

El Convenio Europeo del Paisaje

Un nuevo impulso para un gobierno del territorio con sentido de futuro

Florencio Zoido Naranjo

Geógrafo
Director del Centro de Estudios Paisaje y Territorio

Antecedentes y vigencia

El Convenio Europeo del Paisaje o Convenio de Florencia (en adelante CEP) es un tratado internacional auspiciado por el Consejo de Europa que fue puesto a la firma de los Estados en Florencia el 20 de octubre de 2000. España lo suscribió en dicha fecha y lo ratificó el 6 de noviembre de 2007; ha entrado en vigor en nuestro territorio el 1º de marzo de 2008¹³. Este nuevo acuerdo internacional es, hasta cierto punto, un instrumento complementario de otros anteriores (Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983; Convención de Berna sobre la vida silvestre y el medio natural, 1973; Convención de Granada sobre el patrimonio arquitectónico, 1983; Convención de La Valeta sobre el patrimonio arqueológico, 1992); entre otros expresamente citados por el nuevo convenio como predecesores.

Formalmente el CEP es un texto breve compuesto de un preámbulo, 4 capítulos y 18 artículos; se complementa con un *Informe Explicativo* y, desde hace poco tiempo, con unas *Orientaciones para la puesta en práctica*¹⁴. Se trata del único instrumento internacional dedicado específicamente y exclusivamente a los paisajes europeos; aunque el paisaje había merecido con anterioridad cierta atención en otros tratados, aparecía como concepto de acompañamiento junto al territorio, medio ambiente, patrimonio cultural y los espacios rurales, prin-

cialmente, y adjetivado (paisaje natural, cultural, rural...) de modo que, en esas menciones, su sentido era menor –temática o geográficamente– al fijado actualmente en el CEP.

La Carta del Paisaje Mediterráneo (Sevilla, 1992), debe ser reconocida como antecedente inmediato y directo del Convenio de Florencia, pues en ella se parte de un concepto de paisaje y de un diagnóstico muy próximos a los del nuevo acuerdo y, sobre todo, porque la Carta de Sevilla fue expresamente adoptada en Taormina (abril de 1993) por el Congreso de Poderes Locales y Regionales de Europa (CPLRE) para “elaborar una convención marco sobre la protección y gestión del paisaje natural y cultural de toda Europa... tomando como base la Carta preparada por las regiones de Andalucía, Languedoc-Rosellón y Toscana” (Resolución 256/1994). Por esta razón, en las fases de elaboración y consulta del CEP, la Junta de Andalucía tuvo una función propia, asistiendo a numerosas reuniones de trabajo celebradas en París y Estrasburgo, así como a la Conferencia Intergubernamental celebrada en Florencia (abril de 1998) y siendo invitada a la de puesta a la firma en la misma ciudad italiana (octubre de 2000).

La tabla nº 1 muestra la situación de firmas y ratificaciones del CEP en fecha reciente. Un total de 35 Estados europeos se han comprometido con el Convenio de Florencia (entre ellos 22 de los 27 que forman la Unión Europea) y 29 lo han ratificado. En el complejo mosaico político que es Europa lo primero que es preciso destacar de la lectura de dicha tabla es el carácter claramente mayoritario del compromiso ya existente con el CEP, particularmente de los países comunitarios. Noruega fue el primer país

¹³ “Instrumento de ratificación del Convenio Europeo del Paisaje”, en BOE, nº 31 de 5 de febrero de 2008.

¹⁴ El Convenio y las *Orientaciones* pueden encontrarse en castellano en la reciente publicación del Ministerio de Medio Ambiente *Convenio Europeo del Paisaje, textos y comentarios*. Madrid, 2007. El *Informe Explicativo* en www.coe.int

que ratificó el acuerdo y tras él otros Estados, Bélgica, Dinamarca, Eslovenia, Irlanda, Turquía... hasta llegar a 10, circunstancia que permitió la entrada en vigor en marzo de 2004. Más recientemente lo han firmado Francia, Holanda, Italia, Reino Unido o España. Frente a estas

posiciones de compromiso manifiesto, es preciso señalar también las de simple apoyo (firma pero no ratificación de Grecia, Suecia y Suiza, por ejemplo), así como la inhibición total de algunos países (Alemania, Austria o Rusia).

