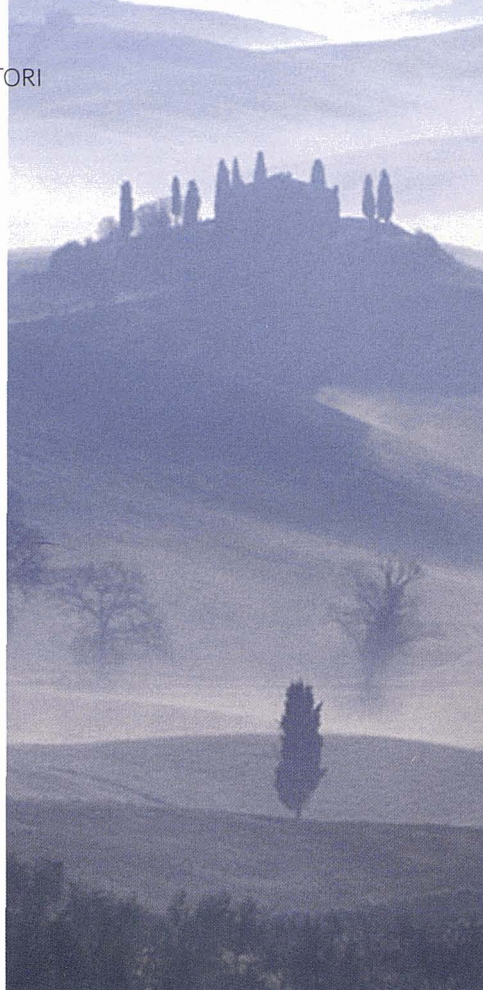




Paisatge de la regió de Siena. Arxius d'APT Siena-Agenzia per il Turismo di Siena



Vall d'Orcia. Arxius d'APT Siena-Agenzia per il Turismo di Siena

“ ES POT AFIRMAR QUE AQUEST NOU CONVENI INTERNACIONAL VA COMENÇAR A INFLUÏR EN NOMBROSES POLÍTIQUES DE DIFERENTS NIVELLS TERRITORIALS ABANS QUE FOS VIGENT

Desenvolupament i aplicacions de la Convenció europea del paisatge

PER: FLORENCIO ZOIDO NARANJO, Universidad de Sevilla

1. INTRODUCCIÓ

La Convenció europea del paisatge (d'ara endavant CEP) va entrar en vigor l'1 de març de 2004. Deu anys després de l'inici dels treballs preparatoris, després d'un complex procés d'elaboració i negociació, vint-i-nou estats l'han signat i quinze l'han ratificat, per la qual cosa es converteix en norma de compliment obligat per a aquests estats i, en absència de legislació pròpia, en una referència indirecta per a la resta de països, principalment pels integrants del Consell d'Europa.

Durant la dècada en què s'han desenvolupat les tasques preparatòries, s'han produït nombroses iniciatives de debat, difusió i aplicació dels principis, criteris i propostes que conté la CEP. Es pot afirmar que aquest nou conveni internacional va començar a influir en nombroses polítiques de diferents nivells territorials abans que fos vigent.

Encara no és el moment de fer balanç, però sí de recollir informació sobre les diverses iniciatives i actuacions que s'estan produint i d'intentar treure'n algunes idees clares per a l'aplicació i el desenvolupament de la CEP a Espanya (Estat signant, però encara no contractant), tant en conjunt, com en les comunitats autònomes i en els municipis interessats en aquesta qüestió.

2. SITUACIÓ DE L'ACORD INTERNACIONAL I DARRERS TREBALLS DEL CONSELL D'EUROPA

Quan escrivim aquest text, la CEP ha estat subscripta i ratificada pels països que s'assenyalen a la taula número 1.

Podríem establir una succinta ressenya dels treballs realitzats prèviament a l'entrada en vigor de la Convenció amb els fets clau següents:



CONVENCIÓ EUROPEA DEL PAISATGE

- Juny del 1992, Sevilla. Aprovació per part d'Andalusia, Llenquadoc-Rosselló i Toscana de la Carta del paisatge mediterrani (Carta de Sevilla).

