

**Recomendación CM/Rec(2008)3 del Comité de Ministros
a los Estados miembro sobre las orientaciones para la aplicación del
Convenio Europeo del Paisaje***

*(adoptada por el Comité de Ministros el 6 de febrero de 2008, durante la
1017ª reunión de los representantes de los Ministros)*

El Comité de Ministros,

Considerando que el objetivo del Consejo de Europa es realizar una unión más estrecha entre sus miembros, con el fin de salvaguardar y promover los ideales y los principios que son su patrimonio común;

Respetando el Convenio Europeo del Paisaje (STE nº 176), adoptado por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 19 de julio de 2000 y abierto a la firma de los Estados miembro del Consejo de Europa en Florencia el 20 de octubre de 2000;

Preocupado por alcanzar un desarrollo sostenible fundamentado sobre un equilibrio armonioso entre las necesidades sociales, la economía y el medio ambiente;

Tomando nota de que el paisaje tiene un papel importante en el interés general, sobre los planos cultural, ecológico, medioambiental y social, y que constituye un recurso favorable a la actividad económica, cuya protección, gestión y ordenación apropiadas pueden contribuir a la creación de empleo;

Conscientes de que el paisaje contribuye a la formación de culturas locales y que representa un componente fundamental del patrimonio cultural y natural de Europa, contribuyendo al bienestar de los seres humanos y a la consolidación de la identidad europea;

* Versión en castellano elaborada por la Secretaría General para el Territorio y la Biodiversidad (Ministerio de Medio Ambiente).

Reconociendo que el paisaje es una parte importante de la calidad de vida de la población para todos y en todas partes: en el medio urbano y en el medio rural, en áreas tanto degradadas como de gran calidad, en los espacios reconocidos como sobresalientes y en los cotidianos;

Tomando nota de que la evolución de las técnicas de producción agrícola, silvícola, industrial y minera, y las prácticas en materia de ordenación del territorio, urbanismo, transporte, infraestructuras, turismo y ocio y, a un nivel más general, los cambios en la economía mundial, están en muchos casos acelerando la transformación de los paisajes;

Deseando responder al deseo del público de disfrutar de paisajes de alta calidad y jugar un papel activo en su transformación;

Persuadidos de que el paisaje constituye un elemento esencial del bienestar individual y social, y que su protección, su gestión y su ordenación implican derechos y responsabilidades para cada uno;

Reconociendo que la calidad y la diversidad de los paisajes europeos constituyen un recurso común, y que es importante cooperar para su protección, gestión y ordenación;

Considerando los objetivos del Convenio Europeo del Paisaje y deseando favorecer su aplicación;

Considerando el deseo, expresado por la Conferencia del Consejo de Europa sobre el Convenio Europeo del Paisaje, celebrada en Estrasburgo los días 22 y 23 de marzo de 2007, de que la propuesta de orientaciones para la aplicación del Convenio Europeo del Paisaje fueran transmitidas a través de los respectivos Comités al Comité de Ministros del Consejo de Europa para su adopción, en forma de recomendación del Comité de Ministros a los Estados miembro,

1. adopta las orientaciones para la aplicación del Convenio Europeo del Paisaje que figuran a continuación;
2. recomienda a las Partes del Convenio tenerlas en cuenta y adoptarlas en el marco de sus políticas nacionales.

ORIENTACIONES PARA LA APLICACIÓN DEL CONVENIO EUROPEO DEL PAISAJE

Introducción:

Este documento comprende un conjunto de orientaciones teóricas, metodológicas y prácticas para la puesta en práctica del Convenio Europeo del Paisaje (en adelante, "el convenio"). Es tarea de las Partes del Convenio fijarse por objetivo elaborar y poner en práctica una política de paisaje inspirándose en el convenio.

Aporta propuestas que tienen en cuenta los avances y evoluciones en el concepto de paisaje en Europa y las diferentes experiencias, desarrolladas o en curso, que favorecen una aplicación del convenio.

El concepto de paisaje atraviesa un periodo de rápida y profunda transformación, con avances significativos. Junto con los documentos relacionados con su puesta en práctica, el Convenio constituye una innovación genuina, comparado con otros documentos internacionales sobre patrimonio cultural y natural. Ha sido el motor de transformaciones en numerosos Estados europeos, independientemente de su adhesión oficial, no sólo en su legislación nacional y regional sino también en los diversos niveles administrativos, así como en documentos metodológicos y experiencias de políticas de paisaje participativas y activas.

Esta situación se ha producido tanto en Estados dotados desde hace tiempo de políticas e instrumentos para el paisaje, como en Estados que no se han dotado aún de ellos. El Convenio es utilizado como referencia por diversos países para inducir un proceso de transformación profunda de su política de paisaje y ha constituido o constituye para otros la ocasión de definirla.

Las orientaciones y sugerencias que siguen se proponen dentro del respeto a la libertad, y sobre todo a la creatividad, de las autoridades de cada Estado de cara a la elaboración de instrumentos jurídicos, operativos, administrativos y técnicos relativos al paisaje. Por una parte, evitan dar interpretaciones demasiado unívocas o restrictivas del texto del Convenio y, por otra, proponen orientaciones que, ya aplicadas, hayan resuelto problemas. Las soluciones que cada Estado encuentre para la aplicación del Convenio constituirán un recurso común útil para todos los demás Estados.

A continuación se presentan algunos principios y medidas generales:

- los principios generales tienen por objeto proporcionar indicaciones sobre algunos de los artículos fundamentales del Convenio Europeo del Paisaje;
- las disposiciones generales tienen por objeto 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 parte.

Las reuniones de los Talleres del Consejo de Europa para la aplicación del Convenio Europeo del Paisaje han profundizado y profundizarán en temas útiles como referencia para la puesta en práctica del Convenio.

Las orientaciones, así como los anexos que las integran, intentan facilitar la transposición de los principios y disposiciones mencionados a los textos normativos nacionales, regionales y locales.

I PARTE. PRINCIPIOS GENERALES

Los principios generales tienen por objeto proporcionar indicaciones sobre algunos de los artículos fundamentales del Convenio Europeo del Paisaje.

I.1. Objetivos de los principios generales

A. Considerar el territorio en su totalidad

El Convenio se aplica al conjunto del territorio y cubre los espacios naturales, rurales, urbanos y periurbanos. Conciernen tanto a los espacios terrestres como a las aguas interiores y marítimas. Afecta a paisajes que pueden ser considerados relevantes así como a paisajes cotidianos y a paisajes degradados.

B. Reconocer el papel fundamental del conocimiento

La identificación, caracterización y cualificación de los paisajes constituye la fase preliminar de cualquier política de paisaje. Esto implica un análisis del paisaje en los planos morfológico, histórico, cultural y natural, y de sus interrelaciones, así como un análisis de las transformaciones. La

percepción del paisaje por la población debe ser también analizada, desde el punto de vista tanto de su desarrollo histórico como de su significado reciente.

C. Promover la sensibilización

La implicación activa de la población supone que el conocimiento especializado sea accesible a todos, es decir, que sea fácilmente accesible, estructurado y presentado de un modo que pueda ser comprendido incluso por no especialistas.

D. Formular estrategias para el paisaje

Cada nivel administrativo (nacional, regional y local) está llamado a formular estrategias para el paisaje, específicas y/o sectoriales, dentro del marco de sus competencias. Éstas se apoyan en los medios e instituciones que, coordinados en el tiempo y en el espacio, permiten programar la puesta en práctica de la política. Las diferentes estrategias deberían estar vinculadas entre ellas por los objetivos de calidad paisajística.

E. Integrar el paisaje en las políticas territoriales

El paisaje debería ser integrado en la elaboración de todas las políticas de ordenación territorial, ya sean generales o sectoriales, con el fin de conducir propuestas que permitan incrementar la calidad de la protección, gestión y ordenación del paisaje.

F. Integrar el paisaje en las políticas sectoriales

El paisaje debería ser tenido en cuenta para los procedimientos apropiados, que permitan integrar sistemáticamente la dimensión paisajística en todas las políticas que influyen en la calidad de los lugares. La integración se refiere tanto a los diferentes organismos y departamentos administrativos del mismo nivel (integración horizontal) como a los diversos organismos pertenecientes a diferentes niveles (integración vertical).

G. Poner en práctica la participación pública

Todas las acciones emprendidas para la definición, realización y seguimiento de políticas de paisaje deberían estar precedidas y acompañadas por procedimientos de participación de la población y los agentes afectados, con el objetivo de permitirles jugar un papel activo en la

formulación de los objetivos de calidad paisajística, su puesta en práctica y su seguimiento.

H. Respetar los objetivos de calidad paisajística

Cada intervención o proyecto de ordenación debería respetar los objetivos de calidad paisajística. Deberían, en particular, mejorar la calidad paisajística o como mínimo, no provocar un deterioro de la misma. En consecuencia, será necesario evaluar los efectos de los proyectos, sea cual sea su escala, sobre los paisajes y definir reglas e instrumentos para responder a esos efectos. Cada intervención o proyecto de ordenación debería ser no sólo compatible, sino también apropiada para las características de los lugares.

I. Desarrollar la asistencia mutua y el intercambio de información

El intercambio de información, la circulación de ideas, metodologías y experiencias entre los especialistas del paisaje, y las enseñanzas derivadas de estas experiencias son fundamentales para fortalecer el arraigo social y territorial del Convenio Europeo del Paisaje y lograr sus objetivos.

