

# EL CONVENIO EUROPEO DEL PAISAJE: CLAVES PARA UN COMPROMISO

Texto: **Margarita Ortega**  
Vocal Asesor del Área de Política Territorial de la  
Secretaría General para el Territorio y la Biodiversidad

**G**eorge Steiner, en su *“Idea de Europa”* reconoce, como una de sus esencias, el que nuestro continente, a diferencia de otros más vastos, *ha sido y es paseado, lo que determina una relación esencial entre la humanidad europea y su paisaje, paisaje que describe..., moldeado y humanizado por pies y manos como en ninguna parte del Mundo.*

Casi en respuesta a ese carácter como una de las esencias europeas que Steiner le otorga al paisaje, éste ha cobrado definitivamente un nuevo valor en Europa. La consideración del paisaje ha recibido un fuerte impulso gracias al Convenio Europeo del Paisaje, lanzado por el Consejo de Europa, y en vigor desde 2004, como primer y único tratado internacional en la materia. Supone por tanto una importante innovación para la protección y gestión del paisaje con el respaldo europeo. El Convenio fue firmado por España en el 2000 y está pendiente de su pronta ratificación.

El Ministerio de Medio Ambiente a través de la Secretaría General para el Territorio y la Biodiversidad, como representante del Estado en los grupos de trabajo internacionales en materia territorial y, más específicamente, en el Consejo de Europa, y por tanto en el Convenio Europeo del Paisaje, se ha comprometido a contribuir a su desarrollo en nuestro país.

El contenido y los compromisos que conlleva el Convenio constituyen una oportunidad para innovar y

poner en práctica con un nuevo enfoque la consideración del paisaje, tanto en su condición de objeto como de instrumento de intervención. Tarea largo tiempo reivindicada por expertos y técnicos, por asociaciones profesionales y por las Comunidades Autónomas.

## UN TRATADO INTERNACIONAL EN MATERIA DE PAISAJE: EL CONVENIO EUROPEO DEL PAISAJE (CEP)

Adoptado en Florencia (Italia) por el Consejo de Europa, en octubre de 2000, el Convenio Europeo del Paisaje entró en vigor el 1 de marzo de 2004, una vez ratificado por más de 10 Estados<sup>1</sup>. Es el primer tratado internacional dedicado exclusivamente al conjunto de dimensiones del paisaje europeo y tiene por objeto la protección, la gestión y la ordenación de los paisajes, otorgando al paisaje el carácter jurídico del que carecía; y se propone también para organizar la cooperación europea en ese ámbito.

Como tratado internacional es de aplicación en todo el territorio de los países que a él se adscriben a través de su ratificación y, como se explica más adelante, se refiere tanto a los espacios naturales como a los culturales; y tanto a los urbanos como a los rurales. Además, no se trata sólo de los paisajes relevantes sino también de los paisajes que podríamos calificar

1) A finales de 2006 ha sido firmado por 33 Estados, y ratificado por 26, entre ellos los Estados vecinos como Portugal, Francia o Italia

**Adoptado en  
Florencia (Italia)  
por el Consejo  
de Europa, en  
octubre de 2000,  
el Convenio  
Europeo del  
Paisaje entró  
en vigor el 1  
de marzo de  
2004, una vez  
ratificado por más  
de 10 Estados**



*Steiner alerta sobre la acelerada transformación que están sufriendo los paisajes. Cabo de Gata.  
Foto: Javier Rico. Naturmedia*

de cotidianos, con especial atención a los degradados, incorporando la figura de la regeneración de paisajes. Pero este carácter internacional no se limita tan sólo a la definición de conceptos. Comprende también las pautas para orientar de forma homogénea su aplicación en los distintos ámbitos de aplicación, dotando de libertad a los Estados para su desarrollo según las distintas realidades

políticas y administrativas. Y plantea asimismo la garantía para velar por su seguimiento a través del Consejo de Europa.

### **LOS PUNTOS DE PARTIDA DEL CONVENIO**

El Convenio Europeo del Paisaje ha seguido un intenso proceso. Diversos organismos internacionales, como la UNESCO, UICN, y el propio



Dehesa. Soto de Viñuelas. Madrid. Foto: Luis Merino. Naturmedia.

