

# La evolución reciente de las políticas de paisaje en España y el convenio europeo del paisaje

## Recent developments in the political landscape of Spain and the European Landscape Convention

Dra. Marina Frolova <sup>1</sup>

### Resumen

En este artículo se analiza el desarrollo de las políticas paisajísticas en España, especialmente en su etapa actual, cuando el paisaje se ha convertido en un instrumento importante para la diagnosis y el desarrollo del territorio. En primer lugar, se estudian las diferentes etapas en la evolución de las políticas del paisaje en España, desde el periodo donde el paisaje sólo tenía un significado artístico y cultural (principios del siglo XX) hasta la firma y ratificación por España del Convenio Europeo del Paisaje (CEP) que establece un marco común para las políticas paisajísticas europeas. Se realiza un análisis crítico de los planteamientos del CEP y de los problemas de su implementación en España. Se hace hincapié en la problemática de la democracia y participación pública en la toma de decisiones políticas en materia de ordenación del territorio y paisaje que recomienda el CEP y las dificultades para llevar a cabo las medidas que allí se proponen. Como conclusión, se realiza una reflexión sobre la integración del paisaje en las políticas de ordenación del territorio europeas como una manifestación de la emergencia de las formas más democráticas de gestión del territorio y sobre los nuevos retos de las investigaciones paisajísticas.

*« Le paysage n'est ni fin, ni moyen. Il est passage avec ses seuils et ses obstacles. Une étape obligée, sinon essentielle, pour celui qui, s'interrogeant sur le territoire et l'environnement, n'oublie pas l'ensemble des valeurs, sources, ressources et ressourcements, qui nous disent comment les hommes sentent et vivent les mouvements et les couleurs de la Terre. »*

*Georges Bertrand  
En passant par le paysage..., 2009*

**Palabras Clave:** Convenio Europeo del Paisaje, Paisaje, Políticas, España, Europa.

### Abstract

In this article the development of the landscaping policies in Spain is analyzed, especially in its present stage, when the landscape has become an important instrument for the diagnosis and the development of the territory. First of all, the different stages of Spain's landscape policies evolution are studied, from the period where the landscape only had an artistic and cultural meaning (principles of century XX) up to the signature and ratification by Spain of the European Agreement of the Landscape (CEP) that establishes a common frame for the European landscaping policies. Ratification for Spain of the European Agreement of the Landscape (CEP) that establishes a common frame for the landscape European policies. A critical analysis of the expositions of the CEP and the problems of their implementation is realised. From the CEP some Spanish regional laws were derived that they are examined next. Like conclusion, a reflection is realised on the integration of the landscape in the policies of arrangement of the territory European as a manifestation of the emergency of the most democratic forms of management of the territory and on the new challenges of the landscaping investigations

**Keywords:** Landscape, European Agreement of the Landscape, Policies, Spain, Europe.

<sup>1</sup>-Instituto de Desarrollo Regional y Departamento de Análisis Geográfico Regional y Geografía Física, Universidad de Granada.

## Introducción

A lo largo de las últimas décadas del siglo XX el paisaje se ha convertido en una verdadera figura política, entrando tanto en las legislaciones de muchos países europeos como en las normativas internacionales sobre el patrimonio natural y cultural. Este suceso es el resultado de algunos importantes procesos que han afectado al territorio y a su ordenación en la segunda mitad del siglo XX. El primero de estos procesos está relacionado con la emergencia de una dimensión ambiental de las problemáticas relacionadas con la ordenación del territorio, es decir, con la aparición de una nueva visión global de relaciones entre la sociedad y la naturaleza. Gracias a esta dimensión, el medio ambiente, que en el principio era un concepto naturalista, se ha abierto a la sociedad. Este proceso ha tenido lugar en el contexto de la progresiva degradación y banalización de los paisajes europeos que han acompañado la crisis contemporánea de la relación entre la sociedad y la naturaleza (Hervás Más, 2009). Entre los signos de esta crisis se encuentran varios procesos: la desterritorialización, la destrucción y uniformización de los paisajes rurales, la extensión desmesurada de la urbanización, etc. Esta crisis, a la vez ecológica y cultural, contribuye a la sensibilización progresiva de la sociedad por el paisaje. Como consecuencia de estos procesos, las décadas 1990 y 2000 se caracterizan por la explosión del interés de las distintas administraciones públicas e instituciones científicas europeas por los problemas de la degradación de los paisajes. El paisaje, que hasta hace poco se reducía en muchos países europeos sólo a un dominio artístico y cultural, se convierte en una dimensión y un instrumento para la diagnosis y el desarrollo del territorio. Al mismo tiempo, se empezó a considerar al paisaje como una figura clave para recuperar la identidad de los territorios de nuestra vida cotidiana en un contexto de globalización de la economía, del conocimiento y de los recursos (Bertrand, 2002; Bertrand, 2009).

Este proceso culminó por la firma, el 20 de octubre de 2000, del Convenio Europeo del Paisaje (CEP) por diecisiete estados europeos, entre ellos España (Consejo de Europa, 2000a). A continuación otros 18 países europeos han firmado este Convenio, siendo en la actualidad 30 el número de sus ratificaciones en distintos países.

Respecto a otros Convenios anteriores -centrados exclusivamente en la protección del Patrimonio Cultural material o en la conservación de la naturaleza-, el CEP parte de una base muy diferente (Añón Felú, 2001). Los conceptos de Patrimonio Cultural y Natural por primera vez se fusionan en una visión integral del paisaje, que contempla tanto los aspectos naturales como los culturales. Esta nueva forma de tratar los problemas del

medio ambiente ofrece un nuevo marco que podría ayudar a superar la tradicional ruptura entre la naturaleza y la cultura, propia para la civilización occidental.

La intangibilidad y el origen cultural del concepto paisaje crea muchas dificultades a la hora de pensar en unos instrumentos sencillos y consensuados de su protección jurídica, sobre todo si tenemos en cuenta, de un lado, las lagunas en las metodologías científicas para su análisis (Bertrand, 2009; Clément, 2002) y la diversidad de visiones socioculturales del paisaje y de criterios para su evaluación y, de otro lado, la multiplicidad de intereses en juego en el campo de la ordenación del territorio (Fernández Rodríguez, 2007).

La imprecisión de la noción de paisaje se basa sin duda en la relativa novedad de la consideración social de este valor, que no sobrepasó el constreñido círculo de los artistas hasta principios del siglo XX (Prieur, 1998; Luginbühl, 2002). En aquel momento, sólo se utilizaba con respecto a los paisajes más notables: los lugares destacables y los monumentos, de manera que la política de protección del paisaje ha estado tradicionalmente ligada en muchos países a su valoración estética (Luginbühl, 2002).

Además, los procedimientos para la gestión y protección del paisaje que dominaban hasta hace poco provenían de las políticas de patrimonio natural y cultural. El problema más importante que, en muchos casos, frenaba el desarrollo de las legislaciones paisajísticas es el mismo carácter del paisaje, ya que es un patrimonio vivo, en constante evolución, y que no entra en el concepto de las políticas del patrimonio que se aplicaban tradicionalmente a los objetos que se creía posible detener en su evolución y “museificar”. En este contexto, el paisaje, un objeto y modelo específico de la geografía, inseparable de las grandes categorías -lo natural y lo cultural, lo espacial y lo temporal, lo “objetivo” y lo “subjetivo”, lo material y lo inmaterial- se ha convertido en un arquetipo de las políticas patrimoniales modernas. La crisis reciente de estas políticas, señalada por S. Briffaud (2009), relacionada con la ineficiencia de las políticas prohibitivas, las ha hecho entrar en una nueva era cuando proteger el patrimonio ya no significa “prohibir”, sino “programar y planificar”, basándose sobre una gestión durable de las relaciones entre la sociedad, el territorio y la naturaleza.

A pesar de este intento de desarrollar una política común, la inserción del término “paisaje” en la legislación de los diferentes países europeos es bastante desigual. Los avances más importantes en este campo se han realizado, en primer lugar, en los países

donde ya existían unas legislaciones específicamente dedicadas al paisaje: Suiza (1966 y 1995), Alemania (1976), República Checa (1992), Francia (1993), Eslovaquia (1994), etc. Otros muchos países han considerado este término, hasta la época muy reciente, simplemente como un aspecto parcial dentro del amplio abanico de las políticas públicas (Frolova et al., 2003). El concepto un tanto difuso de “política en materia de paisajes”, inherente a la inclusión del paisaje en los textos legales, se ha definido por el Convenio como “la formulación, por parte de las autoridades públicas competentes, de los principios generales, estrategias y directrices que permitan la adopción de medidas específicas con vistas a la protección, gestión y ordenación del paisaje” (Consejo de Europa, 2000a, Cap. 1, Art. 1).

