

Crónica de cuatro años en materia de paisaje

Linarejos Cruz Pérez

Arqueóloga. Ministerio de Cultura

Margarita Ortega Delgado

Arquitecta. Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino

Lea Sánchez Benz

Socióloga. Diplomada en Ordenación del Territorio y Medio Ambiente

¿Por qué el reciente interés por el paisaje?

El paisaje no es nada nuevo. A lo largo de la historia de la humanidad, consciente o inconscientemente, el paisaje ha formado parte de la vida de los seres humanos y su presencia se ha manifestado en múltiples formas de expresión, ya sea en relación directa con el territorio o a través de representaciones artísticas. Así, con el paso del tiempo y a medida que se han producido avances significativos en el terreno del conocimiento, diversas disciplinas han ido incorporando el paisaje a sus idearios y se han aplicado en el desarrollo de técnicas para su tratamiento.

La multiplicidad de intereses en torno al paisaje ha configurado una vasta panoplia de teorías, conceptos, interpretaciones y metodologías. Todas ellas ofrecen sus valiosos aportes específicos pero, como quiera que el todo es mucho más que la suma de las partes, se hace más necesaria que nunca una aproximación integrada.

¿Qué ha sucedido en los últimos años para que el paisaje haya cobrado un renovado interés?

La reflexión europea en torno al territorio y al patrimonio cultural surgida ante la preocupación por la mejor gestión de sus recursos, ha introducido una nueva forma de entendimiento del concepto de paisaje, plasmado en el Convenio Europeo del Paisaje (CEP) del Consejo de Europa, recientemente ratificado por España.

El resultado es que se ha reforzado la relación interdisciplinar -que pese a haberla, no estaba en

absoluto garantizada- y su consecuencia debería ser un enfoque mucho más próximo entre los instrumentos de los que disponemos para abordar el paisaje de una manera integral. Lo que debería traducirse en una mayor sintonía y apoyo mutuo entre los planes territoriales, los urbanísticos y los de protección del patrimonio natural y cultural, y en los instrumentos, mecanismos y planes que inciden en el territorio y, en consecuencia, en la transformación del paisaje, tales como la implantación de infraestructuras, los planes de desarrollo rural o los relacionados con la energía o con la gestión del agua.

El hilo conductor ha sido, por tanto, la apuesta por buscar un desarrollo económico que sea territorialmente más sostenible y equilibrado, que utilice mejor las identidades y los recursos propios, lo que se ha denominado acertadamente como el "*capital territorial*", en una Europa que, como en otras partes del mundo, se enfrenta a aceleradas e insostenibles transformaciones, vistas como desafíos más que como amenazas. Proceso que está empezando a superar la teoría para pasar a las propuestas, con enfoques que quieren ser consensuados, progresivamente asumidos y que se han materializado en documentos que proporcionan ya un marco común de referencia con su respaldo internacional y con compromisos, como veremos en el caso del paisaje.

Desde esta visión, el paisaje renace con una doble función y utilidad. De una parte, como un nuevo recurso económico, y de identidad y calidad de vida; y, de otra, como un medio para facilitar el

conocimiento del territorio y orientar sus transformaciones.

Dos Ministerios, el de Cultura y el recientemente modificado Ministerio de Medio Ambiente, en su calidad de representantes del Estado en los grupos de trabajo tanto en la UE como en el Consejo de Europa (COE) han participado en el proceso. Pero en estas tareas no han estado solos, han contado con la complicidad y participación de las Comunidades Autónomas, de diversas instituciones y de expertos que ya venían anticipando políticas y aplicación de esta nueva orientación del paisaje.

Como dice su título, estas notas quieren ser una breve crónica de las principales propuestas y de las expectativas, incertidumbres y oportunidades producidas en estos últimos cuatro años, desde la entrada en vigor del CEP en 2004.