Consejo de Europa a través de sus diferentes Comités, venían prestando atención a los paisajes naturales y culturales. Sin embargo su punto de partida es la Carta del Paisaje Mediterráneo (Carta de Sevilla, 1992) impulsada por tres regiones europeas (Andalucía, Languedoc-Rosellón y Toscana). A partir de ella, el Congreso de Poderes Locales y Regionales (CPLR) del Consejo de Europa propone elaborar “una convención marco sobre la gestión y la protección del paisaje natural y cultural de toda Europa”, que se traduce en el mandato a un Grupo de Trabajo integrado por representantes de instituciones, de los poderes locales y regionales y de expertos. Tras su obligada consulta a los diferentes órganos del Consejo de Europa, el Comité de Ministros adopta definitivamente el texto en octubre de 2000.

El Convenio se materializa en un texto breve de sólo 18 artículos acompañado de un Informe explicativo que recoge su trayectoria, los antecedentes y las aclaraciones para

interpretar el texto articulado.

Nace, como no podía ser de otra manera, del compromiso asumido por Europa con el desarrollo sostenible y como una contribución a su logro, desde la relación equilibrada entre las necesidades sociales, económicas y ambientales

Así, define el doble papel del paisaje de acuerdo con su consideración como elemento de interés general. De una parte, como recurso para la actividad económica por su vinculación con los valores culturales ecológicos y ambientales en una Europa comprometida con los mismos, afirmando, incluso, que su gestión puede contribuir a la creación de empleo. Y de otra, subrayando el papel del paisaje como elemento vinculado a la calidad de vida, al entorno del ciudadano, lo que implica su importancia tanto en las zonas urbanas como rurales, y tanto de los paisajes relevantes como el denominado cotidiano u ordinario.

A estos factores que muestran el valor del paisaje se añade su

estrecha relación con la identidad de Europa, como definía Steiner, y por tanto como componente del patrimonio tanto natural como cultural. En este sentido alerta sobre la acelerada transformación que están sufriendo los paisajes, fruto de los usos y de las actividades, de las políticas territoriales y urbanas y, en definitiva, de los cambios en la economía mundial. Por ello reivindica la calidad y la diversidad de los paisajes como factores que justifican la cooperación a escala europea.

Y es por ello que plantea la responsabilidad y la participación de los poderes públicos y los ciudadanos para la identificación, la defensa y el desarrollo de los paisajes.

## DEFINICIONES NECESARIAS E INNOVADORAS

En coherencia con estos puntos de partida, el Convenio introduce una serie de aportaciones prácticas para orientar las políticas de paisaje



Paisaje urbano. Barrio de Salamanca. Madrid. Foto: Javier Rico.

en ese amplio ámbito de la Europa continental que forman por los 42 miembros que integran el Consejo de Europa.

En primer lugar, y como referencia para este objetivo común, el Convenio define los principales términos relacionados con el paisaje que permitan llegar al entendimiento y disponer con claridad de un lenguaje para extender su aplicación a Estados y sociedades con diferente sensibilidad y tradición en la materia. Definiciones por otra parte necesarias que tienen que ver con la innovación del concepto de paisaje que plantea el Convenio frente a visiones tradicionales y aisladas del mismo que lo relacionaban casi exclusivamente con los paisajes relevantes dignos de contemplación y de la protección más estricta.

El paisaje al que se dedica el Convenio es sobre todo el de un espacio transformado y transformable resultado de la acción humana en el medio; vivo, con valores que se han forjado con el tiempo pero nunca fosilizado: todo territorio es

paisaje. Y como se ha avanzado, es de aplicación no sólo a los naturales, sino también a los paisajes rurales, los urbanos y los periurbanos, aquellos que rodean a las ciudades, que son probablemente los espacios más castigados y abandonados a su suerte. Aclara también que, por su situación, podemos referirnos o debemos considerar tanto los terrestres como los marítimos; y por su estado o valor, tanto los excepcionales como los cotidianos o los degradados.

Para ello, plantea como clave, lo que define como el objetivo de calidad paisajística, es decir, una formulación en respuesta a los valores que la sociedad le otorga y por tanto como resultado de la opinión de los ciudadanos, y no sólo de los expertos. Y como consecuencia, la exigencia de que sea la propia sociedad, a través de los responsables públicos, la que establezca y defina políticas de intervención que pueden traducirse en figuras o modalidades como estrategias, directrices o medidas para los tipos de

acciones a realizar: las de proteger y conservar los valores del paisaje; o las de mejorar, restaurar y en su caso crear paisajes en los supuestos en los que las transformaciones hayan hecho desaparecer o destruir los valores de los mismos.

Es por ello que se insiste en la necesidad de la participación de la población, muy especialmente en la definición de los objetivos de calidad paisajística

### **HACIA UNA POLÍTICA SÓLIDA DE PAISAJE: MEDIDAS Y ACCIONES**

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



Somiedo. Foto: Roberto Anguita. Naturmedia.