En este sentido el ejemplo del desarrollo de las políticas paisajísticas españolas es interesante para comprender la desigual evolución de las políticas europeas en esta materia. Como señala J. Hervás Más (2009, p. 67), la protección del paisaje en España, como bien jurídico tutelado, en la mayoría de ocasiones, ha sido un cometido específico que han monopolizado las leyes de protección del medio ambiente, “siendo muy tímidas y prácticamente inoperantes las referencias que las leyes urbanísticas y de ordenación del territorio le han dedicado”. Además, las consideraciones del paisaje en los escasos planes que lo han abordado se han caracterizado por el marcado carácter proteccionista de los mismos, profundizando en la concepción estática del paisaje, limitándose el diagnóstico y las propuestas a unos elementos y/o paisajes singulares, pero sin ningún otro compromiso adicional (Idem.). Sin embargo, siguiendo el ejemplo de algunos otros países europeos, España, en la década 2000, empieza a promulgar una serie de leyes donde la vieja ideología de la protección de algunos lugares y paisajes destacables se está desplazando progresivamente por una conservación más genérica del territorio en el que se ubican esos “sitios”.

Aunque los trabajos publicados sobre las políticas paisajísticas españolas son numerosas (Zoido Naranjo, 2006a; Frolova et al. 2003; Mata y Tarroja, 2006; Jiménez Olivencia, 2008; Ortega Delgado, 2007; Busquets y Cortina, 2008; etc.), salvo algunas excepciones (Fernández Rodríguez, 2007; Hervás Más, 2009), su evolución se presenta por la mayoría de autores, como un progreso continuo en esta materia.

Sin embargo, en España hasta la fecha no ha existido un tratamiento sistemático y generalizado de los paisajes españoles dentro de los instrumentos de planificación y de la ordenación del territorio (Hervás Más, 2009). A pesar del gran interés cultural y científico

por el paisaje, la incorporación del concepto de paisaje en la política de gestión y protección del patrimonio natural y cultural se ha realizado de una manera no lineal, con sucesivos periodos de avances y de bloqueos. Solo en la última década, el debate tanto sobre la valoración, como sobre la destrucción y transformación de los paisajes españoles, ha trascendido ampliamente el debate académico y profesional y alcanzado amplias capas de población, convirtiéndose en un sujeto del debate político (Tarroja Coscuella, 2008).

El objetivo de este artículo es explorar los contextos de la evolución reciente de las políticas paisajísticas españolas. Se estudia el desarrollo de las políticas paisajísticas en España, especialmente en su etapa actual, cuando el paisaje se ha convertido en un instrumento importante para la diagnosis y el desarrollo del territorio. Se analizarán las diferentes etapas en la evolución de la legislación relacionada con el paisaje en España, desde el periodo donde el paisaje sólo tenía un significado estético y cultural (principios del siglo XX) hasta la firma (2000), ratificación (26 de noviembre de 2007) y entrada en vigor (1 de marzo de 2008) en España del Convenio Europeo del Paisaje que establece un marco común para las políticas paisajísticas europeas, derivándose de este Convenio algunas leyes regionales españolas que se examinarán a continuación. Sin pretensión de hacer un análisis exhaustivo del CEP y sus desarrollos en España, ya analizados en numerosos trabajos (Mata y Tarroja, 2006; Zoido Naranjo, 2006b; Fernández Rodríguez, 2007; Ortega Delgado, 2008; Jiménez Olivencia, 2008; Hervás Más, 2009, etc.), el artículo explora tanto los planteamientos del desarrollo de la democracia y participación pública en la toma de decisiones políticas en materia de ordenación del territorio y paisaje que promueve el CEP y las leyes regionales españolas que se derivan de este, como las medidas que se proponen para llevarlos a cabo. Como conclusión, se realizará una reflexión sobre la integración del paisaje en las políticas de ordenación del territorio europeas como una manifestación de la emergencia de las formas más democráticas de gestión del territorio, que integran e implican a los diferentes agentes sociales en esta tarea.

### **La evolución del paisaje y de las políticas paisajísticas en España**

Aunque la aparición de la figura política del paisaje en la legislación española sea un hecho mucho más reciente que en algunos otros países europeos, como, por ejemplo Francia, Gran Bretaña, Suiza, etc., el interés a la protección de paisajes en España tiene una historia ya centenaria.

España en un principio se interesó por la protección del paisaje de un modo parcial e indirecto. Las primeras normas protegían sólo los objetos que presentaban valor histórico o artístico. No obstante, ya en la década 1920, la normativa se refería no solamente a los monumentos de carácter artístico y arqueológico, sino también a los lugares, siempre de reconocida y peculiar belleza, en donde dichos monumentos se encuentran ubicados. En las primeras normativas conservacionistas se trataba de inventariar y preservar los monumentos naturales o construidos, teniendo en cuenta su calidad excepcional y conservando su aspecto inicial (en este sentido, los mismos Parques Nacionales se protegían inicialmente como monumentos naturales). Este dispositivo de protección fue promovido, por un lado, por las sociedades excursionistas de Cataluña, el Club Alpino Español y la Real Sociedad Española de Alpinismo que contribuyeron considerablemente en la tarea de sensibilización de la “élite” urbana española por la naturaleza en las primeras décadas del siglo pasado (Gómez Mendoza, 1992). Complementariamente, las ideas conservacionistas tienen una parte importante de sus raíces en la pedagogía e investigación desarrollada por la Institución Libre de Enseñanza, con su constante práctica excursionista, convirtiéndose el descubrimiento y la enseñanza de los paisajes en una tarea apasionada para geógrafos, geólogos, botánicos o naturalistas vinculados a la Institución (Cabero Diéguez, 2001). Tanto los pensadores y artistas españoles de la generación de 1898, como los científicos, ingenieros de montes y excursionistas contribuyen igualmente a la valorización de los paisajes nacionales (Gómez Mendoza, 1992; Martínez de Pisón, 1998; Mata Olmo, 2000).

La aparición de las primeras leyes de la protección de la naturaleza se debió en muchos aspectos al “patriotismo geográfico” que surgió a finales del siglo XIX, la época de la profunda crisis social y económica en España (Gómez Mendoza et al., 1995; Martínez de Pisón, 1998; Ortega Cantero, 2005). Este patriotismo fue promovido por la llamada “Generación del 98” (Unamuno, Baroja, Azorín, Machado, Beruete) (Martínez de Pisón, 1998) –la generación de los intelectuales españoles que vivieron la crisis política y socio-económica de España provocada por la pérdida de sus últimas colonias y su paso a un segundo plano en la escena internacional, como consecuencia de la derrota frente a EE.UU-. Algunos de ellos pertenecían también a la Institución Libre de Enseñanza, - fundada en 1876 por un grupo de catedráticos universitarios, que se negaban a ajustar sus enseñanzas a los dogmas oficiales en materia religiosa, política o moral-. La Institución Libre de Enseñanza participó en lo que E. Martínez de Pisón ha llamado “repliegue de identidad” española a través de intentos de reunir, en una sola representación, naturaleza e historia para poner de manifiesto los nexos profundos entre

el pueblo español y su territorio (Gómez Mendoza, 2007). La contribución de la Institución Libre de Enseñanza, con Francisco Giner de los Ríos a la cabeza, según N. Ortega Cantera (2000, p. 250), “fue decisiva respecto del definitivo arraigo y del consecuente desarrollo de la perspectiva paisajista moderna”, doblemente vinculada al entendimiento del paisaje desde el romanticismo y a la tradición geográfica iniciada por los geógrafos alemanes Alexander von Humboldt y Kart Ritter. Giner de los Ríos otorga al paisaje una suma importancia para lograr la verdadera educación –no solamente intelectual, sino también estética y moral- de los seres humanos (Idem.).

No obstante, lo que estaba en el centro de las primeras iniciativas conservacionistas no era el paisaje natural como tal, sino los valores estéticos, históricos y simbólicos que la élite intelectual proyectaba en él, por lo que las primeras leyes conservacionistas nacionales tenían un carácter elitista en cuanto a su significado de excepción. De hecho, la legislación española dirigida a la protección de la naturaleza tiene desde el principio una fuerte connotación patrimonial, trátase de los Parques Nacionales, Lugares o Monumentos Naturales. El término “paisaje” se introduce en el ordenamiento jurídico español con competencia territorial mediante la Ley de Parques Nacionales de 1916, presentando una connotación fundamentalmente natural y estética (Mata Olmo, 2000; Frolova et al., 2003). Eduardo Hernández-Pacheco, uno de los principales impulsores y responsables de la conservación de los paisajes españoles, lo expresa de la siguiente manera (1933, p. 6): “Con las bellezas de la Naturaleza se trata de hacer lo que en todos los países cultos se ha hecho con los monumentos importantes del arte y con los monumentos arqueológicos de gran relieve: evitar su destrucción y protegerlos por el Estado”.