1.2. Definición de paisaje

“A los efectos del presente Convenio: a. por “paisaje” se entenderá 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” (Artículo 1 del Convenio Europeo del Paisaje – Definiciones)

“Con sujeción a las disposiciones contenidas en el Artículo 15, el presente Convenio se aplicará a todo el territorio de las Partes y abarcará las áreas naturales, rurales, urbanas y periurbanas. Comprenderá asimismo las zonas terrestre, marítima y las aguas interiores. Se refiere tanto a los paisajes que pueden considerarse excepcionales como a los paisajes cotidianos o degradados”. (Artículo 2 del Convenio Europeo del Paisaje – Ámbito de aplicación)

El concepto de paisaje tal como está enunciado en el Convenio es diferente de aquel que puede ser formulado en ciertos documentos y que ven en el paisaje un “bien” (concepción patrimonial del paisaje) y lo valora (como paisaje “cultural”, “natural”, etc.) considerándolo como una parte del espacio físico. Este nuevo concepto expresa, por el contrario, el deseo de afrontar, de manera global y frontal, la cuestión de la calidad de los lugares donde vive la población, reconocida como condición esencial para el bienestar individual y social (entendido en el sentido físico, fisiológico, psicológico e intelectual), para un desarrollo sostenible y como recurso que favorece la actividad económica.

La atención se dirige al conjunto del territorio, sin distinción entre partes urbanas, periurbanas, rurales y naturales; ni entre partes que pueden ser consideradas como excepcionales, cotidianas o degradadas; no se limita a los elementos culturales, artificiales o naturales: el paisaje forma un todo, cuyos componentes son considerados simultáneamente en sus interrelaciones.

El concepto de desarrollo sostenible es concebido integrando completamente las dimensiones ambiental, cultural, social y económica de una manera global e integrada, es decir, aplicándolas a todo el territorio.

La percepción sensorial (visual, auditiva, olfativa, táctil y gustativa) y emocional que tiene una población de su entorno y el reconocimiento de sus diversidades y especificidades históricas y culturales son esenciales para el respeto y la salvaguarda de la identidad de la propia población y para su enriquecimiento individual y social. Ello implica un reconocimiento de los derechos y deberes de la población para jugar un papel activo en los procesos de adquisición de conocimiento, de decisión y gestión de la calidad de los lugares. La implicación de la población en las decisiones de intervención y en su puesta en práctica y su gestión en el tiempo es considerada no como un acto formal, sino como parte integral de los procesos de gestión, protección y ordenación.

I.3. Reconocimiento jurídico del paisaje

“Cada Parte se compromete a: a) reconocer 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” (Artículo 5 del Convenio Europeo del Paisaje – Medidas generales)

El reconocimiento jurídico del paisaje implica derechos y responsabilidades para todas las instituciones y todos los ciudadanos de Europa respecto a su entorno físico. El paisaje es el resultado concomitante de múltiples acciones de transformación debidas a la intervención de diversos agentes en las dinámicas territoriales, de maneras muy variadas y a escalas de tiempo y espacio diferentes. Tales intervenciones pueden resultar de la acción de los poderes públicos que realizan proyectos a gran escala o de acciones individuales en un espacio restringido.

I.4. Políticas de paisaje

“A los efectos del presente Convenio: b) por “política de paisaje” se entenderá la formulación, por parte de las autoridades públicas competentes, de los principios generales, estrategias y directrices que permiten la adopción de medidas específicas con vistas a la protección, gestión y ordenación del paisaje” (Artículo 1 del Convenio Europeo del Paisaje - Definiciones)

Desde el punto de vista operativo, el Convenio implica:

- la definición de políticas específicas de paisaje y, al mismo tiempo, una integración sistemática de la dimensión paisajística en todas las políticas sectoriales que tienen una influencia directa o indirecta sobre las transformaciones del territorio. El paisaje, por lo tanto, no es un tema sectorial que pueda ser añadido o ajustado a otros temas, es consustancial;
- el paso de una política basada sólo en la protección de los elementos y de las partes del territorio reconocidas como relevantes, a una política atenta a la calidad de todos los lugares, ya sean relevantes, degradados o cotidianos;
- la definición y experimentación de nuevas formas de colaboración entre los diversos organismos y niveles de la Administración;
- la evolución de los métodos de observación e interpretación del paisaje que, de ahora en adelante, deberían:
 - considerar el territorio en su conjunto (y no limitarse solamente a identificar lugares a proteger);
 - integrar y articular simultáneamente diversos enfoques: ecológicos, arqueológicos, históricos, culturales, perceptivos y económicos;
 - incorporar los aspectos sociales y económicos.

I.5. Intervenciones paisajísticas

El Convenio enuncia definiciones de intervenciones sobre el paisaje: protección, gestión y ordenación.

A los efectos del presente Convenio: ...d) por "protección de los paisajes" se entenderán 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 de la acción del hombre; (Artículo 1 del Convenio Europeo del Paisaje – Definiciones)

El concepto de protección integra la idea de que el paisaje está sometido a evoluciones que es necesario aceptar, dentro de ciertos límites. Las acciones de protección, objeto ya de numerosas experiencias, no pueden detener el tiempo ni reconstruir las características naturales o antrópicas desaparecidas; sin embargo, pueden orientar la evolución de los lugares para transmitir a las generaciones futuras sus características específicas, materiales e inmateriales. Las características de un paisaje dependen de

factores económicos, sociales, ecológicos, culturales e históricos, cuyo origen a menudo es externo a los propios lugares. La protección del paisaje debería tratar no solamente sobre las características presentes en los lugares sino también sobre factores externos, a la escala apropiada.

A los efectos del presente Convenio:...e) por “gestión de los paisajes” se entenderán 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; (Artículo 1 del Convenio Europeo del Paisaje – Definiciones)

La gestión del paisaje es una acción continua en el tiempo destinada a influir en cualquier actividad susceptible de modificar el paisaje. Puede verse como una forma de ordenación adaptativa, que evoluciona por sí misma a medida que las sociedades transforman su modo de vida, su desarrollo y su entorno. Se concibe también como un proyecto de territorio que tiene en cuenta las nuevas aspiraciones sociales, las previsiones de modificación de las características biofísicas y culturales y el acceso a los recursos naturales.

A los efectos del presente Convenio: ...f) por “ordenación paisajística” se entenderán las acciones que presentan un carácter prospectivo particularmente acentuado con vistas a mejorar, restaurar o crear paisajes. (Artículo 1 del Convenio Europeo del Paisaje – Definiciones)

La ordenación del paisaje es asimilable a la noción de proyecto de territorio y comprende formas de transformación que tengan la capacidad de anticipar nuevas necesidades sociales mediante la consideración de las evoluciones en curso. Debería ser igualmente consecuente con el desarrollo sostenible y prever los procesos ecológicos y económicos a medio y largo plazo. La ordenación se aplica también a la rehabilitación de espacios degradados (minas, canteras, vertederos, baldíos, etc.) para que puedan responder a los objetivos de calidad paisajística formulados.

La intervención sobre el paisaje es una combinación de protección, gestión y ordenación sobre un mismo territorio: ciertas partes y elementos pueden ser protegidos; otros aspectos, en particular los procesos, gestionados; y otros transformados voluntariamente.

II PARTE. DISPOSICIONES GENERALES

Las disposiciones generales, tal como figura en el artículo 5 del Convenio, tienen por objeto 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 de un 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.

II.1. Reparto de competencias y organización administrativa

“Cada Parte aplicará el presente Convenio, en particular los artículos 5 y 6, con arreglo a su propio reparto de competencias, de conformidad con sus principios constitucionales y su organización administrativa, y respetando el principio de subsidiariedad, teniendo en cuenta la Carta Europea de Autonomía Local. Sin perjuicio de las disposiciones del presente Convenio, cada Parte armonizará la aplicación del presente Convenio con sus propias políticas.” (Artículo 4 del Convenio Europeo del Paisaje – Reparto de competencias)

Ciertos Estados, en Europa, han puesto en práctica ya hace mucho tiempo políticas de paisaje, más o menos coordinadas y sectoriales, que tienen sus orígenes en la legislación y reglamentaciones sobre patrimonio histórico o natural, desde las primeras décadas del siglo XX; éstas políticas están generalmente fundamentadas sobre normas aplicadas a aquellos espacios o componentes considerados como especialmente interesantes por diferentes razones (en general, prevalecía el concepto de belleza natural o pintoresca, vistas panorámicas, etc., asociados a los modelos culturales de los siglos XVI y XVIII expresados sobre todo en cuadros). En algunos de estos Estados, las competencias administrativas han sido asignadas a organismos que, a diferentes niveles, son responsables del patrimonio histórico y cultural.

Otros Estados han desarrollado, especialmente durante las últimas décadas, políticas enfocadas a la atención particular a materias relacionadas con la regulación ambiental (aire, agua, suelo, flora y fauna) y el tema del paisaje ha sido a menudo asimilado al de medio ambiente. En numerosos países, las competencias relativas al paisaje han sido asignadas a organismos administrativos responsables de la gestión de la naturaleza, el medio ambiente o la ecología.

En otros Estados las competencias se integran en los organismos administrativos responsables de la ordenación del territorio.

A causa de la complejidad de la temática paisajística se han encontrado otras soluciones, en los últimos años, tanto a nivel nacional como, sobre todo, a los niveles regional y local. Las competencias han sido otorgadas unas veces a los sectores relacionados con el uso del territorio y la construcción, otras veces a los sectores de obras públicas, y, otras veces a los sectores relacionados con la agricultura, etc.

Cada Estado decide sobre su propia organización institucional en materia de paisaje, de acuerdo con su propia organización institucional global (centralizada, descentralizada, federal), en los niveles de gobierno existentes (desde los niveles nacionales a los locales) y conforme a sus propias tradiciones administrativas y culturales y a las estructuras existentes.

No obstante, es aconsejable que las cuestiones de paisaje fueran objeto de un reconocimiento específico que entrañe la autonomía, tanto en la atribución de las responsabilidades administrativas como en las actividades operativas y cognitivas, independientemente de la eventual integración en sectores administrativos más amplios.

En lo que concierne a las competencias de los diferentes niveles administrativos, debería fundarse sobre el principio de subsidiariedad, según el cual las acciones deberían ser dirigidas al nivel administrativo más cercano al ciudadano. Sin embargo, sería necesario que los niveles administrativos superiores asuman las tareas de orientación y de coordinación que no se recogen a nivel local (por ejemplo, orientación, coordinación, bases de datos especializadas, políticas de ordenación nacional y regional e instrumentos, etc.) o cuando esto puede conducir a una mayor eficacia. Las experiencias de los diferentes Estados y regiones pueden constituir referencias para formular soluciones.