Para este país, al que todo el mundo reconoce su enorme variedad y riqueza de paisajes y de patrimonio -debido a su estratégica situación geográfica y a su desarrollo histórico- pero al que también se identifica frecuentemente por los brutales atentados hacia su territorio, la oportunidad es única y tal vez irreversible. Y lo más llamativo es que dispone de experiencias ejemplares -en muchos casos heroicas- pero paradójicamente excepcionales, tanto por su acertado y satisfactorio enfoque como por tratarse de hechos todavía desgraciadamente aislados⁸.

El reconocimiento al papel del paisaje

De entrada, lo más destacable es que el paisaje ha cobrado en los últimos años una nueva dimensión territorial, patrimonial y europea. Es decir, que se trata de un elemento esencial de nuestro patrimonio y que los problemas que afectan a nuestros paisajes son comunes en toda Europa, derivados de nuestro modelo de desarrollo. Y que por lo tanto la respuesta debe producirse también a escala europea.

Todo ello subyace en la base y en el enfoque de los distintos documentos que se han producido en Europa, de carácter político pero con propósitos operativos, con diferente alcance aunque interrelacionados entre sí, y que aportan una nueva concepción más estratégica e integrada del paisaje.

Por un lado, en la Unión Europea, el paisaje se introduce en la reflexión territorial, fundamentalmente en la Estrategia Territorial Europea-ETE (Potsdam, 1999), en los programas e

iniciativas creados para su desarrollo (Interreg), y en la actual Agenda Territorial de la UE (ATUE) para orientar la futura política de cohesión territorial. En materia de patrimonio se han promovido proyectos internacionales de alcance territorial y paisajístico en el ámbito de diversos programas, como Euromed Heritage o Cultura 2000.

Y por su parte, el COE, atendiendo a las tareas que le son propias de elaboración de bases normativas, es el responsable del lanzamiento del Convenio Europeo del Paisaje, en el que se integran tres materias que tradicionalmente han sido objeto de su atención: el Patrimonio Natural (Convenio de Berna), el Patrimonio Cultural (Convenios de Granada, La Valetta y Faro), y el desarrollo territorial, como actividad de la Conferencia Europea de Ministros responsables de la Ordenación del Territorio (CEMAT).

Los documentos responden a la necesidad de un *desarrollo territorial sostenible* que se define como un desarrollo económico basado en una estructura espacial sólida, lo más equilibrada posible, utilizando para ello los valores e identidades propias de cada lugar, y combinado con una gestión racional de los recursos y del patrimonio natural y cultural; es decir, del *"patrimonio territorial"*.

En esta idea, el paisaje juega una parte importante de este *patrimonio territorial*, tanto el paisaje natural como el cultural. Es por tanto un *recurso* que precisa no sólo su protección sino una gestión creativa, incluyendo su restauración o regeneración. El paisaje es un factor de identidad y de estímulo económico.

En definitiva, el paisaje responde a un concepto amplio, relacionado con la calidad y las condiciones de vida de los ciudadanos y del entorno, como parte de las ventajas comparativas de cada territorio. Se trata del paisaje en sentido amplio -el *paisaje ordinario*-, superando su consideración fundamentalmente estética o aislada, que se había relacionado tradicionalmente sólo con espacios relevantes, al margen de su condición como parte de todo territorio.

Un tratado internacional para el paisaje⁹

En este nuevo panorama el Convenio Europeo del Paisaje, también conocido como Convenio de Florencia, fue adoptado por el Consejo de Europa en octubre de 2000 y entró en vigor el 1 de marzo de 2004, una vez ratificado por el mínimo

⁸ La Isla de Menorca o la Isla de La Palma son algunos de estos ejemplos de reconocido prestigio.

⁹ Para ampliar información sobre el CEP: M. Ortega, *"El Convenio Europeo del Paisaje: claves para un compromiso"* en Revista Ambiana nº 63, febrero 2007; VVAA, *"CEP. Textos y Comentarios"*, MMA 2008.

exigible de 10 Estados. En noviembre de 2007 ha sido ratificado por España y su entrada en vigor en el territorio nacional se ha producido el 1 de marzo de 2008, exactamente cuatro años después de su puesta en marcha.

