), "Regulació legal i organització administrativa per a la implementació de polítiques del paisatge a Europa", en *Espais*, nº 50, *Monogràfic El Paisatge*, Departament de Política Territorial y Obres Públiques, Barcelona, 2005, págs. 32-43.

- *Convention Européenne du Paysage et Rapport Explicatif*, 2000, Consejo de Europa, Estrasburgo, 24 págs.
- FLORIDO TRUJILLO, G. Y LOZANO VALENCIA, P.J. (2005), "Las figuras de protección de los espacios naturales en las comunidades autónomas españolas: una puesta al día", en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 40, págs. 57-81.
- HILDENBRAND, A (1995), Paisaje y políticas de ordenación del territorio. Análisis de la experiencia internacional comparada, Junta de Andalucía, Dirección General de Ordenación del Territorio, Sevilla, 3 vols. (inédito).
- JANCIC, M. (2005), "Spatial planning and landscapes: The Guiding Principles of sustainable spatial development of the European continent and the experience of Slovenia", en *Second meeting of the Workshops for the implementation of the European Landscapes Convention*, Consejo de Europa, Estrasburgo, págs. 151-166.
- LUGINBHÜL, Y. (2002), "Identification, qualification du paysage et objectifs de qualité paysagère, en tirant parti de ressources culturelles et naturelles", *Deuxieme Conference des Etats contractantes et signataires de la Convention européenne du paysage*, Consejo de Europa, Estrasburgo, 16 págs.
- MATA OLMO, R. y SANZ HERRÁIZ, C. (2003) *Atlas de los paisajes de España*, Ministerio de Medio Ambiente, Madrid, 683 págs.
- PEDROLI, B. y VAN MANSVELT, J.D. (2002), "Sensibilisation, formation et éducation", en *Deuxième Conférence des États Contractants et signataires de la Convention européenne du paysage*, Consejo de Europa, Estrasburgo, 23 págs.
- PIZZILOLO, g. (2002), "Experiencia europea de valoración del paisaje", en ZOIDO y VENEGAS, *op.cit.*, págs. 100-103.
- PRIORE, R. (2004), "Derecho al paisaje, derecho del paisaje", en ZOIDO y VENEGAS, *op.cit.*, págs. 92-99.
- PRIEUR, M. (1996), *Le droit applicable aux paysages en droit comparé et en droit international*, Consejo de Europa, Grupo de Trabajo "Convención Europea del Paisaje", Estrasburgo, 97 págs.
- PRIEUR, M. (2003), "Integration du paysage dans les politiques et programmes internationaux et les paysages transfrontaliers", *Deuxième reunion des ateliers de la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage*, Consejo de Europa, Estrasburgo, 18 págs.

- *Recueil de textes fondamentaux du Conseil de l'Europa dans le domaine du paysage*, 2003), Consejo de Europa. Réunion des Ateliers pour la mise en oeuvre de la CEP, Estrasburgo, 225 págs.
- SCAZZOSI, L. (1999), *Politiche e culture del paesaggio. Esperienze internazionali a confronto*, Gangemi Editore, Roma, 222 págs.
- SCAZZOSI, L. (2001), *Politiche e culture del paesaggio. Nuovi confronti*, Gangemi Editore, 270 págs.
- WASCHER, D. (2004), "*Learning from European transfrontiers landscapes*", en *Alterra report* nº 967, Wageningen, 57 págs.
- ZOIDO NARANJO, F. y VENEGAS MORENO, C. (2002), *Paisaje y ordenación del territorio*, Fundación Duques de Soria y Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía, Sevilla, 353 págs.
- ZOIDO NARANJO, F. (2003), "Paysage et aménagement du territoire », en *Deuxième réunion des ateliers de la mise en oeuvre de la Convention européenne du paysage*, Consejo de Europa, Estrasburgo, 22 págs.
- ZOIDO NARANJO, F. (2004), "El paisaje patrimonio público y recurso para la mejora de la democracia", en *PH Boletín del Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico*, nº 50, Sevilla, págs. 66-73.
- ZOIDO NARANJO, F. (2005), "Desenvolupament i aplicacions de la Convenció europea del paisatge" en *Espais* nº 50, *op. cit.*, págs. 26-31.