Con el fin de asegurar la integración del paisaje en las políticas territoriales, es esencial utilizar los métodos de concertación, especialmente la concertación previa, entre los diferentes niveles de administración del territorio (administraciones del Estado y autoridades locales) y entre los diversos organismos y sectores de la administración del territorio del mismo nivel (concertación horizontal y vertical).

La concertación debería abarcar tanto la formulación de estrategias generales como las decisiones operativas. Por este medio será posible superar una concepción de calidad ligada solamente a la protección de espacios específicos, y evitar el riesgo de políticas diferentes, e incluso contradictorias, por parte de los diversos sectores de la administración pública.

A nivel nacional podría ser útil, por tanto, la previsión de instrumentos y procedimientos para la concertación permanente y reuniones regulares entre los organismos con la responsabilidad administrativa central (ministerios) con objeto de definir y acordar estrategias y preparar

dispositivos de concertación (por ejemplo, una Conferencia permanente interministerial). Lo mismo podría aplicarse verticalmente entre ministerios y niveles administrativos inferiores (por ejemplo, comisiones Estado-Regiones) y también entre los diferentes niveles administrativos. Pueden definirse otras modalidades de colaboración entre los diversos organismos e institutos (públicos y/o privados) especializadas en problemas particulares, nacionales o locales, especialmente entre los responsables de los diversos sectores operativos en las regiones, en los organismos supramunicipales o en los municipios mismos.

Convendría igualmente prever organismos nacionales, regionales, locales, de carácter consultivo y de orientación de asistencia a los servicios técnicos y administrativos mencionados anteriormente (observatorios de paisaje, consejos de paisaje, centros e institutos de paisaje, etc.). Estos organismos podrían estar compuestos por representantes de las autoridades administrativas, las comunidades científicas y profesionales expertas en paisaje, y asociaciones.

Dentro de sus estructuras y modalidades de administración del paisaje, cada Estado puede definir los criterios y modos de organización de participación de la población.

Las autoridades públicas deben destinar recursos humanos y financieros a la política de paisaje: estos recursos pueden ser específicos, o de otros sectores (medio ambiente, turismo, obras públicas, cultura, etc.), incluso con la introducción del paisaje en las políticas sectoriales anteriormente mencionadas.

II.2. Criterios e instrumentos de las políticas de paisaje

Las etapas fundamentales de los procesos que conducen a la acción paisajística son:

- el conocimiento de los paisajes; identificación, caracterización y cualificación;
- la formulación de objetivos de calidad paisajística;
- el alcance de estos objetivos mediante acciones de protección, gestión y ordenación del paisaje en el tiempo (medidas y acciones excepcionales y medidas y acciones ordinarias);

- el seguimiento de transformaciones, evaluación de los efectos de las políticas, posible redefinición de opciones.

La participación, concertación, compartir ideas, y aprobación (entre instituciones y la población, horizontal y vertical) deberían organizarse en todas las etapas de este proceso.

El marco jurídico de este proceso debería primar los principios más que los métodos operativos específicos, que se dejan para los instrumentos más técnicos, que pueden ser modificados más fácilmente a lo largo del tiempo (reglamentos de aplicación, documentos anexos, etc.). Estos principios y métodos deberían favorecer la creatividad en la investigación y la experimentación que están ya en marcha en diferentes Estados o que nacen de la colaboración entre diversos Estados.

II.2.1. El conocimiento de los paisajes: identificación, caracterización, cualificación

El conocimiento de los paisajes constituye la primera etapa fundamental en cualquier proceso de formulación de opciones o de implicación de agentes cuyas actividades influyen sobre el paisaje; conduce a la formulación de objetivos de calidad paisajística y a la intervención paisajística.

“...C. Identificación y cualificación

1 Con la participación activa de las Partes interesadas, de conformidad con el artículo 5.c y con vistas a profundizar en el conocimiento de sus paisajes, cada Parte se compromete:

a. i) a identificar sus propios paisajes en todo su territorio

ii) a analizar sus características y las fuerzas y presiones que los transforman

iii) a realizar el seguimiento de sus transformaciones

b. calificar los paisajes así definidos, teniendo en cuenta los valores particulares que les atribuyen las Partes y la población interesadas.

*2 Los procedimientos de identificación y cualificación estarán guiados por los intercambios de experiencia y metodología, organizados entre las Partes a nivel europeo con arreglo al artículo 8.”
(Artículo 6 del Convenio Europeo del Paisaje – Medidas específicas)*

Los diferentes textos relativos al Convenio y las diversas prácticas ya en curso, experimentales o usuales, en los diferentes Estados europeos, revelan una diversidad de enfoques en la producción de conocimientos que son el reflejo de la diversidad de concepciones culturales. No obstante, existe una clara conciencia de la inadecuación de los instrumentos teóricos y metodológicos más utilizados para las necesidades de la acción. Demasiado a menudo responden a universos disciplinarios compartimentados, mientras que el paisaje demanda respuestas adecuadas a las escalas de tiempo y espacio transversales susceptibles

de satisfacer la necesidad de conocimiento de las transformaciones permanentes a nivel local. Entre estos enfoques se puede distinguir:

- aquel que puede calificarse como de “descripción-interpretación” que intenta responder a la exigencia de conocimiento planteada por los instrumentos y las medidas de gestión de las transformaciones territoriales (planes generales, planes sectoriales, proyectos de paisaje, etc.);
- aquellos enfoques denominados “analítico-descriptivos”, relativamente independientes, que tienen una finalidad operativa a una escala local.

El término “identificación” debería por tanto considerarse en un sentido amplio, como la expresión de esta exigencia preliminar; está constituido por una fase de comprensión y análisis de las características específicas (caracterización) y de una fase de individualización de los problemas de calidad (cualificación), que puede variar según la complejidad de las situaciones y los objetivos. El término identificación no debería ser interpretado de forma simplificada y limitada a un inventario de paisajes, sino que debería ser articulado con la formulación de objetivos de calidad paisajística.

El conocimiento de los paisajes debería desarrollarse de acuerdo a un proceso de identificación, caracterización y cualificación, que comprenda:

- la comprensión y descripción de las características materiales específicas de los lugares en su estado actual, mostrando las trazas de los procesos naturales y humanos, reconociendo que las características de los paisajes resultan de la acción de factores naturales y/o humanos y de sus interrelaciones;
- el análisis de los procesos evolutivos y la constatación de las dinámicas temporales pasadas, presentes y previsibles derivadas de factores humanos o naturales así como de las posibles presiones que se ejercen sobre los paisajes y los riesgos que pueden resultar de ello;
- el reconocimiento de las características y de los sistemas de valores, fundamentados sobre los análisis de los expertos o sobre el conocimiento de las percepciones sociales del paisaje y de su distribución espacial. Este conocimiento se adquiere a través de diversas formas de participación pública en los procesos de definición de las políticas de paisaje, así como a través del análisis de la distribución geográfica de la población.

Las orientaciones de las medidas no deberían ser demasiado intervencionistas en cuanto a los métodos, etapas y agentes implicados en el proceso de formación del conocimiento: determinadas administraciones públicas pueden prever *catálogos* o *atlas de paisajes* como instrumento autónomo, con organismos específicamente encargados de su realización. Dependiendo del Estado, estos documentos se denominan de manera diferente: atlas de paisajes, catálogo de paisajes, carta de paisajes, atlas de evaluación de las características del paisaje, etc. Éstos instrumentos tienen como característica común suministrar una referencia conjunta y establecer un lenguaje común que facilite la comunicación entre los agentes; otras administraciones pueden dejar a los expertos la elección de utilizar el *análisis descriptivo* o la *descripción interpretativa* como la primera etapa de conocimiento en los instrumentos para la definición y puesta en marcha de la política de paisaje, según el nivel administrativo, escala, objetivos, herramientas (programas, planes, cartas, etc.).

Deberían tomarse medidas para:

- favorecer la integración de los diferentes enfoques de generación de conocimiento que permitan la observación del territorio (desde los ángulos económico, social, ambiental, histórico-cultural, perceptivo-visual, etc.);
- verificar que los análisis se refieran al territorio en su totalidad (que tengan en cuenta partes remarcables, cotidianas o degradadas) y no sólo las partes o elementos considerados como significativos o excepcionales;
- asegurar la facilidad de acceso, claridad y transparencia de la organización, y a la presentación de los conocimientos, para la participación pública en las orientaciones de las políticas de paisaje;
- favorecer la realización y la disponibilidad de bases de datos adaptadas al paisaje; éstas deberían referirse tanto al estado de los lugares como a las dinámicas pasadas y presentes, las presiones y riesgos, y tener en cuenta aspectos tanto naturales como antrópicos. La información debería actualizarse regularmente, y más frecuentemente cuando las transformaciones son rápidas. Deberían seguir criterios establecidos a escala nacional y, en la medida de lo posible, internacional, para favorecer el intercambio de experiencias entre Estados, regiones y colectividades territoriales de otros niveles.

II.2.2. Formulación de objetivos de calidad paisajística

“...D. Objetivos de calidad paisajística

Cada Parte se compromete a definir los objetivos de calidad paisajística para los paisajes identificados y calificados, previa consulta al público, de conformidad con el artículo 5.c.” (Artículo 6 del Convenio Europeo del Paisaje – Medidas específicas)

Ciertos elementos naturales y/o históricos de los lugares pueden ser objeto de una atención particular para preservar su papel específico, significado histórico particular, y sus potenciales ambientales u otros. Por ejemplo, en territorios agrícolas, setos, plantaciones de alineación, muros de piedra seca o tierra, terrazas, árboles monumentales aislados, fuentes o redes de canales históricos. Los instrumentos utilizados pueden comprender desde formas de protección jurídica, financiación a los propietarios y agricultores para el mantenimiento, la repoblación o la integración, o bien formas de valorización acompañadas de eventuales materiales didácticos que orienten y transmitan métodos tradicionales de mantenimiento del paisaje.