- Abril del 1993, Taormina. Adopció de la Carta del paisatge mediterrani per part dels participants a la Conferència de regions mediterrànies.

- Març del 1994. Resolució 256 de la Conferència (actual Congrés) de poders locals i regionals (CPLRE) del Consell d'Europa per a elaborar una convenció-marc sobre la protecció i gestió del paisatge.

- Setembre del 1994, París. Formació del Grup de Treball encarregat d'elaborar la versió no jurídica de la Convenció europea del paisatge, amb la integració d'experts a tall individual, electes de la CPLRE i membres del Comitè del Patrimoni Cultural del Consell d'Europa (CC-PAT), el Comitè per a la Diversitat Biològica i Paisatgística (CO-DBP), el Comitè del Patrimoni Mundial de la UNESCO, la Unió Internacional per a la Conservació de la Natura (IUCN), el Comitè de les Regions i la Comissió Europea.

- Novembre del 1995 i març del 1997, Estrasburg. Audiència a organismes científics públics i privats, organitzacions no governamentals, entitats internacionals, estatals i regionals afectades.

- Abril del 1998, Florència. Conferència de consulta als Estats membres.

- Maig del 1998. Adopció per part del Congrés de Poders Locals i Regionals d'Europa de la versió no jurídica de la CEP.

- Juliol del 1999. Creació del Comitè d'Experts Governamentals i elaboració d'un nou projecte de convenció (versió jurídica).

- Juliol del 2000. Aprovació del projecte de la CEP per part del Comitè de Ministres del Consell d'Europa.

- Octubre del 2000, Florència. Signatura de la CEP. Subscrita inicialment per divuit Estats europeus.

Amb posterioritat al darrer acte de la seqüència anterior al Consell d'Europa (Direcció General IV: Educació, Cultura i Patrimoni. Divisió d'Ordenació del Territori i del Paisatge), s'han realitzat les activitats i treballs que s'entenen com a principals i que relacionem a continuació:

-Conferències intergovernamentals

□ Primera Conferència d'Estats Signataris i Contractants de la CEP, Estrasburg, novembre del 2001.

□ Segona Conferència d'Estats Signataris i Contractants de la CEP, Estrasburg, novembre del 2002.

□ Conferència de la CEP amb ocasió de l'entrada en vigor, Estrasburg, juny del 2004.

- Celebració de reunions de treball i organització de tallers amb experts i funcionaris governamentals o regionals, durant els anys 2001, 2002 i 2003. D'aquestes s'han derivat els informes següents:

□ Polítiques del paisatge. Contribució al benestar dels ciutadans europeus i al desenvolupament sostenible. Aproximació social, econòmica, cultural i ecològica, per Michel Prieur.

Estats	Signatures	Ratificació	Entrada en vigor
Alemanya			
Albània			
Andorra			
Armènia	14.05.2003	23.03.2004	01.07.2004
Àustria			
Azerbaidjan	22.10.2003		
Bèlgica	20.10.2000	28.10.2004	01.02.2005
Bòsnia-Herzegovina			
Bulgària	20.10.2000		
Croàcia	20.10.2000	15.01.2003	01.03.2004
Xipre	21.11.2001		
Dinamarca	20.10.2000	20.03.2003	01.03.2004
Eslovàquia			
Eslovènia	07.03.2001	25.09.2003	01.03.2004
Espanya	20.10.2000		
Estònia			
Finlàndia	20.10.2000		
Franca	20.10.2000		
Geòrgia			
Grècia	13.12.2000		
Holanda			
Hongria			
Irlanda	22.03.2002	22.03.2002	01.03.2004
Islàndia			
Itàlia	20.10.2000		
Letònia			
Liechtenstein			
Lituània	20.10.2000	13.11.2002	01.03.2004
Luxemburg	20.10.2000		
Macedònia	15.01.2003	18.11.2003	01.03.2004
Malta	20.10.2000		
Moldàvia	20.10.2000	14.03.2002	01.03.2004
Mònaco			
Noruega	20.10.2000	23.10.2001	01.03.2004
Polònia	21.12.2001	27.09.2004	01.01.2005
Portugal	20.10.2000		
Regne Unit			
República Txeca	28.11.2002	03.06.2004	01.10.2004
Romania	20.10.2000	07.11.2002	01.03.2004
Rússia			
Sant Marino	20.10.2000	26.11.2003	01.03.2004
Sèrbia i Montenegro			
Suècia	22.02.2001		
Suïssa	20.10.2000		
Turquia	20.10.2000	13.10.2003	01.03.2004
Ucraïna	17.06.2004		