Es el primer tratado internacional dedicado exclusivamente al conjunto de dimensiones del paisaje europeo y tiene por objeto la *protección, la gestión y la ordenación de los paisajes*. Ofrece así un nuevo y sólido marco para situar el paisaje en un primer plano de las políticas europeas en materia de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Patrimonio Cultural, otorgando al paisaje el carácter jurídico del que carecía e incidiendo en la cooperación europea en ese ámbito.

Hay varios aspectos interesantes y novedosos en el CEP. En primer lugar, establece una serie de definiciones, a modo de aclaraciones necesarias sobre el paisaje, sobre todo para crear un lenguaje común que permita su aplicación en un ámbito tan amplio como es Europa, con reglamentaciones administrativas y técnicas muy variadas. Destaca su definición como espacio transformado resultado de la acción humana (no fosilizado) *-todo territorio es paisaje-* que comprende los naturales, los rurales, los urbanos o los periurbanos; y, tanto los excepcionales como los cotidianos o los degradados, que son los más frecuentes y olvidados.

Para su reconocimiento e intervención, requiere que sea la sociedad -y no sólo los expertos- la que le otorgue el valor, como mejor garantía para su conservación o mejora. Es lo que denomina *objetivos de calidad paisajística*, que deberán formularse para cada paisaje con la participación de los ciudadanos. Y, a partir de ahí, definir estrategias, directrices y medidas para proteger y conservar los valores del paisaje, mejorar, restaurar y, en su caso, crear nuevos paisajes.

El Convenio se basa en la estrecha relación del paisaje con la identidad de Europa. Alerta sobre la acelerada transformación que están sufriendo los paisajes, fruto de los usos y de las actividades, de las políticas territoriales y urbanas y, en definitiva, de los cambios en la economía mundial. Por ello reivindica la calidad y la diversidad de los paisajes como factores que justifican la cooperación a escala europea. Y es por ello que plantea la responsabilidad y la participación de los poderes públicos y de los ciudadanos para la identificación, la defensa y el desarrollo de los paisajes.

Hacia una política sólida de paisaje: medidas y acciones

En coherencia con sus planteamientos, el CEP introduce una serie de aportaciones prácticas para orientar las políticas de paisaje que son compromisos en los Estados que lo han ratificado, como en el caso de España.

Fundamentalmente se trata de *integrar* el paisaje en la ordenación territorial y urbanística y en todas aquellas políticas que puedan tener un impacto directo o indirecto sobre el paisaje así como la necesidad de la *caracterización y valoración* de paisajes, que permitan identificar sus valores y las presiones a los que están sometidos para actuar sobre ellas.

Insta también a tomar medidas en materia de *sensibilización, formación y educación*, para disponer de especialistas, o la inclusión del paisaje en los programas educativos.

Y establece, por último, una serie de medidas, para garantizar su aplicación a todo el ámbito europeo sobre la base de la cooperación y de medios para su estímulo y control. Entre éstos cabe destacar la inclusión del paisaje en los programas internacionales de cooperación, el intercambio de experiencias o la identificación de paisajes fronterizos, para acordar una gestión común. Para su estímulo plantea también la creación de premios europeos de paisaje. Y un comité en el seno del COE para velar por el cumplimiento de los compromisos adquiridos.

Aclarados los términos, se trata de ponerlos en práctica con arreglo al reparto de competencias y de conformidad con los principios constitucionales y la organización administrativa de cada Estado, recordando el papel de las autoridades locales por su cercanía al territorio y su responsabilidad en el planeamiento urbanístico.

Para contribuir a facilitar este proceso de puesta en práctica, se aprobó recientemente la Recomendación CM/Rec (2008)3 sobre las Orientaciones para la aplicación del CEP¹⁰. Se intenta facilitar la transposición de los principios y disposiciones del Convenio a los textos normativos nacionales, regionales y locales, a través de un conjunto de orientaciones teóricas, metodológicas y prácticas.