Pueden ser objeto de indicaciones específicas y de medidas normativas ciertos tipos de intervenciones y transformaciones que influyen fuertemente en la calidad de los lugares, como tendidos eléctricos, redes y antenas telefónicas, aerogeneradores, canteras, minas, anuncios publicitarios y políticos, instalaciones de ocio (instalaciones para camping, recreativas, etc.).

Ciertos temas y problemas de desarrollo urbano, a señalar según las especificidades de los diferentes territorios, pueden ser objeto de indicaciones y normas específicas y pueden indicarse como temas para estudios paisajísticos particulares: por ejemplo, las entradas a las ciudades, los límites ciudad-campo, los territorios periurbanos, enlaces lineales entre centros históricos (conurbaciones lineales), etc.

Las condiciones de acceso del público a los paisajes deberían ser garantizadas con el debido respeto a la propiedad privada, pero convendría que las vías de acceso, carreteras, caminos y senderos permitan disfrutar de los paisajes; para este fin, de acuerdo con las partes afectadas, las autoridades pueden prever la supresión de obstáculos visuales o el diseño de corredores visuales sobre un paisaje que lo merezca. Dichas vías de acceso deberían prever también los equipamientos necesarios para el bienestar de los usuarios, es decir, para su confort y seguridad y cumplir con los requisitos del desarrollo sostenible.

La definición de los objetivos de calidad debería fundamentarse sobre el conocimiento de las características y calidades específicas de los lugares concernidos, sobre las dinámicas y los potenciales y sobre la percepción de la población. Ciertas cuestiones o componentes del paisaje pueden recibir una atención particular. Los objetivos de calidad paisajística representan la culminación del proceso de elaboración de la acción paisajística, que supone la “generación” del conocimiento, consulta a la población, formulación de políticas, estrategias de acción y seguimiento.

Los objetivos deberían ser la orientación preliminar para la formulación de las medidas a adoptar para proteger, gestionar y ordenar paisajes y gestionarlos a lo largo del tiempo. Deberían ser elaborados articulando las necesidades sociales y los valores que la población atribuye a los paisajes con las decisiones políticas que afecten a los componentes del paisaje. Se le debe prestar una especial atención a la multiplicidad de percepciones sociales, que reflejan la diversidad de la población.

La aplicación concreta de decisiones de protección, de gestión y de ordenación debería abarcar el paisaje en su totalidad y evitar fraccionarlo según los elementos que lo componen: el paisaje está caracterizado por las interrelaciones entre diferentes campos (físicos, funcionales, simbólicos, culturales e históricos, formales, etc.) que constituyen sistemas paisajísticos antiguos y actuales. Estos pueden imbricarse y superponerse en una misma parte del territorio. El paisaje no es la simple suma de los elementos que lo componen.

Los objetivos de calidad paisajística deberían ser definidos por los instrumentos generales de la política de paisaje a diferentes escalas (nacional, regional, local, etc.), y puestos en marcha formalmente por los documentos de planificación urbana y territorial, así como por los instrumentos sectoriales; a cambio, estos documentos pueden realizar una contribución específica a la formulación de los objetivos de calidad paisajística.

Para favorecer el éxito del proceso, sería necesario consultar, desde el principio, a la población y a los diferentes agentes implicados.

II.2.3. Participación, sensibilización, formación, educación

A. Participación

“Cada parte se compromete a:

...c) establecer procedimientos para la participación pública, así como las autoridades locales y regionales y otras partes interesadas en la formulación y aplicación de las políticas en materia de paisaje mencionadas en la anterior letra b” (Artículo 5 del Convenio Europeo del Paisaje – Medidas generales)

La certeza de que el refuerzo de la relación entre la población y su lugar de vida es la base del desarrollo sostenible afecta al conjunto de los procesos de definición de las políticas de paisaje. Por otra parte, la participación es considerada como un instrumento que permite reforzar la identidad de la población, que se reconoce a sí misma en su entorno de vida.

La implicación del público, que puede suponer contradicciones debido a la diversidad de sistemas de valores expresados por los diferentes grupos sociales, debería considerarse como un enriquecimiento y como una posibilidad de validación de conocimiento, y de definición de objetivos y acción.

La participación implica comunicación en los dos sentidos, desde los expertos y científicos hacia la población y viceversa. La población posee un conocimiento empírico (local y naturalista) que puede ser útil para completar y relativizar el conocimiento científico.

Esto tiene igualmente una influencia en la actividad de “cualificación”, entendida como una comparación dialéctica entre los análisis de los expertos y los valores atribuidos por la población al paisaje, en el contexto de la existencia de diferentes sistemas de “valores” y de “no-valores”, ya estén consolidados o bien en proceso de definición (universales, propios de culturas nacionales, culturas locales o de la cultura de cada individuo). Estos sistemas de valores pertenecen tanto a la cultura erudita como a la cultura popular: son cualitativos y no cuantificables y algunos de ellos son algunas veces mutuamente opuestos. El concepto de participación implica la consideración de la percepción social del paisaje y de las aspiraciones populares en las decisiones respecto a la protección, gestión y ordenación del paisaje. En este sentido, el concepto de paisaje propuesto por el convenio conlleva un ejercicio de democracia que trasciende las diferencias para encontrar las características comunes hasta la formulación de propuestas operativas; constituye una alternativa a la formulación de

clasificaciones jerárquicas de calidades paisajísticas por parte de los expertos.

Los medios de participación deberían ser elegidos por cada Estado entre las modalidades adaptadas a los diferentes problemas identificados, teniendo en cuenta los hábitos de consulta y comparación en vigor, las diversas organizaciones administrativas, las características de las diferentes realidades territoriales, las clases de instrumentos operativos utilizados, las escalas de intervención, y las experiencias pasadas y presentes a nivel internacional. En cualquier caso, la participación concierne a todos los agentes implicados: autoridades nacionales, regionales y locales, población directamente implicada, público en general, organizaciones no gubernamentales, agentes económicos, y científicos y profesionales del paisaje.

La participación se refiere a las diferentes fases del proceso de elaboración y puesta en práctica de las políticas de paisaje; en particular a los del conocimiento del paisaje, a los de la definición de objetivos de calidad paisajística y toma de decisiones y a los de puesta en práctica de acciones a lo largo del tiempo. La participación debería ser también considerada como un sistema de información recíproca entre las diversas categorías de actores. Es particularmente importante que la participación sea organizada en todas las fases de la puesta en práctica, desde el conocimiento hasta la puesta en marcha de las acciones decididas por concertación, es decir, en la realización de los proyectos elaborados por el conjunto de agentes implicados.

En la definición de las modalidades de aprobación de opciones, puede apelarse a instrumentos ya utilizados y experimentados, tales como la concertación, la encuesta pública, reuniones informativas o exposiciones pedagógicas. Estos instrumentos pueden ser utilizados simultáneamente.

B. Sensibilización

“A. Sensibilización

*Cada Parte se compromete a incrementar la sensibilización de la sociedad civil, las organizaciones privadas y las autoridades públicas respecto del valor de los paisajes, su papel y su transformación.”
(Artículo 65 del Convenio Europeo del Paisaje – Medidas específicas).*

La necesidad de sensibilizar a la sociedad civil, a las organizaciones privadas y las autoridades públicas sobre el valor de los paisajes, su papel y sus transformaciones no significa que estos no sean sensibles a la calidad de su entorno de vida. Significa, en cambio, que las sensibilidades

existentes no siempre funcionan y que los actores no siempre reconocen el vínculo entre el paisaje y sus entornos cotidianos. La sensibilización es, por tanto, un modo de hacer comprender las relaciones que existen entre el entorno de vida, las actividades que cada agente desarrolla en el ejercicio de su vida cotidiana y las características del medio natural, el hábitat, y las infraestructuras. Esta sensibilización podría basarse en las experiencias obtenidas de los intercambios entre la población afectada por las decisiones de ordenación y los poseedores de conocimientos científicos y técnicos, es decir, los científicos y los expertos.

Pueden utilizarse diversas formas de sensibilización, de manera permanente, periódica o puntual:

- publicaciones, exposiciones, documentos audiovisuales, simulaciones, obras de artistas y fotógrafos, pueden ser realizadas a los niveles nacional, regional o local. Utilizados desde hace tiempo, los materiales escritos y audiovisuales pueden adquirir la forma de folletos ilustrados, montajes audiovisuales o exposiciones, a todas las escalas. Estos métodos se utilizan a menudo a nivel local para tratar el paisaje de un municipio o de un conjunto de territorios mancomunados. Pueden ser objeto también de presentaciones seguidas de un debate con la población local, que permita recoger las opiniones de los habitantes. Las herramientas de simulación o representación de paisajes de manera tridimensional o con diagramas conducen a una mejor comprensión y una discusión más rica entre los agentes implicados;

- emisiones de televisión, aún insuficientes, deberían ser desarrolladas tanto sobre cuestiones generales como sobre experiencias locales;

- experiencias locales de sensibilización, como visitas guiadas a un territorio, compartidas conjuntamente entre la población, representantes electos y expertos o científicos. Tales experiencias pueden suscitar un debate y conducir a una reflexión colectiva sobre el futuro del paisaje. Algunas de estas experiencias pueden tomar la forma de acto festivo.

La sensibilización debería incluir no solamente a los habitantes locales, representantes electos y representantes de las autoridades públicas, sino también empresas, organizaciones no gubernamentales, la comunidad científica y técnica o incluso artistas. La sensibilización debería entenderse como un proceso de transmisión de conocimientos que se ejerce en todas direcciones, desde los que hacen las políticas a la población local y viceversa.

C. Formación

“...B. Formación y educación

Cada Parte se compromete a promover:

- a) la formación de especialistas en la valoración de los paisajes e intervención en los mismos;*
- b) programas pluridisciplinarios 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;”*
(Artículo 6 del Convenio Europeo del Paisaje – Medidas específicas)

La formación de especialistas en el conocimiento y la intervención sobre el paisaje existe actualmente en numerosos Estados. Dicha formación debería ser fomentada y desarrollada. Las enseñanzas deberían estar orientadas hacia una concepción del paisaje ligada al desarrollo sostenible. Esto implica formar en la relación entre paisaje y desarrollo económico, entre paisaje y renovación de los recursos naturales y entre paisaje y equidad social.