**Es el primer tratado internacional dedicado exclusivamente al conjunto de dimensiones del paisaje europeo y tiene por objeto la protección, la gestión y la ordenación de los paisajes, otorgando al paisaje el carácter jurídico del que carecía**

En definitiva, definir y aplicar políticas destinadas a la protección, gestión y ordenación del paisaje como medidas generales, en especial integrar el paisaje en la ordenación territorial y urbanística y en todas aquellas políticas que puedan tener un impacto directo o indirecto sobre el paisaje, como la política cultural, ambiental, agrícola o económica... También aplicable a la de infraestructuras o al turismo.

El Convenio define también las medidas específicas en torno a tres grandes tareas: la de sensibilización, destinada a contar con la complicidad de la población en la valoración de los paisajes para guiar su transformación; la de formación y educación, tanto para disponer de especialistas o integrar el paisaje en los programas educativos, tanto escolares como universitarios; y la de caracterización y valoración que permita su identificación y el establecimiento de tipologías, mediante la utilización de criterios, no solo de los

valores sino también de las presiones a los que están sometidos.

Enuncia también las medidas a adoptar a escala europea, para garantizar su progreso y extensión a todo el ámbito continental sobre la base de la cooperación y del establecimiento de medios para su estímulo y control. Entre las de cooperación cabe destacar la inclusión de la dimensión paisajística en los programas internacionales de cooperación, en la actualidad incentivados desde la Unión Europea; o el intercambio de buenas prácticas; y el favorecer el que puedan declararse paisajes fronterizos. Como medidas de estímulo, señala la creación de premios de paisaje europeo.

Para su seguimiento se plantea la creación de un comité que vele por el cumplimiento de los compromisos adquiridos en la ratificación del Convenio a cargo del Consejo de Europa y en el que participan los principales comités en medio natural, patrimonio y ordenación del territorio.



El paisaje al que se dedica el Convenio es sobre todo el de un espacio transformado y transformable resultado de la acción humana en el medio. Parque Natural del Montgó. Alicante. Foto: Roberto Anquita.

## PAISAJE Y DESARROLLO TERRITORIAL

El Convenio del Paisaje no es un gesto aislado para la consideración del paisaje. Su contenido se ha visto reforzado por el enfoque desarrollado por la Unión Europea y el Consejo de Europa en materia territorial recogido en los documentos en los que se ha ido materializando: la Estrategia Territorial Europea (Postdam, 1999), por parte de la UE; y en los Principios para el desarrollo territorial sostenible del continente europeo, de la CEMAT (Conferencia de ministros responsables de ordenación del territorio del Consejo de Europa. Hannover 2000.) del Consejo de Europa, respectivamente.<sup>2</sup>

Ambos documentos surgen como respuesta a un desarrollo

2) Ambos documentos están disponibles en español. La Estrategia Territorial Europea, publicada por la Comisión Europea; y Los Principios Directores para el desarrollo territorial sostenible del continente europeo, publicados por el Ministerio de Medio Ambiente

económico territorialmente más equilibrado y sostenible, el que denominan como “desarrollo territorial sostenible”. Y en ambos se reconoce la “dimensión europea” y “territorial” del paisaje, materia que se reivindica como parte del desarrollo territorial estableciendo los contenidos para una “política sólida para el paisaje”.

## LA V REUNIÓN DE LOS TALLERES PARA LA APLICACIÓN DEL CONVENIO EUROPEO DEL PAISAJE

Los pasados 28 y 29 de septiembre se celebró en Girona la V reunión de los Talleres para la aplicación del Convenio Europeo del Paisaje organizada por el Consejo de Europa, el Ministerio de Medio Ambiente y la Generalitat de Cataluña, con la participación del Ayuntamiento de Girona.

Desde el lanzamiento del Convenio, los Talleres han sido el medio establecido por el Consejo de Europa para tratar en profundidad los diversos aspectos que contiene el Convenio, y plantearlos como foro abierto para el intercambio de prácticas e ideas. Esta quinta edición celebrada en España tuvo como tema central: *Los objetivos de calidad paisajística, de la teoría a la práctica*. En interés despertado por la convocatoria se puso de manifiesto por la asistencia de más de 300 expertos, algunos de ellos de fuera de Europa.

Pero quizás, lo más relevante es que contó con una sesión específica destinada al país anfitrión y por tanto una oportunidad para exponer y debatir ejemplos de legislación, instrumentos y estudios desarrollados por instituciones españolas, fundamentalmente Comunidades Autónomas o el propio Ministerio de Medio Ambiente. Los Talleres se completaron con una visita a la zona volcánica de la Garrotxa con

ejemplos concretos de gestión e intervención en el paisaje como la restauración del volcán Croscat o el Parc de Pedra Fosca.