La Ley de 1916 fue ampliada mediante una Real Orden de 1927 a la protección de los Sitios y Monumentos Naturales de interés nacional. En 1933 el paisaje entró indirectamente, a través de la figura de parajes pintorescos, en la primera Ley de Defensa, Conservación y Acrecentamiento del Patrimonio Histórico Artístico (Rodríguez Rodríguez y Venegas Moreno, 1997). En total, durante las primeras décadas del siglo XX se declararon dos Parques Nacionales, un Sitio Nacional, catorce Sitios Naturales de Interés Nacional y un Monumento Natural (Gómez Mendoza, 1992). Así pues, el periodo 1916-1936 estaba marcado por importantes avances en materia de protección de la naturaleza.

A este periodo de progreso en política proteccionista seguirá otro de relativa paralización de su desarrollo que durará hasta los finales de la dictadura de Franco, aunque el interés científico y cultural al paisaje perduró durante este período (De Bolós, 1992; Gómez Mendoza, 1998). Entre la legislación sólo se puede destacar la aparición de la vinculación de la protección del paisaje a la administración local y al régimen jurídico de las corporaciones locales (Ley de Bases de 1945 y Reglamento de Organización y Funcionamiento de 1952) (Rodríguez Rodríguez y Venegas Moreno, 1997). Como señala F. Zoido (2006a), la protección del paisaje es considerada en estas normas como una “actividad principal municipal” y como una atribución de los alcaldes y presidentes de las diputaciones provinciales.

Las décadas 1970 y 1980 se caracterizan por una explosión del interés científico a los estudios del paisaje en España (De Bolós, 1975, 1992; Muñoz Jiménez, 1989; Gómez Mendoza, 1998; etc.). No obstante había que esperar más de dos décadas para que este interés trascienda el ámbito académico y profesional, convirtiéndose en un sujeto del debate político (Tarroja Coscuella, 2008).

Sin embargo, este período se caracteriza ya por una tímida emergencia de la figura del paisaje protegido en la legislación española. Gracias a la democratización y la descentralización de España, a la aparición en 1978 de las 17 Comunidades Autónomas y al crecimiento de las identidades regionales, la protección del medio ambiente y la ordenación del territorio tomarán un nuevo significado en España, aunque el progreso en estos asuntos tardará en notarse más de una década.

Después de la dictadura de Franco y durante las primeras décadas de democracia se ponen de manifiesto las profundas transformaciones acaecidas en el territorio, influidas por la política del agua, marcada por la actitud instrumental hacia los recursos naturales, y el intenso desarrollo de la década de los 60 debido a la liberalización de economía (Frolova, 2009). La entrada de España en la Unión Europea (1986), que ha ejercido y está ejerciendo una presión importante en los asuntos de la protección del medio ambiente también ha favorecido este nuevo interés de los españoles a su medio.

Esta situación ha contribuido al desarrollo del movimiento ecologista, que se hizo más o menos potente desde finales de la década de los 70, acompañado por una creciente valoración social de los paisajes llamados “naturales”. Aunque el interés proteccionista de los paisajes naturales “bellos” -característico de la legislación española de principios de

siglo XX- no ha desaparecido, la consideración de los valores paisajísticos cambió en el ordenamiento jurídico relacionado con la conservación ambiental durante las décadas 70 y 80. Ya no es el paisaje, en su consideración estética, el argumento central justificativo de la protección. Con la Ley de Montes de 1957, que incorpora todo lo referente a Parques Naturales y anula la Ley de Parques Nacionales 1916, y con la creación del Instituto para la Conservación de la Naturaleza (ICONA), la protección adquiere un sentido más forestal y biológico, que será fortalecido con la Ley de Espacios Naturales Protegidos de 1975 y con la Ley de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres de 1989 -Ley 4/1989, modificada en 1997 por la Ley 41/1997- (Martínez Nieto, 1993; Cabero Diéguez, 2001). El paisaje se menciona en la legislación sobre la conservación de la naturaleza, vinculándose a tres figuras de protección – reserva integral, parque nacional y paraje natural- establecidas en la Ley 15/75 (Zoido Naranjo, 2006). Algo después, en la Ley 4/1989 de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres la protección del paisaje se incluye entre sus “principios inspiradores” y como finalidad específica en la declaración de parques y monumentos naturales, estableciéndose por primera vez la figura de los Paisajes Protegidos. Uno de los motivos justificantes de la delimitación de espacios naturales protegidos es la preservación de áreas con interés singular desde el punto de vista científico, cultural, estético, paisajístico y recreativo.

Durante las décadas 1990 y 2000 la sociedad española se sensibiliza progresivamente a los temas de la conservación y gestión sostenible del paisaje, proliferando investigaciones aplicadas sobre este tema (Gómez Mendoza, 1999; Mata Olmo y Sanz Herráiz, 2003, etc.). Hasta este periodo, el paisaje como tal nunca fue tomado en consideración entre los nuevos problemas ambientales fuera de los ámbitos académicos y políticos. Durante este período el debate sobre la necesidad de la ordenación y gestión sostenible de los paisajes españoles alcanza amplias capas de población española. En el centro de estas nuevas inquietudes se sitúa la crisis de identidad de las sociedades locales españolas, relacionada con las perturbaciones o, incluso, la desaparición, de los cuadros de vida tradicionales de la población. El momento clave de la crisis del paisaje español se sitúa entre la década de los 60 y los 80, una época de gran transformación de España, y de la transición de la sociedad agraria a la urbana.

El modelo de planificación territorial que ha predominado en España hasta hace poco, era marcadamente jerárquico, autoritario y funcional, basándose este modelo en una gestión tecnocrática de los recursos naturales al margen de los condicionantes físicos, acorde

con los intereses económicos dominantes generales y específicos de determinados sectores industriales (empresas de construcción, de equipamiento hidráulico, sector eléctrico, etc.), y en línea con las presiones corporativas (Frolova y Pérez, 2008; Frolova, 2009). La aparición del Mercado Europeo común y, más adelante, de la Política agrícola común ha contribuido mucho en a banalización de los paisajes agrarios españoles con la proliferación de la agricultura intensiva y de nuevos regadíos.

En estas circunstancias, la tecnocracia y el “desarrollismo” triunfante español, como en el caso francés (Bertrand, 2002), han extendido las grandes infraestructuras y urbanizaciones por todo el territorio español. Entre los ejemplos de esta política se podría citar el crecimiento urbanístico difuso y disperso en muchas zonas de España, y en especial del litoral, la política hidráulica, la política de reforestación y la agricultura intensiva que ha convertido a muchos paisajes agrarios en espacios de producción agroalimentaria, que ha llevado a la desaparición de paisajes tradicionales y a la destrucción de ciertas estructuras rurales existentes.

Se ha creado una situación paradójica. De un lado, el país desde mediados del siglo XX ha desarrollado una legislación urbanística con algunas referencias al paisaje, aunque bastante inoperante, por haberse centrado sólo sobre la gestión de las ciudades consolidadas y por las debilidades de las propias normas de aplicación directa que no han dejado de ser sino principios que requieren de previo desarrollo y utilizan conceptos jurídicos indeterminados (“sostenibilidad y protección del medio ambiente”, “protección del patrimonio cultural”, etc.), incompatibles con el carácter reglado de los Planes urbanísticos (Tarroja Coscueta, 2008; Hervás Más, 2009). De otro lado, la legislación sobre la gestión de los recursos naturales protegidos se limitaba a la consideración de los paisajes singulares y, en la mayoría de los casos, desde una perspectiva estática y conservacionista. Al mismo tiempo, la mayor parte de las transformaciones del territorio español se produjeron sobre los espacios abiertos no protegidos (Tarroja Coscueta, 2008).

La política conservacionista que sirvió de cierto alivio a una degradación más o menos difusa y progresiva de los paisajes, se centraba solamente en la preservación de algunos sitios excepcionales, limitándose a una aproximación exclusivamente “patrimonial” y estética del paisaje (Bertrand, 2002). Asimismo en la legislación urbanística española empezaron a considerarse los valores escénicos del paisaje, expresados en las referencias legales a los “paisajes abiertos”, las “perspectivas de conjunto” y en la

obligación de no limitar “el campo visual” (Zoido, 2006). Al mismo tiempo, no fueron tenidos en cuenta los paisajes cotidianos u ordinarios. De una manera general, se puede destacar la acusada tendencia en el desarrollo de las legislaciones relacionadas con el paisaje en España, como en algunos otros países europeos, a confundir estética con medio ambiente. Los espacios protegidos por las leyes ambientales han estado hasta fechas recientes muy acotados: se protegía solo el patrimonio natural, lo más espectacular, sin tener en cuenta los paisajes “banales”, de la vida cotidiana. Así, los espacios agrarios no estaban protegidos por ninguna figura jurídica (parque natural, parque periurbano, protección paisajística) y se presentaban como espacios banales u ordinarios, en donde, en la mayor parte de las veces, cualquier actividad "no agraria" es posible (Hildenbrand, 1993). No se planteaba la protección generalizada del paisaje, en cualquier territorio, independientemente de si tiene interés singular o no. A medida que se calificaban millares de hectáreas para la protección, la noción de paisaje natural no era suficiente (Bertrand, 2002).