Estas enseñanzas se orientan a formar a diseñadores, gestores, ingenieros y técnicos especialistas en la protección, la gestión y la ordenación del paisaje. Abarca tanto la puesta en marcha como la gestión de proyectos. Son acreditadas por diplomas reconocidos por los Estados y actualmente, forman parte del marco europeo de enseñanza, permitiendo intercambios universitarios entre los Estados.

La formación responde a las necesidades de formación especializada y a la actualización de los conocimientos de los especialistas involucrados:

- las instituciones y los organismos nacionales y locales responsables del paisaje y la formación deberían favorecer el establecimiento de enseñanzas especializadas para formar, sobre una base pluridisciplinar, a especialistas en el conocimiento e intervención en materia de paisajes y una formación para investigación en paisaje;
- conviene que las enseñanzas universitarias no especializadas prevean la introducción de temáticas paisajísticas en la formación de técnicos cuyas actividades influyan en las características paisajísticas de un territorio;
- conviene prever programas específicos de información y de formación continua para representantes electos, el personal técnico de las administraciones de todos los niveles y sectores, profesionales de los sectores público y privado cuyas actividades afecten al paisaje (agricultura, cultivos, etc., de tal manera que se incremente la integración del paisaje en las políticas sectoriales) y asociaciones relacionadas;

- deberían desarrollarse programas de investigación aplicada y teórica, sobre una base pluridisciplinar, y promovidos por los Estados y otros niveles administrativos, en el contexto de la cooperación internacional. Las contribuciones esperadas de la investigación sobre el paisaje se refieren al conocimiento teórico, a las relaciones entre paisaje y desarrollo sostenible, a las políticas públicas y su evaluación, a los vínculos entre investigación y enseñanza de paisaje, a la economía del paisaje, la historia del paisaje y sus representaciones, la relación entre metodologías de conocimiento del paisaje e intervención pública, la integración de puntos de vista disciplinarios sectoriales para el conocimiento paisajístico de los lugares, la participación de los agentes implicados en la definición y puesta en práctica de políticas de paisaje y la definición de instrumentos para la puesta en marcha de las políticas. En general, la investigación se orienta más particularmente hacia la “investigación acción”, que se realiza dentro de una relación entre la investigación básica y la intervención pública. Este vínculo permite enriquecer los resultados operativos para la protección, la gestión y la ordenación de los paisajes, tanto en el plano teórico, como en los planos metodológico y práctico.

D. Educación

“...B...educación

Cada parte se compromete a promover:

c) cursos escolares y universitarios que, en las disciplinas correspondientes, aborden los valores relacionados con los paisajes y las cuestiones relativas a su protección, gestión y ordenación.”
(Artículo 6 del Convenio Europeo del Paisaje - Medidas específicas)

A pesar de que la formación en paisaje ya existe en ciertos Estados en las escuelas, tal formación debería fortalecerse para desarrollar en los niños una sensibilidad sobre cuestiones que son susceptibles de plantearse en cuanto a la calidad de su entorno de vida. Éste desarrollo es otro medio de llegar a toda una población a través de la familia.

Esto puede suceder a través de la enseñanza de numerosas disciplinas, como geografía, historia, ciencias naturales, economía, literatura, arte, las disciplinas de arquitectura, ingeniería civil o incluso educación cívica.

Los planes de estudio de los diferentes niveles de formación deberían prever una educación en los temas de paisaje, mediante el aprendizaje de la lectura del paisaje, y a través de la iniciación a las relaciones entre marco de vida y paisaje, a las relaciones entre ecología y paisaje e incluso a las cuestiones sociales y económicas.

El paisaje constituye un recurso pedagógico porque, cuando lo interpretan, los alumnos se enfrentan cara a cara con los signos visibles de su marco de vida, que relacionan con las cuestiones de ordenación del territorio. La lectura del paisaje permite igualmente comprender las lógicas, actuales e históricas, de la “producción” del paisaje como expresión de la identidad de una comunidad.

II.3. Medios de intervención

“...E...aplicación

*Para aplicar las políticas en materia de paisajes, cada Parte se compromete a establecer instrumentos de intervención destinados a la protección, gestión y/u ordenación del paisaje.”
(Artículo 6 del Convenio Europeo del Paisaje - Medidas específicas)*

Los medios para aplicar las políticas de paisaje o introducir la dimensión paisajística en las políticas sectoriales pueden ser de naturaleza reglamentaria o voluntaria. Pueden utilizarse también nuevos métodos de intervención. La elección de los medios a utilizar depende de las situaciones locales, que pueden variar dentro de un mismo Estado.

La puesta en práctica de políticas de paisaje o de políticas para introducir la dimensión paisajística en las políticas sectoriales puede combinar estos diferentes medios de acuerdo a los fines pretendidos, las características específicas del territorio, la población y organizaciones administrativas, etc. Esto se refiere a todas las situaciones del paisaje y a todas las actividades que lo moldean. La aplicación puede ser integrada en instrumentos generales y sectoriales en diferentes niveles administrativos, de programación, de ordenación territorial; puede prever la adquisición de suelo por las autoridades competentes.

II.3.1. La aplicación normativa

La puesta en práctica normativa depende de la legislación existente y de la naturaleza de los objetivos; es decir, está orientada en términos de protección, gestión u ordenación. Las medidas pueden ser integradas en los documentos de ordenación territorial o prever instrumentos específicos.

- *Integración de objetivos en una política de protección:* las medidas deberían permitir la conservación y el mantenimiento de aspectos significativos o característicos de un paisaje; la protección debería acompañarse de un plan de gestión en el tiempo. Es posible utilizar la legislación específica existente o crearla, si no existe.

- *Integración de objetivos en una política de gestión*: las medidas pueden prever el mantenimiento de elementos y estructuras paisajísticas existentes (algunas de ellas pueden ser adquiridas por las autoridades competentes).

- *Integración de objetivos en una política de ordenación*: las medidas pueden prever la ordenación o nuevos equipamientos paisajísticos. Pueden prever disposiciones financieras para la financiación de las acciones previstas y/o apoyos técnicos, operativos, etc.

II.3.2. La aplicación contractual-voluntaria

La aplicación contractual se basa en acuerdos, cartas, etiquetas de calidad o contratos entre las autoridades y los agentes implicados. Puede incluir disposiciones financieras para financiar las acciones propuestas y/o soportes técnicos, operativos, por ejemplo:

- en el caso de una política de protección: los acuerdos pueden referirse al mantenimiento de un paisaje. Si es necesario, pueden acordarse compensaciones a las partes afectadas por las incidencias de una medida de protección del paisaje;

- en el caso de una política de gestión: los acuerdos o contratos pueden prever el mantenimiento de los elementos y las estructuras de paisaje existentes. Si es necesario, puede acordarse financiación equivalente al coste de mantenimiento (mantenimiento de setos, canales, caminos, por ejemplo);

- en el caso de una política de ordenación: los acuerdos o contratos pueden prever la creación de nuevas estructuras o equipamientos con financiación apropiada. Estas nuevas estructuras o equipamientos deberían encajar en el paisaje existente, es decir, responder a los objetivos de calidad paisajística formulados.

II.3.3. Instrumentos para políticas de paisaje

Para aplicar las políticas de paisaje, convendría prever un proceso general de planificación y de ordenación que debería emplear instrumentos específicos y prever la integración de la dimensión paisajística en los instrumentos sectoriales. Debería fundamentarse tanto en principios generales a nivel nacional, incluso si está prevista una descentralización, y en la articulación de competencias entre los diferentes niveles y tipos de instrumentos de aplicación.

Se están poniendo ya en marcha herramientas en numerosos Estados, y cada uno de ellos puede servir de inspiración tanto para la creación de nuevas herramientas como para la mejora de las existentes.

Las principales categorías de instrumentos son:

- la planificación del paisaje: estudios y planes del paisaje integrados en la planificación territorial;
- la integración del paisaje en las políticas e instrumentos sectoriales;
- las cartas, los contratos y los planes estratégicos compartidos;
- los estudios de impacto sobre el paisaje;
- las evaluaciones de los efectos paisajísticos de las intervenciones no sometidas a estudio de impacto;
- los lugares y los paisajes protegidos;
- las relaciones entre el paisaje y la normativa relativa al patrimonio cultural e histórico;
- los recursos y la financiación;
- los premios de paisaje;
- los observatorios de paisaje, centros e institutos;
- los informes sobre el estado de los paisajes y de las políticas de paisaje;
- los paisajes transfronterizos.

ANEXO I

EJEMPLOS DE INSTRUMENTOS UTILIZADOS PARA LA APLICACIÓN DEL CONVENIO EUROPEO DEL PAISAJE

El propósito de este Anexo es proporcionar algunos ejemplos de instrumentos utilizados para la aplicación del Convenio Europeo del Paisaje. Puede ser enriquecido por las experiencias que las Partes han desarrollado en su territorio y que constituyen enseñanzas metodológicas útiles para mejorar la intervención paisajística.

Se ha propuesto que cada Parte contribuya al establecimiento de una base de datos que figura en el Portal de Internet del Consejo de Europa sobre el Convenio Europeo del Paisaje, que pueda constituir una “caja de herramientas” para proporcionar asistencia técnica y científica mutua mediante la recogida y el intercambio de experiencias e investigación sobre paisaje, según el Artículo 8 del Convenio Europeo del Paisaje sobre asistencia mutua e intercambio de información.

1. Planificación paisajística: planes y estudios de paisaje autónomos o integración del paisaje en la planificación ordinaria del territorio

Es necesario abordar las cuestiones relativas al paisaje en el marco de un proceso sistemático de planificación paisajística, adaptado a los diferentes niveles, desde el nacional al local, y aplicado a todo el territorio, incluyendo los espacios urbanos y extra-urbanos.