Tabla nº 1
Compromiso de los Estados Europa con el CEP

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

F = Firmado; R = Ratificado; V = En vigor. (Situación a 11-03-2008)

Fines y contenido

Todo acuerdo internacional obliga a las partes que lo suscriben a cumplir sus objetivos y mandatos. Obviamente asumir el CEP implica, en primer lugar, prestar una atención específica al paisaje, reconociéndolo expresamente en el ordenamiento jurídico propio de cada país. En el nuevo Convenio el concepto "paisaje" queda definido como sigue: "cualquier parte del territorio tal como la percibe la población, cuyo carácter sea el resultado de la acción y la interacción de factores naturales y/o humanos" (art. 1). El Convenio contiene además otras definiciones relativas a "política del paisaje", "objetivos de calidad paisajística", "protección, gestión y ordenación del paisaje".

Estas definiciones son de interés pues el paisaje ha sido considerado con frecuencia un hecho polisémico, ambiguo o incluso confuso. El CEP opta por un entendimiento sencillo e integrador que contiene, además, una visión dinámica y relacional del paisaje. Otra novedad significativa introducida por el nuevo convenio es la extensión del concepto a la totalidad del territorio, pues se refiere a los espacios naturales, rurales, urbanos y periurbanos; incluye los

ámbitos terrestres, las aguas interiores y las marítimas; concierne tanto a los paisajes que pueden ser considerados notables, como a los paisajes cotidianos y a los paisajes degradados (art. 2).

Estos planteamientos representan una auténtica ruptura con la mayoría de las consideraciones anteriores del paisaje generalmente referidas a lugares excepcionales por sus condiciones naturales, sus significados culturales o su grandiosidad escénica. Por el contrario, el CEP y los documentos oficiales que lo acompañan, anteriormente citados, ponen un especial énfasis en la necesidad de ocuparse de los paisajes cotidianos y degradados en los que "vive la mayor parte de los europeos, influyendo en su calidad de vida (*Informe Explicativo apdo. 44*).

La entrada en vigor del CEP y las actividades desarrolladas para su impulso por el Consejo de Europa (División de Patrimonio Cultural, Paisaje y Ordenación del Territorio) han desencadenado respuestas de interés en numerosos países de Europa e incluso extraeuropeos (Canadá, Uruguay, Marruecos), tanto desde el punto de vista teórico como en aplicaciones. Como se ha

señalado recientemente¹⁵ el CEP representa un nuevo punto de partida y tiene el mérito inicial de haber establecido un lenguaje común en relación con un tema del que, anteriormente, siempre se señalaba su polisemia y su ambigüedad.

El Convenio reclama como imprescindible la "identificación y cualificación de los paisajes propios en todo el territorio" (art. 6.C), exigencia que se está desarrollando con notables resultados en diferentes países, como Reino Unido, Francia, Irlanda, Eslovenia y también en España (Atlas de los paisajes de España, Catálogo de paisajes de Cataluña, Mapa de los paisajes de Andalucía, Inventario de paisajes singulares y sobresalientes del País Vasco...). A su vez estos trabajos han propiciado el desarrollo de metodologías referidas a la valoración o cualificación de los paisajes y para el seguimiento de las dinámicas paisajísticas.

De igual valor son las repercusiones del Convenio de Florencia sobre las prácticas educativas, formativas y de sensibilidad social (art. 6. A y 6 B). El paisaje es un recurso educativo de gran interés, identificado como tal por diferentes escuelas pedagógicas y con funciones diferenciadas en las distintas etapas de la enseñanza¹⁶ Como formación especializada y como profesión también tiene una trayectoria propia, quizás hasta hace poco tiempo demasiado vinculada al diseño, ejecución y mantenimiento de parques, jardines y otros espacios libres; actualmente esta orientación se abre y amplía considerablemente al unirse a tareas relacionadas con el medio ambiente, la conservación del patrimonio, natural o cultural, y la Ordenación del Territorio.

Por diversas circunstancias (conciencia ambiental, nivel educativo, cultura de la imagen...), la sensibilidad social respecto al paisaje no deja de aumentar, por lo que está pasando a convertirse en un bien común, apreciado por amplias capas poblacionales, superándose valoraciones meramente elitistas anteriores¹⁷ Es importante subrayar también las posibilidades que el paisaje contiene respecto a un aumento de la parti-

cipación social en los asuntos públicos, concretamente en la compleja gobernanza del territorio, excesivamente opaca, abstracta y tecnocrática en la mayoría de las prácticas vigentes.

Aplicación del Convenio Europeo del Paisaje y consecuencias de futuro.