El documento consta de dos partes. La primera, los principios generales, que tienen por objeto proporcionar indicaciones sobre algunos de los artículos fundamentales del CEP; la segunda, las disposiciones generales, tienen por objeto

¹⁰ Texto completo disponible en español en: http://www.mma.es/portal/secciones/desarrollo_territorial/paisaje_dt/ y en <http://www.mcu.es/patrimonio/index.html>

explicar los fundamentos de las medidas a tomar a nivel técnico y operativo, con el fin de promover la protección, la gestión y la ordenación del paisaje de acuerdo con los objetivos de calidad paisajística (cuestiones administrativas e institucionales) por una parte, y la integración del paisaje en todas las políticas sectoriales que tengan repercusiones sobre el paisaje (criterios e instrumentos para la realización de políticas de paisaje), por otra.

Optimistas aunque todavía escasos resultados

Desde su entrada en vigor en 2004, por parte de la administración española se adoptaron una serie de compromisos cuyos resultados definen esta primera etapa: asumir los criterios innovadores del CEP para su aplicación a las actividades en marcha; contribuir a desbloquear la ratificación; y, sobre todo, establecer un dispositivo de colaboración entre los Ministerios de Medio Ambiente y Cultura con las Comunidades Autónomas y expertos en la materia, para el desarrollo del Convenio y para impulsar políticas operativas en paisaje, a través de un grupo de contacto con reuniones regulares.

Desde el punto de vista de paisaje y desarrollo territorial, cabe destacar la referencia al paisaje de acuerdo con el CEP en la reciente Ley de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, así como en el Reglamento de Planificación Hidrológica. También la edición por el Ministerio de Medio Ambiente del *Atlas de los Paisajes de España*, elaborado mediante convenio con la Universidad Autónoma de Madrid, como una de las herramientas de identificación de los paisajes que recomienda el Convenio. Además, se han abordado una serie de trabajos de investigación para conocer la situación que esta materia tiene en nuestro país y la aplicación de los criterios del Atlas en espacios concretos. Y se ha completado con otras publicaciones (*CEP Textos y comentarios*, citado anteriormente y diversos artículos de divulgación); y con una mayor presencia institucional en congresos, jornadas, seminarios, etc. La actividad desarrollada en paisaje relacionada con el desarrollo territorial puede consultarse en el portal de Ministerio de Medio Ambiente.

En el plano de paisaje y patrimonio, el Ministerio de Cultura, en lógica coherencia con su trayectoria de protección del patrimonio¹¹ y con el compromiso establecido a través de los Convenios Internacionales firmados y

¹¹ Fundamentalmente en relación con la consideración de los bienes culturales como parte integrante del paisaje y, en ocasiones, como generadores de paisajes culturales. Significativamente el patrimonio arqueológico, a través de las zonas arqueológicas o los parques arqueológicos.

ratificados por España -básicamente el CEP- propone el proyecto de un Plan Nacional de Paisajes Culturales, con el convencimiento de que su desarrollo contribuirá a establecer las bases para la definición de esta figura patrimonial y el tratamiento de este tipo de patrimonio tan específico, producto de la interacción entre el patrimonio cultural y natural. En este sentido, y hasta la presentación y aprobación del Plan Nacional por el Consejo de Patrimonio Histórico¹², se está llevando a cabo un programa de paisajes culturales, que atiende tanto a cuestiones teóricas (organización y participación en jornadas, congresos y foros de debate, así como publicaciones) como prácticas (realización de estudios, planes directores y proyectos concretos de paisajes culturales significativos).

Pero en razón a la distribución de competencias, tanto sectoriales como territoriales, las Comunidades Autónomas y los ayuntamientos tienen una importante responsabilidad en la aplicación de las políticas de paisaje que demanda el Convenio.

Las Comunidades Autónomas están adecuando sus normativas para atender debidamente al paisaje. Canarias elaboró las directrices para el paisaje; Valencia, en 2004, aprobó la primera ley; y Cataluña lo hizo en 2005, con un programa específico de desarrollo que ha incluido la puesta en marcha del Observatori del Paisatge de Catalunya. Galicia y Baleares están preparando sus correspondientes leyes. Y muchas otras consideran el paisaje a través de instrumentos específicos o de planificación territorial. Del mismo modo, en el ámbito de Cultura, se han ido introduciendo en la legislación autonómica figuras de protección y conceptos relacionados con valor patrimonial del paisaje. En este contexto, en Andalucía se ha creado el Laboratorio del Paisaje Cultural, en el seno del Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico.