Estos procesos pueden adoptar las formas de:

a. un verdadero sistema de planificación y ordenación paisajística, con instrumentos específicos interconectados entre ellos, a los diferentes niveles administrativos, caracterizados por una autonomía operativa (*planes de paisaje*),

b. la introducción sistemática de la dimensión paisajística en los instrumentos de planificación ordinaria del territorio a las diferentes escalas (nacional, regional, local, etc.) que debería comprender estudios específicos que contengan orientaciones (estudios paisajísticos). Toda planificación del territorio debería integrar la dimensión paisajística.

Tales opciones pueden presentarse simultáneamente en situaciones diversas, incluso dentro de un mismo Estado.

En lo que concierne a la planificación del territorio ordinaria integrando la dimensión paisajística, es importante que haya estudios específicos para la consideración paisajística de los lugares, y una definición de planes de acción.

Conforme a la definición del Convenio Europeo del Paisaje, los estudios específicos y los planes de acción deberían considerar tanto la protección de las características de lugares ya reconocidos como de gran calidad, como la gestión ordinaria de los lugares o los proyectos de recualificación y rehabilitación.

Estos proyectos comportan:

- disposiciones operacionales referidas a la protección, la gestión y la ordenación, la recualificación y/o la rehabilitación;
- disposiciones pedagógicas relativas a la información y la sensibilización de la población y de los agentes económicos;
- medidas de participación directa de los agentes locales y agentes implicados;
- herramientas para el seguimiento de las transformaciones y de la eficacia de las políticas aplicadas.

Los planes y estudios de paisaje toman la forma de documentos cartográficos e informes que indican los objetivos y medidas previstas.

En tales procesos de planificación es igualmente importante utilizar al máximo instrumentos para la concertación previa, horizontal y vertical, entre los diferentes niveles y sectores interesados en la administración del territorio. Será útil promover esta participación mediante disposiciones jurídicas y administrativas.

La participación se refiere a las diferentes fases de los procesos de elaboración y aplicación de las políticas de paisaje; en particular, aquellos relativos al conocimiento de los paisajes, definición de los objetivos de calidad paisajística y de decisión, y aquellos relativos a la realización de las acciones en el tiempo. La participación implica derechos y responsabilidades para cada uno.

Sería igualmente útil definir los periodos de validez, actualización o renovación de los planes y estudios y los planes de acción para el paisaje, considerando los diferentes factores, tales como:

- la velocidad de transformación según los diferentes espacios,

- las posibilidades reales de implicar a las autoridades públicas en su elaboración,
- la sensibilidad del público hacia esas cuestiones,
- las oportunidades para el desarrollo sostenible puestas en evidencia por la formulación de los objetivos de calidad paisajística de los sitios correspondientes.

2. Integración del paisaje en políticas e instrumentos sectoriales

En el marco actual es particularmente importante:

- que todos los instrumentos de ordenación y planificación territorial, sectoriales o parciales, cumplan con las indicaciones de los planes o estudios de paisaje;
- que todos los instrumentos y programas de planificación, ordenación y gestión del territorio incluyan la dimensión paisajística en las fases de información y de ejecución;
- que se prevean y pongan en práctica diferentes formas de concertación vertical y horizontal entre los organismos competentes;
- que el enfoque paisajístico integral esté presente en los diferentes instrumentos sectoriales que marquen el territorio correspondiente.

En particular, a título de ejemplo, la dimensión paisajística debería referirse a los programas de gestión energética, todos los tipos de programas y proyectos de infraestructuras y de transporte; los planes de cuenca hidrográfica; los programas y planes para el patrimonio y el turismo; los programas, normativas, planes, acciones e instrumentos financieros para las actividades agrícolas, instrumentos jurídicos ya existentes para la protección de la naturaleza (tales como parques y reservas).

Principales características del proceso de análisis y de la intervención paisajística para los instrumentos generales de planificación paisajística y los instrumentos sectoriales

Se presenta aquí un esquema de las etapas del proceso de planificación paisajística general (planes de paisaje, integración del paisaje en la planificación del territorio ordinaria). Se tienen también en cuenta las planificaciones sectoriales que transforman el territorio (planes y proyectos sectoriales), y las herramientas de concertación y de negociación (cartas, contratos, planes estratégicos compartidos, etc.).

1) Gracias al estudio sistemático de los paisajes sobre el conjunto del territorio (identificación, caracterización, cualificación) deberían ser identificadas las “unidades de paisaje” claramente definidas y delimitadas.

La expresión “unidad de paisaje” se utiliza aquí para subrayar la importancia del estudio sistemático de los paisajes. No hay lugar a privilegiar una modalidad de análisis unívoca (ecológica, geográfica, histórica, visual u otra). Pueden utilizarse numerosos términos, ligados a diferentes formas de descripción y de interpretación del paisaje, con diferentes finalidades operativas, y a diferentes escalas de trabajo, como ya ocurre en diversos Estados: unidad, espacio, sistema, estructura, elementos (no solamente territoriales, sino también lineales, en red, etc.).

2) Los planes o estudios de paisaje deberían formular para cada una de las unidades de paisaje los “objetivos de calidad paisajística”. Estos objetivos preverían:

- la conservación y el mantenimiento de los características de calidad (morfológicas, elementos constitutivos, colores, etc., también teniendo en cuenta técnicas y materiales de construcción y caracteres y lugares simbólicos...);
- la previsión de transformaciones del paisaje de acuerdo con los objetivos de calidad paisajística, no reduciendo la calidad del paisaje;
- recualificación y/o rehabilitación de áreas degradadas o problemáticas con el fin de restaurar sus calidades o crear nuevas.

3) Los planes o estudios de paisaje deberían incluir principios generales, estrategias y orientaciones relativas a la calidad paisajística del territorio (protección, gestión, ordenación, recualificación, etc.), prestando especial atención a las medidas necesarias para la puesta en valor paisajística, la utilización y la accesibilidad a los lugares concernidos.

4) Los planes o estudios de paisaje deberían incluir igualmente disposiciones relativas a la sensibilización, la formación y la información de la población y los diferentes agentes cuyas actividades afecten al paisaje (economistas, técnicos, administradores, etc.).

5) Los planes o estudios de paisaje deberían incluir igualmente acuerdos y financiación para el mantenimiento de elementos del paisaje, para la creación de estructuras, para actividades recreativas y didácticas, utilizando fondos específicos o bien subrayando y favoreciendo la

utilización de fondos de otros sectores (agricultura, turismo, cultura, obras públicas), o bien favoreciendo la participación activa de la población y las organizaciones no gubernamentales.

6) Los planes o estudios de paisaje deberían definir un programa de gestión a corto o medio plazo para la puesta en práctica de las acciones, presentación de los agentes y los medios para llevarlo a cabo.

7) Es esencial encontrar las modalidades de seguimiento de las transformaciones del paisaje y la eficacia de las intervenciones. Este seguimiento debería contribuir a los procesos de revisión de los objetivos de calidad paisajística, a su reformulación y a la redefinición periódica de las fases de la política de paisaje y sus recursos.

3. Cartas, contratos y planes estratégicos compartidos

Los instrumentos de concertación y negociación se han extendido y multiplicado en las últimas décadas: pueden ser utilizados para cuestiones paisajísticas y ya hay experiencias positivas. En este caso, deberían implicar la validación común de la identificación y la caracterización de los paisajes, la elaboración y la aprobación de objetivos de calidad y estrategias de control a medio y largo plazo por los diferentes agentes del paisaje; deberían incluir compromisos recíprocos para una mejor aplicación de la política de paisaje, a través de programas de acciones concretas y sostenibles.

La responsabilidad de la definición de las características de tales instrumentos, en línea con sus propias particularidades, incumbe a las diferentes entidades administrativas: agentes promotores, modalidades de implicación de los agentes, formas de negociación y contrato, modos de selección, responsabilidades de coordinación, procedimientos jurídicos para definir y aplicar la acción a desarrollar.

Partiendo de la base de las experiencias existentes merece subrayarse la importancia de una implicación más amplia de los agentes (públicos y privados, individuales y colectivos, a nivel nacional, regional y local, generales o sectoriales, etc.), la contribución de técnicos expertos en paisaje durante las diferentes fases, la puesta a disposición del público de un marco validado y claro de conocimientos básicos. La concertación previa de todas las partes implicadas constituye una garantía de éxito y puede adoptar formas diversas.

4. Estudios de impacto y paisaje

Los procedimientos de estudio de impacto – evaluación de impacto ambiental (EIA) y evaluación ambiental estratégica (EAE) –, previstos por la Unión Europea para evaluar las consecuencias de los proyectos de ordenación sobre el medio ambiente, son instrumentos enormemente útiles para estudiar los efectos directos e indirectos de los proyectos sobre los lugares y para precisar las medidas proyectadas para evitar o reducir estos efectos, en caso necesario. Estos procedimientos pueden ser utilizados igualmente en Estados que no sean miembros de la Unión Europea. No obstante, la experiencia existente muestra la frecuente insuficiencia de las modalidades de análisis y evaluación de la dimensión paisajística, que a menudo es considerada como tema sectorial adscrito a los componentes ambientales (aire, agua, suelo), tratado en muchos casos mediante indicadores cuantitativos. Por tanto, es necesaria una verdadera evaluación cualitativa de los efectos de los proyectos de ordenación sobre el paisaje.

Un cambio en el contenido de estos procedimientos resulta indispensable para favorecer una lectura global e integrada de los lugares a través de los diferentes puntos de vista.

Es indispensable introducir los objetivos de calidad paisajística (planes de paisaje, planes de ordenación del territorio con contenido paisajístico, etc.) en los estudios de impacto para asegurar proyectos lo más coherentes posible con esos objetivos.

Es, en todo caso, indispensable prever intervenciones de atenuación y compensación de los eventuales efectos negativos de los proyectos de transformación sobre los espacios, desde el punto de vista del paisaje y el medio ambiente (integración de los dos puntos de vista).

Sería útil aplicar los principios directores de la evaluación ambiental estratégica (EAE) para estimar y verificar los planes y programas de ordenación del territorio, puesto que tal evaluación implica una consideración global del paisaje en su totalidad y en particular de su capacidad para tolerar las transformaciones previstas.