### **El Convenio Europeo del Paisaje y la problemática del fomento de la participación pública en la gestión del paisaje.**

Este desarrollo de las políticas de protección del paisaje ha tenido lugar en el contexto de la generalización de la preocupación por la destrucción y banalización del paisaje en Europa. El primer documento europeo cuya finalidad es la protección del paisaje es La Convención Benelux sobre la Conservación de la Naturaleza y la Protección del paisaje de 1982, seguida por la Carta del Paisaje Mediterráneo de 1993, -elaborada bajo los auspicios del Consejo de Europa y firmada por tres regiones europeas: Andalucía (España), Languedoc-Rousillon (Francia) y Toscana (Italia) en 1993-. El tercer documento, referido ya a la necesidad de proteger los paisajes rurales, fue la Declaración “Hacia una política integrada en el desarrollo rural”, suscrita en la ciudad irlandesa de Cork en 1996. Por último, en 2000, por una parte, en el seno de la Conferencia de Hannover (Alemania), se aprueban por el Consejo de Europa los Principios directrices para el desarrollo territorial sostenible del continente europeo, que hacen un hincapié especial en la preservación, conservación y gestión de los paisajes culturales. El paisaje ha cobrado definitivamente un nuevo valor en Europa con la firma por varios estados europeos del Convenio Europeo del Paisaje, que le otorgó el carácter jurídico del que carecía (Ortega Delgado, 2008). Este Convenio no es una ley establecida, sino es más bien un marco para un proceso continuo de cambios legislativos, puesto que un instrumento legal que pretende tomar en consideración los valores e intereses paisajísticos tiene que ser lo suficientemente flexible para poder adaptarse a los posibles cambios en estos valores e intereses (Olwig, 2007).

El Convenio Europeo del Paisaje representa un giro copernicano en el entendimiento público del paisaje (Priore, 2006, citado por: Zoido, 2006, p. 7).

En primer lugar, el Convenio convierte al paisaje en un objeto de derecho de las poblaciones, definiéndolo como “cualquier parte del territorio tal como la percibe la población, cuyo carácter sea resultado de la acción y la interrelación de factores naturales y/o humanos” (Conseil de l’Europe, 2000a, Art. 1). Puesto que el CEP es resultado de toda una serie de reuniones, incluyéndose no solamente representantes de los poderes públicos, sino también los representantes de las instituciones de protección de naturaleza, arquitectos, paisajistas, geógrafos, etc., este Convenio es un producto final de un consenso entre los diferentes agentes sociales europeos. Por lo que su definición del paisaje no es que sea filosóficamente o semánticamente consistente, sino que es más bien un compromiso entre conceptos y percepciones del paisaje predominantes en Europa (Olwig, 2007). Teniendo en cuenta sus deficiencias, esta definición ofrece, sin embargo, un nuevo marco para situar el paisaje en un primer plano de las políticas europeas en materia de Patrimonio Cultural, Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. El paisaje en el Convenio representa algo más que un área geográfica, expresando igualmente las percepciones de un área que las sociedades comparten, valoran y utilizan (Olwig, 2007). Por lo que entre las medidas generales el CEP requiere que los estados firmantes reconozcan jurídicamente los paisajes “como elemento fundamental del entorno humano, expresión de la diversidad de su patrimonio común cultural y natural y como fundamento de su identidad” (Conseil de l’Europe, 2000a, Art. 5), reconociendo el estrecho vínculo que tiene el paisaje con la identidad de los europeos. Además, convierte la calidad de vida de la población en un criterio muy relevante para las políticas ambientales europeas.

En segundo lugar, el Convenio no se limita sólo a una consideración de los paisajes excepcionales, sino que concierne igualmente a aquellos que constituyen el marco de la vida cotidiana e, incluso, a los que necesitan una reestructuración, abarcando todo el conjunto del territorio europeo: los medios urbanos y los rurales; las zonas degradadas y las de gran calidad; los espacios de reconocida belleza y los más cotidianos; tanto los paisajes terrestres y como los acuáticos interiores y marítimos.

Por último, los planteamientos del CEP no se circunscriben sólo a la protección del paisaje, sino también promueven su gestión y ordenación, es decir ofrecen unos principios de acción sobre el paisaje pensados de una forma dinámica y prospectiva. La

protección, gestión y ordenación de los paisajes suponen acciones específicas, definidas por el CEP de la siguiente manera (Idem., Art.1):

- Por “protección de los paisajes” se entienden las acciones encaminadas a conservar y mantener los aspectos significativos o característicos de un paisaje, justificados por su valor patrimonial derivado de su configuración natural y/o la acción del hombre;
- Por “gestión de los paisajes” se entienden las acciones encaminadas, desde una perspectiva de desarrollo sostenible, a garantizar el mantenimiento regular de un paisaje, con el fin de guiar y armonizar las transformaciones inducidas por los procesos sociales, económicos y medioambientales;
- Por “ordenación paisajística” se entienden las acciones que presenten un carácter prospectivo particularmente acentuado con vistas a mejorar, restaurar o crear paisajes.

El CEP comprende igualmente las pautas para orientar de forma coherente su aplicación en los distintos ámbitos, dotando de libertad a los Estados Europeos para su aplicación según sus diferentes realidades políticas y administrativas (Ortega Delgado, 2007).

Habría que destacar que el Convenio plantea como clave de la gestión paisajística el “objetivo de calidad paisajística”, teniendo en cuenta los valores no solo de los expertos, sino también los valores que la sociedad le otorga (Ortega Delgado, 2007).

De esta forma, el CEP contribuye al desarrollo de una nueva perspectiva de los estudios paisajísticos –el análisis del paisaje para su protección jurídica (Hervás Más, 2009).

La aproximación novedosa del CEP al paisaje crea un verdadero reto para cambiar la aproximación tradicional a las investigaciones paisajísticas, cuya tendencia general ha sido estudiar el paisaje como un conjunto de características materiales (relieve, flora, fauna, hidrología, patrimonio cultural, etc.), que se analizaban “objetivamente” por los expertos en ciencias naturales o sociales (Bertrand, 2002 y 2009; Olwig, 2007). Porque el paisaje tal como lo define el CEP, no es simplemente un conjunto de objetos materiales, sino es su percepción por la población, que proyecta en ellos sus valores y su cultura, es decir es casi un patrimonio intangible.

¿Ofrece el CEP un marco “científico” en el cual los expertos en “ciencias del paisaje”, técnicos o especialistas en ordenación del territorio puedan analizar un paisaje definido de esta forma? Una contradicción importante reside entre esta aprehensión del paisaje

por el texto del Convenio y las “medidas particulares” de su protección, ordenación y gestión, a menudo muy técnicas e instrumentales, que propone (Olwig, 2007). El CEP prevé cinco tipos de medidas particulares: la sensibilización; formación y educación; identificación y calificación, formulación de objetivos de calidad paisajística y la aplicación de las políticas en materia de paisajes (Conseil de l'Europe, 2000a, Cap. II, Art. 6). No obstante, tal como se explican estas medidas en el Informe explicativo del CEP realizado por el “comité de expertos” (Conseil de l'Europe, 2000b), la aproximación al paisaje que se propone a continuación no es muy novedosa y sigue siendo tecnocrática y algo autoritaria. Varios geógrafos especializados en los estudios del paisaje (Olwig, 2007; Luginbühl, 2009; etc.) inciden en que existen algunas contradicciones importantes entre las recomendaciones sobre la democracia local y participación pública en la toma de decisiones políticas en materia de ordenación del territorio y paisaje del CEP, las medidas que se proponen para llevarlas a cabo en su Informe explicativo (Conseil de l'Europe, 2000b) y las dificultades de la negociación social. Entre las medidas que propone el CEP, destaca la de establecer procedimientos para fomentar la participación pública en la formulación y aplicación de las políticas destinadas a la protección, gestión y ordenación del paisaje (Conseil de l'Europe, 2000a, Cap.II, Art. 5). Sin embargo, lo que se propone para la sensibilización es una realización de campañas de información y sensibilización de la población, de representantes de poderes locales y asociaciones sobre el valor de paisajes actuales y futuros (Idem., Art. 6, 52).