Desde que en el Consejo de Europa comenzaron los trabajos de redacción del CEP (noviembre de 1994), hasta que ha entrado en vigor en España (marzo de 2008) ha transcurrido un largo período de casi tres lustros, quizás sea el "tempo diplomático" inevitable para acuerdos y documentos internacionales (basta recordar de las trayectorias que actualmente siguen los Objetivos del Milenio o los acuerdos de Kyoto); mientras tanto la evolución de los paisajes ha continuado produciéndose con un ritmo y unos cambios insospechados en décadas anteriores, particularmente en España. Las transformaciones experimentadas por importantes extensiones del territorio y el consecuente dinamismo de muchos paisajes lentamente forjados en largos procesos históricos deben ser objeto de una mayor atención, pues los significados y valores ecológicos, culturales o económicos que les atribuimos pueden estar disminuyendo o perdiéndose.

España ha ratificado el CEP y éste ha entrado en vigor, pero salvo por algunas actuaciones parciales –tanto temáticas como territoriales–, su aplicación y desarrollo están casi enteramente pendientes. Para ello y en primer lugar resulta imprescindible clarificar la distribución competencial entre los niveles políticos de la organización territorial del Estado. Un acto específico al respecto podría tener consecuencias de interés; por el contrario una aplicación desigual o mal organizada traerá efectos no deseados y negativos.

En una materia política nueva –al menos en el sentido de conjunto atribuido al paisaje por el CEP– la acción impulsora, de seguimiento y de rendición de cuentas ante las instancias internacionales corresponde claramente a la Administración General del Estado (AGE); también le están atribuidas las tareas relativas al reconocimiento jurídico del paisaje en los instrumentos legislativos básicos en los que corresponda hacerlo¹⁸ así como su consideración en las políticas sectoriales de competencia estatal y en los territorios y paisajes transfronterizos. Además, como señala el CEP (art. 6.C.2), la AGE

¹⁵ A. PHILLIPS, "Summing up and Closing Thoughts", Landscape Research Group Seminar – Sheffield, Nov. 2007 (inédito).

¹⁶ B. PEDROLI, y J.D. Van MANSVELT (2006) *Landscape and awareness-raising, training and education*. En Landscape and sustainable development: challenges of the European Landscape Convention, Consejo de Europa, Estrasburgo. Págs. 117-140.

¹⁷ R. PRIORE (2002), "Derecho al paisaje, derecho del paisaje", en F. ZOIDO, y C. VENEGAS, Paisaje y Ordenación del Territorio, Consejería de Obras Públicas y Transportes, Junta de Andalucía y Fundación Duques de Soria, Sevilla. Págs. 92-99.

¹⁸ Recientemente se ha incluido en la Ley 42/2007 del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, BOE nº 299 de 14 de diciembre de 2007.



Fotografía: RAOUL SERVET

debería ir más allá, estableciendo, con el alcance que se considere oportuno, unos objetivos de calidad paisajística para el conjunto del Estado que garanticen a todos los ciudadanos un nuevo derecho relacionado con su calidad de vida.

El origen del Convenio en el CPLRE, así como sus referencias al principio de subsidiariedad, a la autonomía local y a las autoridades regionales y municipales lo orientan claramente a la acción en estos niveles políticos básicos, aunque no deja de ser un acuerdo entre Estados que obliga a su cumplimiento en la totalidad de los territorios de las Partes que lo han suscrito. De hecho en España algunas Comunidades Autónomas se han anticipado a las consecuencias de la ratificación aprobando leyes relativas al paisaje (Comunidad Valenciana, 2004 y Cataluña, 2005) o reforzando de manera significativa en sus nuevos Estatutos de Autonomía la consideración del paisaje como un derecho y un deber de los ciudadanos (Andalucía). Queda por delante una amplia tarea de instrumentación normativa, implantación administrativa y aplicación a la realidad de los objetivos y criterios del CEP, labor para la que las "Orientaciones" recientemente aprobadas pueden ser de gran ayuda.

Las políticas del paisaje no estarán completas si no llegan a los órganos e instrumentos de planificación y gestión local. En este sentido la consideración del paisaje puede servir para dar un nuevo impulso a un planeamiento general municipal que tiene que superar y reconducir el actual sesgo meramente economicista y estrechamente urbanístico, ayudando a poner en evidencia el valor social de todos los usos y aprovechamientos del suelo, o enriqueciendo otros instrumentos de gestión local como las Agendas 21 o los planes estratégicos.

En definitiva el paisaje, tal como lo entiende el Convenio de Florencia, puede representar un apoyo significativo al surgimiento y desarrollo de una "nueva cultura del territorio"¹⁹, imprescindible si se persigue el objetivo de la "emancipación del ser humano sin poner en riesgo la naturaleza de la que forma parte".²⁰

¹⁹ Manifiesto por una nueva cultura del territorio, mayo, 2006. Colegio de Geógrafos y Asociación de Geógrafos Españoles (ver en www.geografos.org).

²⁰ Declaración de principios del Partido Socialista francés, ver diario El País, 22/4/2008.