5. Evaluación de efectos paisajísticos de intervenciones no sometidas a estudio de impacto

Todos los proyectos de transformación, cualquiera que sea su naturaleza, generalmente a escala local, deberían tener en cuenta los problemas de

calidad paisajística del lugar. Ciertos países se han dotado de instrumentos específicos. Esta evaluación debería contribuir a la toma de decisiones por parte de los organismos administrativos y formar y habituar a los técnicos, administradores y particulares a tener en cuenta la dimensión paisajística tan pronto como el proceso del proyecto comienza.

Por tanto, debe establecerse un procedimiento específico para la evaluación paisajística de todos los proyectos para los que se requiera una autorización administrativa - pero que no estén sujetos actualmente a Estudio de Impacto Ambiental (EIA) o a Evaluación Ambiental Estratégica (EAE)).

Convendría, sin embargo, que la documentación requerida y el procedimiento no fueran demasiado caros o técnicamente complicados. Además, la evaluación de los efectos paisajísticos debería considerarse independientemente del proyecto de equipamiento o construcción y dar lugar a una documentación y un procedimiento específicos, que permitan un análisis global e integrado de la relación entre los lugares y el proyecto de transformación.

La documentación debería:

- mostrar la manera en que el proyecto se introduce en los diferentes contextos: el contexto “cercano” del proyecto (las inmediaciones), y los contextos “a distancia media” y “distante”, que comportan problemas de visibilidad e intervisibilidad de los lugares en los territorios más amplios; la concordancia con los materiales, colores, técnicas de construcción; los impactos sobre los aspectos bióticos y abióticos;
- presentar el estado de los lugares y su contexto antes de realizar los trabajos; demostrar la coherencia entre las características del proyecto y su contexto; simular el estado de los lugares tras la intervención;
- demostrar la conformidad del proyecto en relación a los objetivos de calidad paisajística de los instrumentos de ordenación y planificación del paisaje (planes, cartas, etc.) desde el momento en que existen;
- evaluar los efectos de las transformaciones propuestas sobre el territorio e introducir, si es necesario, medidas de atenuación que garanticen el mantenimiento de una buena calidad paisajística del territorio y medidas de compensación que contribuyan a la calidad ambiental.

6. Lugares y paisajes protegidos

Es importante fortalecer una política que asegure la calidad del conjunto del territorio mediante la definición de políticas para el conocimiento, planificación, ordenación y gestión de paisajes cotidianos o degradados, más que la identificación y defensa de lugares excepcionales. Ésta última categoría, que hace tiempo se viene experimentando en numerosos países, para monumentos y sitios naturales, muestra signos de crisis desde hace algún tiempo, especialmente cuando prevalece sobre otras políticas. Constituye una defensa pasiva de lugares aislados del conjunto del territorio y prevé que las autorizaciones para las modificaciones sean sometidas exclusivamente al arbitrio de especialistas y profesionales.

Aunque puede considerarse oportuno prever una normativa específica para lugares particulares (o introducir modificaciones de las leyes existentes), es necesario alcanzar un amplio acuerdo sobre las motivaciones de esta reglamentación, es decir:

- sobre una continuidad de las representaciones sociales, atestiguadas por la iconografía, relatos de viajeros, documentos históricos, etc.;
- sobre estudios recientes, abarcando especialmente:
 - sobre los valores culturales actuales, identificados por los expertos, aún no asumidos por la población (arquitectura contemporánea, arqueología industrial, etc.);
 - sobre los sistemas de valores, especialmente simbólicos, atribuidos por la población local (pequeño patrimonio, lugares vinculados a la Historia o a las leyendas locales, etc.);

Conviene también considerar las especificidades de cada Estado. Parece preferible evitar motivaciones del tipo “pintoresco”, “belleza natural”, “remarcable”, que pertenecen a conceptos específicos de la legislación sobre protección de monumentos y lugares de principios del siglo XX. Las motivaciones inherentes a las características específicas de los lugares se pueden complementar o reemplazar por motivaciones derivadas de las sensibilidades o riesgos particulares.

Para tales lugares, cada Estado debería especificar, según sus propias necesidades:

- las medidas e instrumentos de protección generales y específicos tales como la clasificación o simple inventario de instrumentos institucionales ya existentes, tales como parques y reservas (parques culturales, parques regionales, reservas arqueológicas, etc.) o la creación de nuevos instrumentos; sus propias medidas de protección;

- las características de los instrumentos de censo y protección tales como la descripción del lugar y principales razones para protegerlo, con notificación oficial al público y a los propietarios privados.

Sería útil definir normativa específica, vinculante o simplemente de orientación, para cada lugar protegido, en función de su tamaño, características, etc.; o bien verdaderos planes específicos de paisaje para cada lugar protegido o para ciertos casos particulares. Sería oportuno insertar esta reglamentación en la planificación y los proyectos de la ordenación paisajística.

7. Relaciones entre paisaje y normativa relativa al patrimonio cultural e histórico

Cada Estado, en general, ya posee una legislación, una organización administrativa, e instrumentos específicos para salvaguardar su patrimonio cultural e histórico, que se beneficia de una atención cada vez más reforzada por parte de la población y que cada vez está más difundida en Europa desde finales del siglo XIX. La dimensión paisajística debe incluirse también en este sector. En particular, sería oportuno que la protección y el mantenimiento de los elementos puntuales, lineales o espaciales, que constituyen un patrimonio cultural e histórico (por ejemplo, centros históricos, ciudades, arqueología industrial, jardines históricos, etc.) tenga en cuenta la inserción de este patrimonio en el paisaje.

El entorno de los monumentos históricos puede ser objeto de planes particulares o de normativas orientadas a preservar las relaciones físicas, históricas, simbólicas, visuales, de composición con el marco próximo y el lejano: en otras palabras, es esencial pasar de una atención (y por tanto protección) limitada a los elementos excepcionales simples y aislados, a una atención para el conjunto del sistema en el que estos elementos son un simple componente.

Se sugiere integrar la identificación del patrimonio histórico subrayando su papel dentro de un sistema de relaciones históricas, materiales e inmateriales, y concebir los instrumentos adecuados para salvaguardar y valorizar tal sistema; así como dotar a las construcciones y lugares de instrumentos de reglamentación de las actividades de transformación (reglamentos, programas específicos, inclusión en la planificación ordinaria, etc.).

8. Recursos y financiación

Los recursos necesarios para la elaboración y la aplicación de una política de paisaje pueden ser tanto medios financieros como humanos.

Es posible prever recursos específicos, con la constitución de fondos para el paisaje a diferentes niveles administrativos, mediante financiación pública y privada (organismos, asociaciones, fundaciones, etc.). La introducción de aspectos paisajísticos en las políticas sectoriales (medio ambiente, turismo, agricultura, obras públicas, cultura, etc.) permite utilizar los recursos destinados a estos sectores, simultáneamente para la protección, gestión y ordenación paisajísticas.

Con el fin de incentivar la consideración de los paisajes en todas las decisiones públicas y privadas, podrían adoptarse medidas especiales - consistentes en deducciones fiscales y subvenciones-. Estas medidas deberían adaptarse a los diferentes tipos de paisaje, elementos constitutivos, instrumentos de aplicación y a las necesidades de los colectivos locales afectadas (incentivos directos).

Pueden añadirse otro tipo de incentivos, como la asistencia técnica a los particulares para la elaboración de planes, proyectos, valorización de los lugares mediante políticas de turismo, apoyo para productos agrícolas de calidad, etc. (incentivos indirectos).

Es posible emprender iniciativas específicas para favorecer la colaboración de asociaciones (organizaciones no gubernamentales) en la definición y aplicación de políticas de paisaje a los diversos niveles administrativos, en relación con los diferentes tipos de instrumentos de puesta en práctica (planes, cartas, etc.) y las diferentes fases de intervención (protección, gestión, ordenación).

Las grandes actuaciones, obras y equipamientos públicos deberían destinar un porcentaje mínimo de su presupuesto a la consideración del paisaje. Esta solución está ya operativa en ciertos Estados.

9. Premio del paisaje del Consejo de Europa

Contrariamente a otras formas de reconocimiento que priman el carácter excepcional o significativo de los lugares, ya sea éste heredado o de creación reciente, el Premio del Paisaje instituido por convenio tiene esencialmente una finalidad de sensibilización, puesto que está destinado

a reconocer actuaciones ejemplares desarrolladas por autoridades públicas u organismos no gubernamentales.

Sería posible conceder un premio a los niveles nacional, regional y local para actuaciones ejemplares que impliquen la restauración o salvaguarda de paisajes amenazados o degradados, actividades relacionadas con la buena gestión diaria y ordinaria, elaboración y aplicación de planes de paisaje y planes de gestión, experiencias exitosas de participación pública, políticas de educación y formación continua, experiencias de concertación horizontal y vertical en planificación y gestión de los paisajes, experiencias transfronterizas, estudios e investigaciones capaces de implicar a una pluralidad de agentes administrativos, ya sean nacionales o supranacionales, etc. Cada Estado podrá establecer un premio nacional de paisaje que pudiera servir como medio de preselección para la participación en el Premio del Paisaje del Consejo de Europa.

Cada Estado podría adaptar su premio nacional de paisaje a sus propias especificidades, necesidades y oportunidades. Podría así precisar el contenido del premio (reconocimiento, apoyo financiero, técnico, operativo, etc.), las formas de publicación de resultados (exposiciones, ferias, demostraciones, etc.), niveles administrativos relacionados, categorías temáticas, frecuencia y composición del jurado.

No obstante, sería oportuno que las decisiones relativas a los premios nacionales o infranacionales se basen en el Reglamento del Premio del Paisaje del Consejo de Europa, en un proceso de construcción participativa y aceptada por todos.

10. Observatorios, centros o institutos del paisaje

Las fuertes dinámicas de los paisajes contemporáneos y los numerosos problemas vinculados con la protección, gestión y ordenación del paisaje necesitarían una observación continua y un lugar de intercambios; a estos efectos, la creación de observatorios, centros o institutos del paisaje podría ser pertinente. Estos observatorios, centros o institutos permitirían esta observación sobre la base de protocolos de estudio apropiados, movilizand o una amplia gama de indicadores; permitirían también la recogida y el intercambio de información sobre políticas y experiencias. Podrían ser autónomos o formar parte de un dispositivo de observación más amplio.