Por otra parte, para la “formación y educación” se plantean los “programas pluridisciplinares de formación en política, protección, gestión y ordenación de paisajes con destino a los profesionales de los sectores privado y público y a las asociaciones interesadas” (Idem., Cap.II, Art. 6b), destacándose en el Informe explicativo que el objetivo de estos programas es “mejorar las competencias técnicas de órganos responsables en materia de paisaje”, citándose como ejemplos de estos órganos las organizaciones profesionales encargadas de la ordenación del territorio, de gestión del medio ambiente y del patrimonio, y las implicadas en la ordenación del suelo agrario, turismo, industria, sector de la construcción e infraestructuras (Conseil de l'Europe, 2000b, Art. 6b, 53). Como incide K. Olwig (2007: 589), es imposible de ver “dónde se encuentra en este texto la “pluridisciplinaridad” o la verdadera “participación pública”. Por último, para la identificación de los paisajes y de sus particularidades, y para el análisis de las dinámicas y presiones que los modifican, el Informe sugiere la utilización de “técnicas modernas de cartografía informática y de sistemas de información geográfica” para estudiar las características del paisaje tales como relieve, sistema de poblamiento,

principales usos del suelo, actividades económicas, zonas residenciales, presencia o ausencia de elementos singulares como banales, “bocages”, etc., patrimonio ligado a las actividades humanas del pasado o a los hábitats de especies salvajes... (Conseil de l'Europe, 2000b, Art. 6c, 55). Es decir se propone un análisis técnico e instrumental tradicional, sin, en realidad, tener en cuenta los valores culturales del paisaje y las percepciones de la población, aunque para involucrar “democráticamente” a la sociedad se prevé realizar unas encuestas públicas y organizar reuniones informativas. Teniendo en cuenta que las visiones del paisaje por la población involucrada puedan ser “extremadamente variadas y subjetivas”, se propone empezar la calificación de paisajes por “criterios objetivos” que establecen los expertos para, a continuación, confrontar los resultados del análisis “objetivo” a los diferentes valores “subjetivos” que la población involucrada atribuye al paisaje y a los intereses de otro tipo (Idem., p. 57). Esta aproximación al análisis de la relación entre la opinión “objetiva” de los expertos y técnicos y la visión “subjetiva” de la población contradice al planteamiento inicial del CEP: las encuestas públicas previstas en el Informe explicativo tratan al paisaje como “algo conocido sólo por los expertos e inculcado a la sociedad a través de campañas informativas antes de que se permita a la población ejercer el derecho de expresar su opinión” (Olwig, 2007, p. 591).

A pesar de esta ausencia de coherencia de las disposiciones del Convenio y de su Informe explicativo que podría impedir que su mandato sea suficientemente eficiente, habría que destacar una singularidad del CEP que le otorga una fuerza importante. De un lado, cada estado europeo que lo firma y ratifica lo puede hacer tanto siguiendo sus propias divisiones de poderes, principios constitucionales, divisiones administrativas y al principio de subsidiariedad, como en conformidad con sus propios convenios, tradiciones y valores (Idem.). Es importante tener en cuenta la enorme diversidad de situaciones presentes en Europa, tanto en cuanto se refiere al tamaño de sus estados, como a la desigual implantación de la regionalización y de las políticas de ordenación del territorio. La mayoría de los Estados europeos son de dimensiones reducidas; al mismo tiempo, algunas de sus regiones tienen superficies superiores a muchos de los Estados medios o pequeños. Además, la constitución de poderes políticos de segundo nivel es desigual en sí misma y respecto al grado de autonomía o asignación de competencias (Zoido, 2006b).

Por último, la aplicación práctica de las políticas paisajísticas depende no solamente de sus contenidos, sino también de las condiciones en las cuales se estaban desarrollando

éstas: grado de participación de actores concernidos, presencia o ausencia de debates y conflictos, contexto institucional y jurídico de la decisión y su seguimiento, etc. (Briffaud, 2001a y b). Por todo aquello la implementación práctica del Convenio puede variar de forma significativa según el país y/o región europea donde se está aplicando.

### **Algunos problemas de la implementación del CEP en España: las leyes del paisaje regionales y la cuestión de la participación ciudadana.**

La regulación normativa referida al paisaje en España, caracterizada por J. Hervás Más (2009, p. 68) como “aluvión legislativa”, aparece actualmente en normas estatales muy dispares: la Ley 16/1985 del Patrimonio Histórico Español; la Ley 1/2001 de Aguas; la Ley 43/2003 de Montes; la Ley 9/2006 sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (Evaluación Ambiental Estratégica) y el Real Decreto Legislativo 1/2008, por el que se aprueba el texto refundido de esta Ley; la Ley 8/2007 de suelo; la Ley 42/2007 de Patrimonio Natural y de Biodiversidad; la Ley 45/2007 para el desarrollo sostenible del medio rural. No obstante, la mayoría de las leyes citadas siguen la misma línea de conservación únicamente de los paisajes singulares, tratándoles como objetos estáticos. Además, en el marco jurídico español referido a la ordenación del territorio, en el cual se considera de prevalente planeamiento municipal aprobado y no aplicación exista, muchas de estas normas carecían de una eficacia operativa (*Idem.*).

Aunque no exista una normativa básica estatal sobre la ordenación, protección y gestión del paisaje, recientemente los planteamientos del CEP se han incorporado a algunas legislaciones autonómicas por medio de las leyes paisajísticas específicas (Comunidad Valenciana en 2004, Cataluña en 2005 y Galicia en 2008) o a través de la integración de las disposiciones particulares sobre el paisaje en los planes autonómicos de la ordenación del territorio y/o las leyes regionales de conservación de espacios naturales (Andalucía, Navarra, Asturias, Extremadura, País Vasco, Murcia, Castilla-La Mancha, Aragón, Castilla y León, Baleares, Cantabria, Madrid, Canarias, La Rioja) (Jiménez Olivencia, 2008; Hervás Más, 2009).

No es casual que sean las regiones históricas españolas las que se adhieren al CEP, dado que el Convenio en su origen está relacionado, a la vez, tanto con la Carta del Paisaje Mediterráneo, como con el Congreso de Poderes Locales y Regionales de Europa (CPLRE). Entre los 24 miembros españoles del CPLRE, 12 representan a IComunidades Autónomas, entre los que se encuentran representantes de la Comunidad Valenciana, Cataluña, Galicia, Andalucía, etc. Estos orígenes le confieren una orientación hacia niveles políticos territoriales básicos y le hace representar intereses y prácticas

locales y regionales, que pueden no corresponder a los de Estados-Naciones (Askasibar, 1998; Zoido, 2006a; Olwig, 2007).

Por otra parte, en razón de la distribución de competencias sectoriales y territoriales en España, las comunidades autónomas tienen un papel clave en la aplicación de las políticas de paisaje (Ortega Delgado, 2008). Como lo explica F. Zoido (2006a, p. 7), “en España, según el esquema de distribución competencial entre los niveles políticos de la organización territorial del Estado, las competencias no relacionadas en la lista de las que son exclusivas de éste pueden serlo de las Comunidades Autónomas si figuran en sus estatutos de autonomía o si son solicitados con posterioridad”. El paisaje no es mencionado en la Constitución española, pero aparece en varios estatutos de autonomía (Andalucía, Castilla-La Mancha, Ceuta, Melilla, Comunidad Valenciana, Cataluña, Baleares, La Rioja, Galicia, etc.).

En este artículo nos centramos sólo sobre las leyes específicas del paisaje de la Comunidad Valenciana, Cataluña y Galicia. La legislación paisajística de cada una de las tres Comunidades Autónomas tiene sus singularidades en cuanto se refiere al rol atribuido a distintos instrumentos de protección, gestión y ordenación del paisaje que plantea. Entre los instrumentos de ordenación del paisaje que plantean estas leyes se puede destacar los siguientes: la Gobernanza del Territorio y del paisaje, los Planes Territoriales de protección del paisaje, los Estudios, Catálogos y Directrices del Paisaje, Estudios de Integración Paisajística.

La legislación pionera en España sobre la protección del paisaje es la Ley 4/2004, de 30 de junio, de la Generalitat de la Comunidad Valenciana, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje, desarrollado por el Reglamento de Paisaje de la Comunitat Valenciana (Decreto 67/2006, de 19 de mayo). Esta Ley integra varios instrumentos de protección, ordenación y gestión del paisaje -los planes de acción territorial y, en su ausencia o complemento, los planes generales, los Estudios de paisaje y los Estudios de Integración Paisajística (Ley 4/2004, Cap. III), etc.-, considerándose el paisaje como elemento fundamental del desarrollo sostenible, condicionante de los crecimientos urbanos y de la implantación de infraestructuras, de tal forma que los planes que prevean estos crecimientos han de integrar un estudio sobre la incidencia de la actuación en el paisaje. Los Estudios de Paisaje, de carácter municipal o supramunicipal, constituyen la piedra angular de la ordenación paisajística valenciana al tener que caracterizarse y valorarse en ellos el conjunto del paisaje, así como establecerse los objetivos de calidad

que se pretenden en el ámbito de estudio paisajístico a través de procedimientos participativos y asimismo analizar las actividades y procesos que inciden en él; y por último, identificar las medidas y acciones para cumplir objetivos de protección, ordenación y gestión urbanística (Fernández Rodríguez, 2007; Muñoz Criado, 2008; Hervás Más, 2009). Es un documento específico de la ley valenciana que no es reconocido por la Ley del Paisaje de Cataluña ni por la Ley del Paisaje de Galicia.