Taula núm. 1. Convenció europea del paisatge. Situació de signatura, ratificacions i vigència (novembre del 2004).
Font: Consell d'Europa. Direcció General IV



Graffiti a Montcada i Reixac. R. Vilalta



- Identificació i qualificació del paisatge i d'objectius de qualitat paisatgística, a partir de recursos culturals i naturals, per Yves Luginbuhl.
- Sensibilització, formació i educació, per Bas Pedrolí i Jan Dick van Mansvelt.
- Instruments innovadors per a la protecció, gestió i ordenació del paisatge, per Bertrand de Montmollin.
- La integració del paisatge a les polítiques i programes internacionals i als paisatges transfronterers, per Michel Prieur.
- Paisatge i benestar individual i social, per Yves Luginbuhl.
- Paisatge i ordenació del territori, per Florencio Zoido Naranjo.

Els documents anteriors es poden trobar en francès i en anglès a http://www.coe.int/T/F/Coop%E9ration_culturelle/Environnement/Paysage/. En aquesta mateixa adreça electrònica també es pot trobar l'ordre del dia, les actes i els informes finals o conclu-

sions de totes les reunions patrocinades pel Consell d'Europa en relació amb el tema que ens ocupa.

A més, per iniciativa del Consell d'Europa s'han desenvolupat diferents treballs i s'han celebrat diversos seminaris i reunions per a difondre i debatre la CEP. Entre aquests destaquen:

- L'elaboració dels Principis directors per al desenvolupament territorial sostenible del continent europeu, document preparat pel Comitè d'Alts Funcionaris de la CEMAT (Conferència Europea de Ministres Responsables de l'Ordenació del Territori), presentat a Hannover el setembre del 2000. Aquest document dedica una atenció significativa al paisatge, tot i que partint d'un concepte de paisatge més restringit que el de la CEP.
- Seminari Internacional sobre Patrimoni Paisatgístic, ordenació del Territori i Desenvolupament Sostenible, celebrat amb el recolzament de la CEMAT a Lisboa el novembre del 2001.
- Reunió de la CEMAT a Ljubljana (Eslovènia) el setembre del 2003, a la declaració final de la qual s'inclouen importants referències relatives a la CEP.
- Seminari Internacional sobre Ordenació del Territori i Paisatge, celebrat a Erevan (Armènia) l'octubre del 2003.
- Seminari Spatial Planning and Landscapes, realitzat a Moscou, l'abril del 2004.

Com a documents de treball de gran interès produïts i actualitzats en diferents moments, cal mencionar els següents:

- Informació rebuda relativa a la fitxa sintètica de presentació de les polítiques de paisatge realitzades pels Estats membres del Consell d'Europa, Estrasburg, maig del 2002.
- Repertori de textos fonamentals del Consell d'Europa en matèria de paisatge, Estrasburg, maig del 2003.
- Estudi de dret comparat sobre la participació pública en matèria de paisatge en el context de l'entrada en vigor de la CEP, Estrasburg, juny del 2004, per Michel Prieur.

La qüestió principal que s'està abordant actualment en aquesta instància internacional és la implementació i el seguiment de la Convenció un cop ha entrat en vigor. Aquesta qüestió ha preocupat des de l'inici de l'elaboració de la Convenció, ja que mai s'ha volgut acceptar la creació d'un òrgan propi, tot i així, finalment s'ha encarregat a tres comitès ja existents (CC-PAT, CO-BDP i Comitè d'Alts Funcionaris -CHF- de la CEMAT) que es coordinin. Aquesta tasca no resulta fàcil perquè aquests comitès estan constituïts per responsables de diversos ministeris dels diferents Estats. El caràcter transversal del paisatge forma part, en cada un d'aquests països, de les competències de les administracions del Patrimoni Cultural, de Medi Ambient i d'Ordenació del Territori i això en dificulta la coordinació i el control comuns.