## EL PAISAJE EN ESPAÑA: UNA RESPONSABILIDAD COMPARTIDA

La exposición de temas a cargo de instituciones españolas en la reunión de Girona ha servido para demostrar el interés que el paisaje está cobrando en nuestro país a través de las variadas acciones puestas en marcha.

En razón a la distribución de competencias tanto sectoriales como territoriales, las Comunidades Autónomas tienen una responsabilidad clave en la aplicación de las políticas de paisaje que demanda el Convenio. De ahí el interés en la ratificación y en la colaboración del Ministerio que se venía reclamando, sin respuesta, desde la firma del Convenio por España en 2000.

Prácticamente todas las Comunidades Autónomas están trabajando en la materia. Canarias elaboró las directrices para el paisaje; Valencia, en 2004, aprobó la primera ley; y Cataluña lo hizo en 2005, con un programa específico de desarrollo que ha incluido la puesta en marcha del Observatori del Paisatge de Catalunya. Galicia y Baleares están preparando sus correspondientes leyes. Y muchas otras consideran el paisaje a través de instrumentos específicos.

El Ministerio de Medio Ambiente, con motivo de la entrada en vigor del Convenio Europeo del Paisaje, anunció una serie de compromisos ante la demanda de atención a esta materia: asumir los criterios innovadores del Convenio Europeo del Paisaje del Consejo de Europa para su aplicación a las actividades en marcha; contribuir a desbloquear la ratificación; y sobre todo establecer un dispositivo de colaboración con las Comunidades Autónomas, el Ministerio de Cultura y expertos para el desarrollo del Convenio e impulsar políticas operativas en paisaje.

Para concluir, cabe hacer referencia al Atlas de los Paisajes de




*Sesión inaugural de la V Reunión de los Talleres del Paisaje en Girona presidida por el Secretario General para el Territorio y la Biodiversidad, Antonio Serrano.*



*Visita de los participantes en los Talleres al Volcán Croscat, que ha sido objeto de un proyecto de recuperación.*

España, elaborado y editado por el Ministerio de Medio Ambiente mediante un convenio de cooperación con la Universidad Autónoma de Madrid, como una de las herramientas de identificación de los paisajes que recomienda el Convenio; y también una serie de

trabajos de investigación en marcha para conocer la situación que esta materia tiene en nuestro país y la aplicación de los criterios del Atlas en espacios concretos. La actividad en materia de paisaje puede consultarse en el portal de Ministerio de Medio Ambiente. 

## EL PAISAJE EN LA ESTRATEGIA TERRITORIAL EUROPEA (ETE). POTSDAM 1999

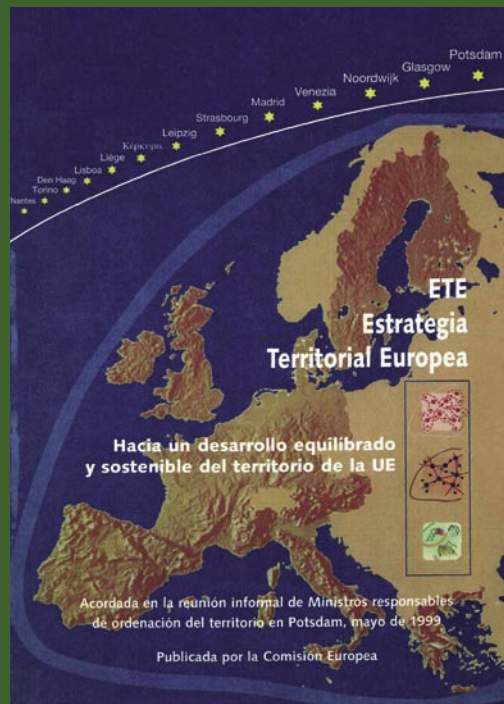
La ETE tiene como objetivo dotar de una visión global al territorio europeo, dar un enfoque territorial a las políticas sectoriales, y constituir un referente para las políticas territoriales nacionales, regionales y locales. En la actualidad se está preparando una Agenda Territorial Europea para dar operatividad a la ETE.

Se plantea, por vez primera tres objetivos territoriales aplicables a toda la UE:

- ❖ Apostar por el desarrollo de un sistema urbano más equilibrado y policéntrico, con una nueva relación campo-ciudad.
- ❖ Elaborar estrategias integradas de transporte y comunicación que permitan el acceso de los ciudadanos a los territorios y al conocimiento.
- ❖ Y estimular el desarrollo creativo, innovador e inteligente, del patrimonio natural y cultural -"el patrimonio territorial"- para poner en valor la identidad regional y conservar la diversidad.