La segunda ley del paisaje regional en España (por orden cronológico) es la Ley de la Comunidad Autónoma de Cataluña 8/2005 de Protección, Gestión y Ordenación del Paisaje, de 8 de junio. Esta ley se articula con un esquema más sencillo, sin instrumentos específicos de planificación paisajística, exigiendo que las legislaciones sectoriales regulen el impacto paisajístico de las actuaciones urbanísticas y de las infraestructuras productivas y extractivas, entre otras (Fernández Rodríguez, 2007). Esta ley crea la figura de los Catálogos del Paisaje, que identifican y analizan toda la diversidad paisajística de Cataluña, con el objetivo de orientar la integración del paisaje en los instrumentos de ordenación territorial en Cataluña a distintas escalas, constituyéndose como documentos técnicos de carácter supramunicipal o comarcal (Nogué y Sala, 2008; Hervás Más, 2009). Para cada una de las 160 unidades de paisaje recogidas en estos catálogos se hace un diagnóstico de sus valores, sus riesgos y amenazas. Las propuestas recogidas en estos catálogos se han incluido en los planes territoriales de la Generalitat, y en los planes urbanísticos locales, por lo que tienen carácter vinculante. La misma ley también creó el Observatorio del Paisaje como una “entidad de apoyo y colaboración con la Administración de la Generalitat en todas las cuestiones relacionadas con la elaboración, aplicación y gestión de las políticas de paisaje (Ley 8/2005, Cap. IV, Art. 13) y un fondo para la protección, gestión y ordenación del paisaje (Idem., Cap. V, Art. 16).

La tercera comunidad autónoma que ha integrado el paisaje en su ordenamiento jurídico es Galicia. El de 7 de julio del 2008 el Consejo de la Xunta de Galicia aprobó la Ley 7/2008 de protección del paisaje, siguiendo el modelo de la Ley del Paisaje de Cataluña. Entre los instrumentos para la protección, gestión y ordenación del paisaje de esta Ley se puede citar los siguientes: los Catálogos del Paisaje de Galicia que comparten rasgos propios de los Catálogos del Paisaje de Galicia, las Directrices de Paisaje –documentos de carácter normativo y mediante las cuales se incorporan las propuestas de objetivos de calidad paisajística al planeamiento urbanístico territorial-, los Estudios de Impacto e Integración Paisajística y los Planes de Acción del Paisaje en Áreas Protegidas.

Probablemente asistamos en poco tiempo a la aprobación de otras tantas leyes paisajísticas. Así, por ejemplo, existen unos borradores sobre la Ley del Paisaje de Castilla-La Mancha, proyecto de la Ley del Paisaje de las Islas Baleares, etc. Sin embargo, los motivos puestos de manifiesto por el legislador autonómico para proceder a la regulación de este recurso no siempre son fiables y muchas veces son puramente “estéticos” (Fernández Rodríguez, 2007).

Destaca la diferencia en la forma de tratar en estas leyes el tema de participación ciudadana. Todos estos documentos legislativos, siguiendo los planteamientos del CEP, destacan la importancia del ciudadano como un actor activo del medio ambiente cada vez más complejo. El fomento de la participación de la sociedad civil y el estudio de las actitudes de la sociedad hacia los proyectos que transforman los paisajes españoles, se han convertido en objetivos importantes en el desarrollo de las políticas paisajísticas, promoviendo una legitimidad de iniciativas territoriales frente a las políticas públicas. La inserción del paisaje en la práctica efectiva de la ordenación territorial tiene que estimular y facilitar la participación ciudadana, tanto durante las etapas de elaboración de los planes territoriales como en las de gestión de las decisiones (Zoido, 2000b). El incremento de la participación mejora la eficiencia de los planes paisajísticos, favoreciendo el cumplimiento de sus objetivos al implicar en la toma de decisiones a la población que posteriormente se verá afectada por ello (Hervás Más, 2009).

Así, la Ley 2/2004 de la Comunidad Valenciana declara como uno de sus principios fundamentales la participación de los ciudadanos en las fases de los procesos de decisión sobre políticas, planes y programas territoriales (Ley 2/2004, Art. 89d), que prevé realizarse mediante las Juntas de participación de territorio y paisaje (Idem. Art. 100). Éstas constituyen el instrumento de intervención ciudadana en la política territorial y del paisaje y las funciones que se les atribuyan se refieren como mínimo a:

- Informe previo de los planes de acción territorial integrados que afecten total o parcialmente al ámbito de la junta.
- Participación en la definición de los objetivos de calidad paisajística de los planes de paisaje.
- Informe previo de los programas y proyectos para la sostenibilidad y la calidad de vida que afecten total o parcialmente al ámbito de la junta (Idem.).

No obstante, hasta la fecha, el Consell de la Generalitat Valenciana no ha creado estas Juntas, y los únicos cauces de participación son los Foros de consulta –grupos ciudadanos convocados para debatir y alcanzar conclusiones sobre una política pública– y los Jurados de Participación, creados por la Ley de Participación ciudadana de la Generalitat Valenciana (Hervás Más, 2009).

Además, la legislación Valenciana ha previsto la introducción de Planes de Participación Pública en todo Estudio de Paisaje, Estudio de Integración Paisajística o Catálogo de Paisaje tramitado de forma independiente (Reglamento de Paisaje de la Comunitat Valenciana, Decreto 67/2006, Título II, Cap. V). Estos planes deben recoger las preferencias de la población por medio de un proceso de consulta.

La Ley de Cataluña es menos explícita sobre cómo pretende “impulsar la participación en las políticas de paisaje de los agentes sociales, profesionales y económicos” (Ley 8/2005, Cap. I, Art. 2g). Sólo se refiere a la participación ciudadana cuando se trata de unos trámites de información pública y de consulta previos a la aprobación de los catálogos del paisaje por el Departamento de Política Territorial y Obras Públicas, (Idem., Cap. II, Art. 9.2). “La colectividad, las entidades, los entes locales, los demás departamentos de la Generalidad y otras administraciones tienen que participar en la tramitación de las directrices del paisaje en el marco y con los medios establecidos por la normativa referente a la tramitación del planeamiento territorial y la normativa sobre el régimen jurídico de las administraciones públicas y el procedimiento administrativo común, especialmente en cuanto al cumplimiento de los trámites de información pública y de consulta o informe” (Idem., Art. 9.4). Es decir la Ley catalana para involucrar “democráticamente” al público en la gestión de los paisajes solo prevé realizar unas consultas públicas y organizar reuniones informativas. La Ley catalana destaca que en el Observatorio de Paisaje tienen que estar representados los diversos agentes sociales que actúan sobre el paisaje para conocer las preferencias paisajísticas de los ciudadanos y para identificar los valores del paisaje intangibles por medio de diferentes instrumentos (sesiones informativas, entrevistas directas a agentes del paisaje, consulta a expertos, consultas a través del web del Observatorio, etc.) (Nogué y Sala, 2008). No obstante, el Observatorio “no deja de ser más que un órgano estrictamente consultivo sin que pueda, ni tan siquiera, emitir informes o dictámenes en materia de paisaje” (Hervás Más, 2009, p. 388).

Tampoco es muy explícita sobre sus “mecanismos de participación social en la toma de decisiones y en la definición de las políticas de paisaje” la Ley gallega (Ley 7/2008, Cap. I, Art. 2f). Se señala que en el procedimiento de elaboración de los Catálogos del paisaje se abrirá un trámite de información pública no inferior a dos meses para que todos los posibles interesados puedan formular las alegaciones que estimen pertinentes (Idem., Cap. III, Art. 9.5). O, cuando se trata de los objetivos de calidad paisajística, se destaca que “deben expresar las aspiraciones de la ciudadanía en cuanto a la valoración y grado de compromiso de la colectividad en la protección de nuestros paisajes, por lo que la determinación de estos objetivos se hará mediante un proceso de participación pública” (Idem., Cap. III, Art. 10.1). Sin embargo, no se especifica ningún instrumento concreto para involucrar a la ciudadanía en este proceso.

En general, se observa en la mayor parte de estas leyes (a la excepción de la Ley Valenciana) el mismo problema que hemos señalado en nuestro análisis del CEP. No ofrecen ningún instrumento específico para tener en cuenta las percepciones de la población, antes de elaborar los Catálogos de Paisaje por los expertos.

La cuestión fundamental -¿cómo se podría pasar de los análisis del paisaje por los expertos y de las visiones del paisaje por la población a la construcción de unas políticas paisajísticas coherentes?- por ahora, queda sin solucionarse en la legislación paisajística. Tenemos que estar conscientes de que el papel de la opinión de los expertos en las políticas del paisaje ya no es como el de antes, cuando éste se consideraba como una base única y objetiva para cualquier proyecto de ordenación del paisaje. En actualidad el papel del experto en el campo del análisis paisajístico ha cambiado profundamente, gracias a la democratización de los procesos de la gestión del paisaje a través de la participación pública. Ya no es el experto sólo que decide el futuro del territorio, sino que se convierte más bien en un mediador que trabaja con diferentes agentes sociales. Transmitir este cambio fundamental en la legislación paisajística es un gran reto para su eficaz aplicación en España y en Europa en general.