3. ALGUNES ACTUACIONS I TREBALLS D'INTERÈS EN DIFERENTS PARTS D'EUROPA

Actualment hi ha força Estats que desenvolupen i apliquen els prin-



cipis, criteris i propostes de la CEP. Si consulteu la direcció electrònica esmentada del Consell d'Europa, trobareu nombroses aportacions de països d'entitat, situació geogràfica o política ben diferents.

Noruega, el primer Estat que va ratificar la CEP, ha impulsat en el Consell Nòrdic (compost a més per Dinamarca, Finlàndia, les Feroe, Groenlàndia, Islàndia i Suècia) l'aplicació de polítiques del paisatge que s'hi inspiren. Per la seva banda, l'Estat noruec ha inclòs el paisatge en la revisió de la Llei de planificació i edificació i la seva consideració serà obligatòria per als plans municipals i per als projectes d'obres públiques. A més s'ha iniciat –com a col·laboració entre l'Institut Cadastral Noruec (Norwegian Institut of Land Inventory) i la Direcció del Patrimoni Cultural– la realització d'un atlas de paisatges regionals, s'ha creat un sistema d'indicadors de qualitat paisatgística i al mateix temps s'estudien les diverses actituds de la població davant del paisatge i es programen projectes d'actuació estratègics i exemplificatius.

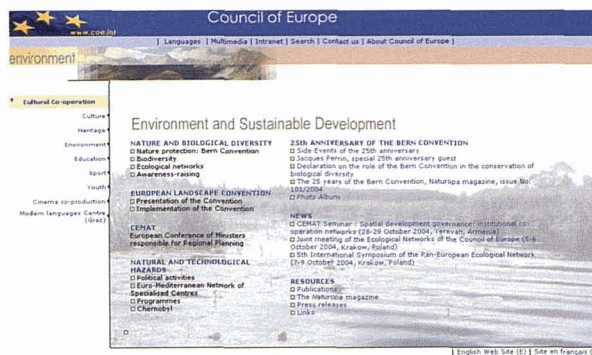
També es desenvolupen experiències interessants a Romania, Croàcia i Eslovènia, països en els quals s'estan produint grans transformacions paisatgístiques com a conseqüència del canvi del sistema polític i econòmic. Els dos primers són signataris des de bon començament i a tots la CEP és en vigor.

A Romania, després de ser aprovada la Llei de ratificació de la Convenció (Llei 451, de juliol de 2002), el Ministeri d'Obres Públiques, Transport i Habitatge n'ha iniciat, amb el recolzament de la Facultat d'Arquitectura i Urbanisme de Bucarest, el desenvolupament i aplicació.

A Croàcia s'ha reforçat el reconeixement jurídic del paisatge en la legislació sobre protecció de la natura i ordenació del territori i s'ha abordat també la realització d'un inventari dels paisatges croats que s'ha encarregat a l'Institut d'Arquitectura del Paisatge i a la Facultat d'Agro-nomia. Així mateix s'ha iniciat la realització d'unes bases del paisatge per a integrar-los a l'Estratègia Territorial de la República de Croàcia.

Eslovènia té tradició i experiència en la protecció de paisatges amb valors patrimonials i naturals i en la planificació del paisatge mitjançant la seva inserció en el planejament territorial i urbanístic. Ha desenvolupat una important labor per a la identificació i caracterització dels seus paisatges a escala regional (1998) i ha mostrat una especial dedicació educativa i formativa en aquesta matèria. L'experiència eslovena es pot considerar per tot això una de les més interessants entre els països de recent democratzació, després de la desaparició a Europa del sistema comunista.