Reclama una política sólida para el paisaje, con una serie de rasgos significativos:

- ❖ Concepto de paisaje:
  - ♦ dinámico y evolutivo, en su doble vertiente de paisaje natural y humanizado.
  - ♦ Necesidad de gestión como respuesta al desarrollo del principio de sostenibilidad.
  - ♦ Paisaje cultural como un activo económico vinculado a factores de importancia europea y regional y asociado a la identidad social y a la historia.
- ❖ Objetivos concretos con el doble reto de su conservación y de su gestión creativa:
  - ♦ La conservación se justifica por razones culturales, económicas, ecológicas o por su vinculación al desarrollo endógeno.
  - ♦ Gestión creativa en los tres tipos de actuación: protección, restauración y conservación.
  - ♦ Actuar preventivamente en los casos de presiones y de abandono.
- ❖ Líneas de actuación centradas en la "Gestión creativa de los paisajes culturales":
  - ♦ Conservación y desarrollo creativo de los paisajes culturales que tengan un particular significado cultural, histórico, estético y ecológico.
  - ♦ Valoración de los paisajes culturales en el marco de estrategias integradas de desarrollo territorial.
  - ♦ Mejora de la coordinación de las medidas que afectan a los paisajes.



- ♦ Recuperación creativa de los paisajes dañados por la intervención humana.
- ❖ Paisajes urbanos, indicando la urgencia de introducir "estrategias de ordenación creativa del paisaje urbano", "...en particular en las ciudades donde el deterioro de la calidad de los edificios ha alcanzado tal nivel que disuade de vivir e invertir en ellas...":
  - ♦ Estrategias integradas para la protección del patrimonio cultural amenazado por el deterioro o el abandono.
  - ♦ Elaboración de instrumentos para la evaluación de riesgos y para superar las situaciones de crisis.
  - ♦ Conservación y transformación creativa de los conjuntos urbanos que merezcan protección.
  - ♦ Promoción de la construcción de edificios contemporáneos de alta calidad arquitectónica.
  - ♦ Refuerzo del papel de la política de desarrollo territorial y urbano como contribución al patrimonio cultural de las generaciones futuras. ☞



## PRINCIPIOS DIRECTORES DE LA CEMAT

El paisaje en "Los Principios Directores para el desarrollo territorial sostenible del continente europeo" del Consejo de Europa. Hannover 2000

Comprenden 10 Principios a partir de los tres objetivos de la ETE. Incluyen también nueve medidas de ordenación territorial para espacios específicos de Europa siguiendo la línea abierta por la Carta de Torremolinos, entre los cuales se recogen los paisajes culturales.

El paisaje se incorpora así a las nuevas categorías de espacios sensibles, que reclaman atención específica, pero compartida entre países, por tratarse de espacios que pertenecen al patrimonio europeo.

- ❖ Características de los paisajes culturales:
  - ♦ Son parte significativa del patrimonio europeo y testigos de las relaciones, pasadas y presentes, entre el hombre y su entorno natural o construido. Europa se compone de muchos paisajes culturales.
  - ♦ Sufren similares transformaciones derivadas de los efectos de la producción agrícola, forestal, industrial, urbanismo, transporte o turismo y ocio.
  - ♦ El paisaje está relacionado con el entorno humano. No sólo los paisajes de alto valor natural, sino todos los paisajes culturales y aquellos que forman parte del entorno urbano.
  - ♦ Importancia del papel de la política territorial por la posibilidad de una mayor integración de las políticas sectoriales.
- ❖ Sugieren una serie de medidas como:
  - ♦ Consideración del paisaje en las políticas de ordena-

Conferencia Europea de Ministros responsables de ordenación del territorio (CEMAT)

### Principios Directores para el Desarrollo Territorial Sostenible del Continente Europeo

Preparado por el Comité de Altos Funcionarios

Hannover, 7 y 8 de septiembre de 2000



ción del territorio y en las sectoriales (importancia de las urbanas).

- ♦ Caracterización y evaluación como base de objetivos operativos: la calidad paisajística.
- ♦ Puesta en marcha de políticas integradas con sus tres componentes: protección, gestión y ordenación.
- ♦ Atención al paisaje en los

programas internacionales. El paisaje como objeto en la cooperación transfronteriza y transnacional, intercambio de experiencias y proyectos de investigación.

- ♦ Sensibilización del público y de las autoridades regionales y locales.
- ♦ Mejora de la formación para el paisaje. ☞