Estos observatorios, centros o institutos del paisaje podrían ser creados a diversas escalas - local, regional, nacional o internacional-, empleando

dispositivos de observación a escalas correspondientes. Debería ser posible un intercambio continuo entre ellos. Deberían permitir:

- describir el estado de los paisajes en periodos determinados;
- intercambiar información sobre políticas y experiencias de protección, gestión y ordenación, de participación pública y aplicaciones a diferentes escalas;
- utilizar y, si es necesario, recopilar documentos históricos relativos a paisajes que pudieran ser útiles para conocer los procesos de evolución de los paisajes (archivos, textos, iconografía, etc.);
- elaborar indicadores cuantitativos y cualitativos que permitan evaluar la eficacia de las políticas de paisaje;
- suministrar elementos que permitan comprender las tendencias, realizar previsiones o escenarios prospectivos.

Los intercambios de información y experiencias entre Estados, regiones y colectivos territoriales, que ya se practican, deberían basarse en la ejemplaridad pero siempre situados en el contexto político, social, ecológico y cultural del paisaje original.

La decisión de la composición de los observatorios es una cuestión que corresponde a los organismos administrativos, pero deberían permitir la colaboración entre científicos, profesionales y técnicos de las administraciones y la población.

11. Informes sobre el estado del paisaje y las políticas de paisaje

Los Estados y las regiones deberían redactar un informe sobre el estado de los paisajes de sus territorios, a los intervalos apropiados y a partir de la base del trabajo de los observatorios, centros o institutos del paisaje. El informe debería comprender un balance de las políticas aplicadas con el fin de verificar la eficacia de la legislación y las intervenciones desarrolladas.

Tal documento, elaborado por los organismos administrativos, observatorios, centros o institutos del paisaje u otros organismos, y/o en colaboración con estas entidades, podría comparar las dinámicas efectivas de los territorios con las orientaciones y medidas paisajísticas aplicadas; señalar los resultados, soluciones y problemas encontrados, e indicar nuevas orientaciones. El documento debería ser autónomo o integrado en un informe más amplio, en el que se dedique una sección específica al

paisaje. Este documento no debería ser una sustitución para las reuniones regulares que los Estados deberían tener con el propósito de la aplicación del Convenio Europeo del Paisaje.

12. Paisajes transfronterizos

La cooperación transfronteriza puede desembocar en programas conjuntos de protección, gestión y ordenación de los paisajes y concretarse con instrumentos y medidas acordados conjuntamente por las autoridades (diferentes escalas administrativas y competencias generales y sectoriales) y los agentes implicados a ambos lados de la frontera.

La cooperación transfronteriza es posible no solamente entre Estados vecinos, sino también entre regiones y comunidades vecinas del mismo país que desarrollen políticas diferentes en aquello que concierne al paisaje, sobre la base de una contigüidad territorial o rasgos comunes.

Portal de Internet y referencias bibliográficas

Ver en el portal de Internet del Consejo de Europa: <http://www.coe.int/Conventioneuropennedupaysage>* los diversos informes sobre los temas que han sido desarrollados desde la firma del Convenio Europeo del Paisaje en octubre de 2000, particularmente en el marco de las reuniones de los talleres del Consejo de Europa para la aplicación del Convenio Europeo del Paisaje.

* Nueva dirección desde enero de 2008:
http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/conventions/Landscape/Default_en.asp y
http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/conventions/landscape/default_FR

ANEXO II
PROPUESTA DE TEXTO PARA LA APLICACIÓN PRÁCTICA DEL
CONVENIO EUROPEO DEL PAISAJE A NIVEL NACIONAL

destinado a orientar a las autoridades públicas
en la aplicación del Convenio Europeo del Paisaje

Preámbulo

Conforme al Convenio Europeo del Paisaje y para proporcionar una mejor orientación para las políticas de paisaje, este documento de orientación enuncia ciertas disposiciones normativas e institucionales que podrían ser adoptadas a nivel nacional para acompañar la formulación, el seguimiento y la evaluación de las políticas de paisaje. Cada párrafo se refiere a las disposiciones correspondientes del Convenio.

Párrafo 1. Definiciones

A los efectos del presente documento de orientación:

a) por “paisaje” se entenderá 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;

b) por “política en materia de paisajes” se entenderá 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;

c) por “objetivo de calidad paisajística” se entenderá, para un paisaje específico, la formulación, por parte de las autoridades públicas y competentes, de las aspiraciones de las poblaciones en lo que concierne a las características paisajísticas de su entorno;

d) por “protección de los paisajes” se entenderán 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;

e) por “gestión de los paisajes” se entenderán 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;

f) por “ordenación paisajística” se entenderán las acciones que presenten un carácter prospectivo particularmente acentuado con vistas a mejorar, restaurar o crear paisajes.

Párrafo 2. Ámbito de aplicación

El presente documento de orientación se aplica a todo el territorio nacional y a todos los tipos de paisajes:

a. cubre todas las áreas naturales, rurales, urbanas y periurbanas, y afecta tanto a los espacios terrestres como a las aguas territoriales y zonas costeras, aguas interiores, zonas húmedas, ríos y cursos de agua, lagos y marismas;

b. se refiere no sólo a los paisajes relevantes o excepcionales, sino también a los paisajes cotidianos y deteriorados.

Párrafo 3. Principios generales

Los principios generales conciernen al conjunto de autoridades públicas que deben elaborar y aplicar la política de paisaje.

1. Reconocimiento jurídico de los paisajes

El paisaje constituye un componente esencial del entorno de vida de la población, así como una expresión de la diversidad de su patrimonio común cultural y natural, y el fundamento de su identidad.

2. Derechos y responsabilidades

La protección, gestión y ordenación de los paisajes implica derechos y responsabilidades para cada uno.

3. Integración de la dimensión paisajística

Las autoridades públicas, a los niveles nacional, regional y local, deberían integrar y tener en cuenta la dimensión paisajística en sus diversas políticas sectoriales con posible impacto directo o indirecto en el paisaje. Deberían introducir igualmente la dimensión paisajística en los diversos textos jurídicos para la aplicación de estas políticas.

4. Participación pública

Las acciones emprendidas a nivel de la concepción, realización y seguimiento de las políticas de paisaje deberían ser precedidas y acompañadas de procedimientos apropiados para la participación de la población y los agentes implicados, permitiéndoles participar de forma

activa en la elaboración de los objetivos de calidad paisajística y la aplicación de las medidas de protección, gestión y ordenación. Para este propósito se deberían redactar documentos de información en lenguaje no técnico.

5. Conocimiento, sensibilización, educación y formación

a. Los paisajes deberían ser objeto de estudios en profundidad sobre el conjunto del territorio.

b. Se deberían organizar actividades de información y sensibilización a todas las escalas del territorio.

c. Los programas de estudio de educación primaria y secundaria deberían incluir una educación sobre paisaje en el marco de las disciplinas apropiadas.

d. Se debería promover una enseñanza superior específica destinada a la gestión y ordenación del paisaje.

e. Las cuestiones paisajísticas deberían ser insertadas en la formación de especialistas en políticas de ordenación del territorio, urbanismo, políticas cultural, ambiental, agrícola, social y económica, así como en otras políticas que puedan tener un efecto directo o indirecto sobre el paisaje.

6. Políticas de paisaje

a. La política de paisaje implica medidas de acción dinámicas que se traduzcan en una exigencia de calidad. Se trata, según el caso, de acciones de protección, gestión u ordenación de paisajes, que se concretarán en medidas y procesos. Pueden efectuarse por separado o simultáneamente.

b. Cada autoridad - nacional, regional y local – define, a su propio nivel de responsabilidad, una política de paisaje que comprenda intervenciones de protección, gestión y ordenación de los paisajes, dentro de sus competencias. Esta política se acompañará de medidas de identificación y cualificación de los paisajes, dirigidas a determinar el lugar particular que la población y los agentes implicados le atribuyen, a partir de un conocimiento probado de las características de los lugares y de sus objetivos.

c. Las diversas autoridades competentes, a su respectivo nivel, formulan objetivos de calidad paisajística que expongan las características y cualidades particulares de los paisajes, e indicando las medidas a tomar

para protegerlos, gestionarlos y ordenarlos. Estos objetivos deberían insertarse en los documentos de ordenación territorial y urbanística y en las otras políticas sectoriales.

d. Las medidas prácticas y jurídicas tomadas para proteger, gestionar y ordenar paisajes deberían contribuir al desarrollo sostenible y, en particular, ser compatibles con lo relacionado con la protección del medio ambiente y la valorización del patrimonio natural y cultural.

Párrafo 4. Reparto de responsabilidades y competencias

a. La política de paisaje es una responsabilidad compartida por las autoridades nacionales, regionales y locales, conforme al principio de subsidiariedad.

b. El Ministerio de...:

i. es responsable de la aplicación de la política de paisaje y de la coordinación interministerial en la materia;

ii. organiza la concertación con la sociedad civil y la evaluación de las políticas de paisaje en el seno de una instancia ad hoc;

iii. en colaboración con otros ministerios y con participación pública, elabora y revisa regularmente una estrategia nacional de paisaje que formula los principios directores de la política de paisaje y precisa las orientaciones y las metas perseguidas con el fin de proteger, gestionar y ordenar paisajes. Esta estrategia de paisaje debe ser pública.

c. Los ministerios cuyas actividades influyan en los paisajes deberían dotarse de servicios encargados de la aplicación de la política de paisaje en el marco del ejercicio de sus competencias, y conforme a los principios enunciados en el Párrafo 3, y rendir cuentas regularmente de su política de paisaje.

d. Las autoridades regionales y locales deberían dotarse de personal competente en materia de paisaje con el fin de aplicar la política paisajística en sus ámbitos de competencia, y deberían tener en cuenta el paisaje a su nivel territorial respectivo.