### **Conclusiones.**

Tanto la destrucción y banalización de los paisajes tradicionales españoles y la crisis de identidad de las sociedades locales, como la presión de la Comunidad Europea en materia del desarrollo sostenible, que se basa en un equilibrio entre las necesidades sociales, la economía y el medio ambiente, contribuyen a la consolidación en España de las políticas de la ordenación, protección y gestión del paisaje.

La integración del paisaje en las políticas españolas de ordenación del territorio es una manifestación de la emergencia de formas más democráticas de gestión del territorio que integran e implican a los diferentes agentes sociales en esta tarea. La implementación del CEP en España a través de las diferentes estrategias podría mostrarse como una nueva etapa en las políticas ambientales y de la ordenación del territorio que integra e implica a los diferentes agentes sociales en esta tarea, ofreciendo un marco propicio para llevar a los colectivos territoriales a preocuparse por el paisaje en los proyectos de ordenación del territorio. Al mismo tiempo, el Convenio y las leyes españolas que derivan de ella, incitan a los diferentes agentes sociales a establecer juntos estos proyectos a través de la participación y el consenso (Frolova y Pérez Pérez, 2008). Una comunicación o información no tecnocrática de las propuestas de ordenación podría favorecer el ejercicio de la ciudadanía (Zoido, 2000b).

No obstante, todavía existe una contradicción importante entre el CEP y otros textos que recomiendan la democracia local, la participación pública en la toma de decisiones relacionadas con el medio ambiente (como la Convención de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales, firmada por España el 25 de junio de 1998 y ratificada el 29 de diciembre de 2004) y la aplicación práctica de estos procedimientos, sobre todo teniendo en cuenta que las tradiciones de la gestión democrática del territorio son todavía relativamente recientes en España. Sin embargo, ya existen algunas experiencias en Europa de una nueva forma de desarrollo de la democracia territorial, que da la palabra a los agentes locales y permite el desarrollo de un verdadero debate social (Luginbühl, 2009). No sería una exageración afirmar que el éxito de una política del paisaje depende de los agentes sociales concretos, a través de los cuales se podría realizar tal o cual práctica paisajística. Todavía estamos lejos de entender cómo y en qué medida unas visiones del paisaje de los poderes públicos pueden modificar el marco de vida de la sociedad (Briffaud, 2001a y b).

La ausencia de un marco "científico" coherente para la valoración de los paisajes y de las políticas públicas del paisaje pone de manifiesto el desfase que existe entre el conocimiento científico y la práctica. Desafortunadamente, en la actualidad las investigaciones sobre el paisaje "están siguiendo la política del paisaje" en vez de precederla (Bertrand, 2009). Una de las mayores dificultades de estas investigaciones es la tradicional ruptura tanto entre la naturaleza y la cultura, como entre lo objetivo y lo subjetivo, muy presente en la visión occidental de las problemáticas medioambientales.

La noción “paisaje” que nos permite acceder al mundo de sus representaciones sociales aporta una dimensión socio-cultural a los problemas de ordenación del territorio y del medio ambiente. Por ello el paisaje, como interfaz entre los problemas de la sociedad y del medio ambiente, podría aportar al concepto de desarrollo sostenible un conocimiento más profundo de la relación entre los procesos naturales, sociales, económicos y culturales y, al mismo tiempo, demostrar la aceptabilidad social de las transformaciones causadas por estos procesos.

El hecho que por primera vez los conceptos de lo cultural y lo natural se fusionan en una visión integral de las políticas del paisaje en el Convenio Europeo del Paisaje podría significar que las sociedades europeas están intentando superar la separación ontológica entre la naturaleza y cultura tan propia de Occidente. El rehúso de la ruptura tanto entre lo objetivo y lo subjetivo, como entre la ciencia y la cultura en el análisis del paisaje nos podría ayudar a superar algunos obstáculos epistemológicos de los estudios paisajísticos (Frolova, 2006). Como incide G. Bertrand (2009), tenemos que hacer salir el paisaje de la cultura occidental y de la burocracia europea, “no para imponer un neo-colonialismo paisajístico que podría agravar el neo-imperialismo medioambiental, sino para aprender de otros hombres, de otras culturas y de otras sociedades porqué y cómo viven ellos sus territorios”. Existen las visiones del paisaje “no occidentales” que carecen de esta ruptura fundamental entre la naturaleza y la cultura, como por ejemplo las de las culturas indígenas americanas (Pérez, 2004), que abren unas perspectivas importantes para el desarrollo de nuevas aproximaciones al análisis paisajístico (Bertrand, 2009) y nuevas posibilidades para el progreso de las políticas del paisaje. En este sentido, los países de América Latina que están interesándose cada vez más en la planificación paisajística (como lo atestigua la Conferencia “Gestión y protección del paisaje”, organizada en Montevideo en 2007 o la creación de la Red Latinoamericana de Paisaje por las universidades de Argentina, Brasil y México ese mismo año) podrían aportar unas visiones novedosas sobre el paisaje y ofrecer un marco metodológico original para la aplicación de políticas paisajísticas.

## Referencias bibliográficas

Añón Felú, C. (dir.) (2001). *Cultura y Naturaleza: textos internacionales*. Torrelavega: Asociación Cultural Plaza Porticada.

Askasibar, M. (1998). Política y normativa del paisaje en Europa, *Lurralde inves. Esp.*, 21, pp. 155-193, recuperado el 7 de abril de 2009 de: [www.ingeba.euskalnet.net/lurralde/lurranet/lur21/21aska/21aska.htm](http://www.ingeba.euskalnet.net/lurralde/lurranet/lur21/21aska/21aska.htm).

Bertrand, C. y G. (2002). Une Géographie traversière: L'Environnement à travers territoires et temporalités. Paris : Editions ARGUMENTS, trad. en español :

Bertrand, C. y Bertrand, G. (2006). Geografía del medio ambiente. El sistema GTP: Geosistema, Territorio y Paisaje. Granada: Ed. de la Universidad de Granada.

Bertrand, G. (2008). En passant par le paysage... parmi lieux et milieux, environnements et territoires. *Géodoc, Documents de recherches de l'Institut Daniel Faucher*, nº 56, Université de Toulouse 2, 1-66.

Bertrand, G. (2009). Un paysage plus profond. En: *Actes du Colloque "Le paysage, retour d'expériences entre recherche et projet"*. Abbaye d'Arthous : Centre du Patrimoine des Landes, 9 y 10 de octubre de 2008 (en prensa). Traducción española en versión reducida: Bertrand, G. (2008). Un paisaje más profundo, *Cuadernos geográficos de la Universidad de Granada*, nº 43, pp. 17-27.

Briffaud, S. (2001a). Comment peut-on évaluer les effets d'une politique publique sur les paysages ? En : *Politiques publiques et paysages*. Actes du séminaire d'Albi, 28, 29 y 30 marzo de 2000. Paris : Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, CEMAGREF, pp. 47-52.

Briffaud, S. (2009). L'espace et le temps du patrimoine : Mutations contemporaines des sensibilités et des pratiques patrimoniales en France. En : *Sciences humaines et patrimoine*, Paris : La Découverte (en prensa).

Briffaud, S. (2001b). Sauver les apparences? Questions aux politiques du paysage. En: *Patrimoine et paysages culturels. Actes du colloque international de Saint-Emilion*, 30 de mayo -1 de junio de 2001. Burdeos: Editions confluences, pp. 37-42.

Cabero Diéguez, V. (2001). Espacios naturales protegidos y conservación del medio. En: *Geografía de España*, Barcelona: Ariel Geografía, pp. 207-221.

Busquets, J. y Cortina, A. (coord.) (2008). Gestión del paisaje. Manual de protección, gestión y ordenación del paisaje. Barcelona: Ariel, 703 p.

Clément V. (2002). De la marche-frontière au pays-des-bois. Forêts, sociétés paysannes et territoires en Vieille Castille (XIe-XXe siècle). Madrid: Casa de Velázquez, 374 p.

Conseil de l'Europe (2000a). Convention européenne du paysage, Florence. *STE*, 176 (<http://conventions.coe.int/Treaty/FR/treaties/html/176.htm>). La traducción en español disponible en: BOE, nº 31 (1899) de 5 de febrero de 2008 ([http://otv.iccm.es/uploads/tx\\_cotv/Convenio\\_Europeo\\_Paisaje.pdf](http://otv.iccm.es/uploads/tx_cotv/Convenio_Europeo_Paisaje.pdf)).

Conseil de l'Europe (2000b). Rapport explicatif sur la Convention européenne du paysage, Florence. STE, 176

(<http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Reports/Html/176.htm>).