A ello cabe añadir la actividad creciente de instituciones, universidades o centros específicos en paisaje con múltiples y creativas iniciativas.

Por su parte, el COE ha organizado el seguimiento de la aplicación del Convenio a

¹² El Consejo de Patrimonio es un órgano de colaboración entre las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, y tiene como finalidad esencial facilitar la comunicación y el intercambio de programas de actuación e información relativos al Patrimonio Histórico Español. Entre sus funciones se encuentra la de elaborar y aprobar los Planes Nacionales sobre Patrimonio Histórico y adoptar las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento de los compromisos internacionales contraídos por España que afecten al Patrimonio Histórico Español.

través de Conferencias regulares con los Estados y de *Talleres* diseñados para mostrar e intercambiar experiencias en la aplicación del mismo. En 2006, estos Talleres se celebraron en España (Girona), permitiendo mostrar diversas iniciativas de comunidades autónomas y, sobre todo, supusieron un respaldo internacional a la actividad que se venía desarrollando, todavía modesta y aisladamente en el país, ampliando desde entonces la presencia española en este tipo de foros. Recientemente, el Consejo de Europa ha resuelto crear un comité mixto de patrimonio cultural y paisaje que será el órgano encargado para velar por la aplicación del Convenio.

Un futuro para el paisaje en España: oportunidades pero también incertidumbres

Se ha cubierto una primera fase en la que de manera modesta y no suficientemente generalizada, se han multiplicado los proyectos, la cooperación internacional y, en general ha surgido una importante atención al paisaje. Los progresos empiezan a ser visibles en los planos institucional y técnico. Es un balance positivo y optimista.

Sin embargo, los compromisos adquiridos en la ratificación por el Estado en sus tres niveles (nacional, regional y local) requieren una atenta y progresiva consolidación. Este primer periodo proporciona una base de referencia para diseñar los contenidos en el futuro. Por su propio carácter el paisaje no corresponde ni a la competencia desde un sector concreto ni en exclusiva a un determinado nivel del Estado. Es una tarea cooperativa. Y no debería abordarse precipitadamente.

Desde el plano institucional sería preciso establecer unos dispositivos estables, horizontales y transversales, para garantizar la formulación de políticas expresas para el paisaje tal como requiere el Convenio.

Y desde el plano técnico, el paisaje, además de su propia autonomía, debe integrarse transversalmente en la ordenación del territorio y en todas aquellas políticas con efecto territorial (urbanas, rurales, culturales, infraestructuras, patrimonio, energía, forestal o en la planificación hidrológica...).

El paisaje, como una de las herramientas para el diagnóstico y la intervención en el territorio, debe tener una concepción estratégica y servir para orientar las futuras transformaciones del espacio en el triple objetivo de desarrollo, reequilibrio y protección. Debe incorporar la restauración y la creación de paisajes.

Para el correcto tratamiento del paisaje es necesario avanzar en la identificación de sus valores, tanto naturales como culturales, y su significación histórica y social, de forma que, a través del conocimiento y evaluación previa, se puedan establecer programas y acciones respetuosas con el carácter y la identidad de los paisajes, que garanticen un desarrollo equilibrado, en aras de alcanzar la sostenibilidad necesaria para que nuestro planeta siga siendo habitable.

El contacto sistemático entre instituciones y el intercambio de experiencias seguirá siendo una herramienta para mostrar la operatividad de estos enfoques. En definitiva, la utilización de esfuerzos comunes para responder conjuntamente a una exigencia -como el paisaje- que juega a escala europea.

En los últimos cuatro años se ha cubierto una etapa. Se han generado expectativas. Ahora toca continuar lo que se ha emprendido y no defraudar.



Fotografía: PABLO FIDALGO