De Bolós, M. (1975). Paisaje y ciencia geográfica. *Estudios geográficos*, 138/139, PP. 93-105.

De Bolos, M. (dir.) (1992). Manual de ciencia del paisaje. Teoría, métodos y aplicaciones. Barcelona: Masson, 273 p.

Fernández Rodríguez, C. (2007). *La Protección del Paisaje. Un Estudio de Derecho Español y Comparado*. Madrid: Marcial Pons, Ed. Jurídicas.

Frolova, M., (2009). Landscapes, Water Policy and the Evolution of Discourses on Hydropower in Spain. *Landscape Research* (en prensa).

Frolova, M. (2006). Les paysages du Caucase. Invention d'une montagne. Paris : CTHS.

Frolova, M., Menor Toribio, J. y Cancer Pomar, L. (2003). El paisaje en las políticas públicas de Francia y España : desde la protección del monumento a la gestión del espacio. *Estudios Geográficos*, LXIV, 253, pp. 605-622.

Frolova, M. y Pérez Pérez. B. (2008). El desarrollo de las energías renovables y el paisaje: algunas bases para la implementación de la Convención Europea del Paisaje en la política energética española. *Cuadernos Geográficos de la Universidad de Granada*, 43, pp. 289-309.

Gómez Mendoza, J. (1992). Los orígenes de la política de protección de la naturaleza en España: La iniciativa forestal en la declaración y en la gestión de los Parques. En: *El medio rural español: cultura, paisaje y naturaleza*, Salamanca : Universidad de Salamanca, pp. 1039-1051.

Gómez Mendoza J. (dir.) (1999). *Los paisajes de Madrid. Naturaleza y medio ambiente*. Madrid: Alianza editorial, 304 p.

Gómez Mendoza, J. (2007). Construcción y deconstrucción del paisaje español. *Viajes. Revista de libros*, nº 132, 8-12.

Gómez Mendoza J.; López Ontiveros, A.; Martínez de Pisón, E.; Ortega Cantero, N. y Quirós Linares, F. (1995). *Geógrafos y naturalistas en la España Contemporánea. Estudios de historia de la ciencia natural y geográfica*. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid, 167 p.

Hernández-Pacheco, E. (1933). *Guías de los sitios naturales de interés nacional*, nº 3, Madrid: Ministerio de Agricultura, La Comisaría de Parques Nacionales y la protección a la naturaleza en España.

Hervás Más J. (2009). Ordenación del Territorio, Urbanismo y Protección del Paisaje. Barcelona: Editorial Bosch, 424 p.

Hildenbrand Scheid, A. (1993). Creación, conservación y gestión del paisaje un elemento clave para el desarrollo rural en Andalucía, *Revista de Estudios Andaluces*, nº 19, pp. 43-52.

Jiménez Olivencia, Y. (coord.) (2008). La Convención Europea del Paisaje. Desarrollos prácticos, *Cuadernos geográficos de la Universidad de Granada*, nº 43, 388 p.

Ley de la Comunidad Autónoma de Cataluña 8/2005 de Protección, Gestión y Ordenación del Paisaje, de 8 de junio (2005). *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, 4407 – 16.6.2005. Recuperado el 31.03.2009, de : [www.catpaisatge.net/fitxers/ley-paisaje.pdf](http://www.catpaisatge.net/fitxers/ley-paisaje.pdf) .

Ley de la Comunidad Autónoma de Galicia 7/2008, de 7 de julio, de protección del paisaje de Galicia, *DOGA*, 139, de 18 de Julio de 2008. Recuperado el 31.03.2009, de [www.lexureditorial.com/boe/0808/14097.htm](http://www.lexureditorial.com/boe/0808/14097.htm)

Ley de la Comunidad Autónoma de Valencia 4/2004, de 30 de junio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje (2004). Recuperado el 31.03.2009, de: [www.lexureditorial.com/boe/0407/13470-ley-valencia-ordenacion-territorio-proteccion-paisaje.htm#ind04134708](http://www.lexureditorial.com/boe/0407/13470-ley-valencia-ordenacion-territorio-proteccion-paisaje.htm#ind04134708).

Muñoz Criado, A. (2008). La política de paisaje de la comunidad valenciana, *Cuadernos geográficos de la Universidad de Granada*, nº 43, pp. 99-121.

Luginbühl, Y. (2002). La política de paisaje en Francia y sus desarrollos. En: Zoido Naranjo, F. y Venegas Moreno, C. *Paisaje y ordenación del territorio*. Sevilla: Fundación Duques de Soria y Junta de Andalucía, pp. 213-221.

Luginbühl, Y. (2009). Paysage et démocratie. En: *Actes du Colloque "Le paysage, retour d'expériences entre recherche et projet"*. Abbaye d'Arthous : Centre du Patrimoine des Landes, 9 y 10 de octubre de 2008 (en prensa).

Martínez de Pisón, E. (1998). *Imagen del paisaje. La generación del 98 y Ortega y Gasset*. Madrid: Caja de Madrid, Obra social.

Martínez Nieto, A. (1993). La protección del paisaje en el derecho español, *Doctrina, Revista de Derecho Ambiental*, nº 10, pp. 9-45.

Mata, R. y Tarroja, A. (coord.) (2006). El paisaje y la gestión del territorio. Criterios paisajísticos en la ordenación del territorio y el urbanismo. Barcelona: Diputació de Barcelona, 716 p.

Mata Olmo, R. (2000). Los orígenes de la conservación de la naturaleza en España, en: Martínez de Pisón, E. (dir.): *Estudios sobre el paisaje*. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid, Fundación Duques de Soria, pp. 259-279.

Mata Olmo, R. y Sanz Herráiz, C. (2003). *Atlas de los paisajes de España*. Madrid: Ministerio de Medio Ambiente.

Muñoz Jiménez, J. (1989). Paisaje y geografía, *Arbor*, 518/519, pp. 219-279.

Nogué, J. y Sala, P. (2008). El paisaje en la ordenación de territorio. Los Catálogos de paisaje en Cataluña, *Cuadernos geográficos de la Universidad de Granada*, nº 43, pp. 69-98.

Olwig, K. (2007) "The Practice of Landscape "Conventions" and the Just Landscape: The case of the European Landscape Convention", *Landscape Research*, 32 (5), pp. 579-594.

Ortega Cantero, N. (2000). Los raíces culturales de la conservación de los paisajes, en: Martínez de Pisón, E. (dir.): *Estudios sobre el paisaje*. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid y Fundación Duques de Soria, pp. 259-279.

Ortega Cantero, N. (ed.) (2005). *Paisaje, memoria histórica e identidad nacional*. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid y Fundación Duques de Soria.

Ortega Delgado M. (2007). Convenio Europeo: claves para un compromiso, *Ambienta, Revista del Ministerio de Medio Ambiente*, Madrid, nº63, p. 18-26

Perez, P. (2004). Les Indiens Hopi d'Arizona; six études anthropologiques. Paris: L'Harmattan.

Prieur, M. (1998). Le paysage en droit comparé, *NATUROPA*, 86, pp. 24-25.

Rodríguez Rodríguez, J. y Venegas Moreno, C. (1997). El paisaje en el ordenamiento jurídico español. Principales referencias legales. Sevilla (inédito).

Tarroja Coscuella, A. (2008). La dimensión social del paisaje. En: Busquets, J. y

Cortina, A. (coord.). *Gestión del paisaje. Manual de protección, gestión y ordenación del paisaje*. Barcelona: Ariel, pp. 239-251.

Zoido Naranjo, F. (2006a). Bases para la aplicación del Convenio Europeo del paisaje en España. *Consejo de Europa*, recuperado el 27 de marzo de 2009, de: [http://www.upo.es/ghf/giest/documentos/paisaje/Zoido\\_Basesaplicacionconvenioeuropeo\\_paisajeenespana.pdf](http://www.upo.es/ghf/giest/documentos/paisaje/Zoido_Basesaplicacionconvenioeuropeo_paisajeenespana.pdf)

Zoido Naranjo, F. (2006b). Principales retos de adaptación de la Convención Europea del paisaje a las políticas de ordenación del territorio en Europa. En: Mata Olmo, R. y

Torroja i Coscuella, A. (coord.). *El paisaje y la gestión del territorio: criterios paisajísticos en la ordenación del territorio y urbanismo*. Barcelona: Diputació Provincial de Barcelona.

Zoido Naranjo, F. y Posocco, F. (1998). Política del paisaje: protección, ordenación y gestión. En: Arias Abellan, J. y Fourneau, F. *El paisaje mediterráneo*. Universidad de Granada, 155-166.

### Agradecimientos

Este trabajo ha sido posible gracias a la concesión de un contrato del Programa Ramón y Cajal, financiado por el Ministerio de Educación y Ciencia de España. Agradezco al evaluador anónimo por sus aportaciones a este artículo a través de unos valiosos comentarios y sugerencias.