En el conjunt dels països occidentals amb major experiència en polítiques de paisatge alguns són inspiradors directes i immediats de la CEP i del seu desenvolupament (com Suïssa i França, per exemple, clarament vinculats amb responsables i experts dels treballs preparatoris de la Convenció). Tant en aquests països com en molts altres (Bèlgica, Holanda, Itàlia), la signatura o ratificació de la Convenció està donant lloc a canvis de ritme i a actuacions de gran interès i efectivitat.



Pàgina de medi ambient i desenvolupament sostenible del Consell d'Europa

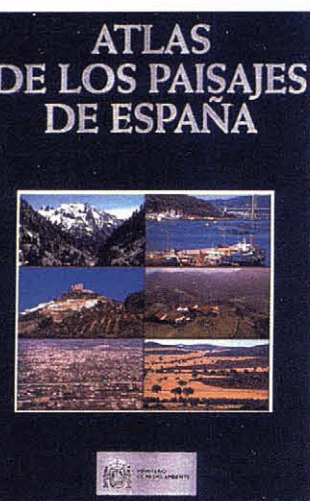


Primera pàgina del web del Consell d'Europa

A Bèlgica (de moment, el darrer país ratificador) destaca la labor de Valònia a nivell regional. Aquesta comunitat francòfona ha inventariat i caracteritzat els seus paisatges (setanta-sis territoris paisatgístics agrupats en tretze conjunts cartografiats a escala 1:50.000) seguint els criteris de la CEP i n'ha atribuït a la Conferència Permanent de Desenvolupament Territorial, creada el 1998 i integrada per ministeris i universitats, el desplegament i la implantació mitjançant l'elaboració dels estudis i reglaments necessaris.

“ LA QÜESTIÓ PRINCIPAL QUE S'ESTÀ ABORDANT ACTUALMENT EN AQUESTA INSTÀNCIA INTERNACIONAL ÉS LA IMPLEMENTACIÓ I EL SEGUIMENT DE LA CONVENCIO UN COP HA ENTRAT EN VIGOR

De França es mereix de destacar, a més de l'actual tramitació del Projecte de Llei d'aprovació de la CEP (22/12/2003), la creació del Consell Nacional del Paisatge (8/12/2000), reunit per primera vegada el maig del 2001, que es dedica a fer el balanç dels efectes de la Llei del paisatge del 1993. En aquesta primera sessió van ser presentats dos treballs interessants (*La demanda social del paisatge*, d'Yves Luginbuhl, i *Vers un paisatge més global. Més*



enllà del rural i l'urbà, de Bernard Lassus). De l'experiència francesa cal destacar també la vitalitat de l'associacionisme d'interès paisatgístic (Paysages de France, Société pour la Protection des Paysages et de l'Esthétique de la France...) i l'elaboració de cartes i plans de paisatge, autèntics instruments de mediació intermunicipal en àrees de dominació rural, especialment en la utilització dels sòls rústecs i en el condicionament paisatgístic dels petits assentaments i nuclis de població.

L'experiència dels Països Baixos és realment un cas a part i exemplar ja que conté un alt valor per a la reflexió i la presa de decisions. Partint del fet incontrovertible que pràcticament tot el paisatge holandès és d'origen humà, es basa en el principi de «conservar desenvolupant» o, si es prefereix, de donar qualitat als paisatges del desenvolupament; ara bé, aquesta actitud implica, a un nivell molt important, la presència i el maneig dels elements naturals del paisatge. La planificació del paisatge té a Holanda caràcter potestatiu però complementa eficaçment la legislació urbanística i territorial sobre desenvolupament rural, turisme, infraestructura i conservació de la natura. Recentment s'ha creat la figura del conseller nacional del Paisatge, l'autoritat del qual és únicament moral, però amb una gran influència real. Els projectes i actuacions paisatgístiques assoleixen un desenvolupament espectacular (vegeu la publicació *The Invented Land*, de Peter van Bolhuis, Uitgeverij, Blawdruk, 2004). Paradoxalment, Holanda ha estat un país reticent a la formulació i vigència de la CEP, tot i que actualment en prepara la signatura i ratificació, després d'haver fet un minuciós estudi de les conseqüències a nivell nacional que implicaria l'entrada en vigor de la CEP.

la formació dels paisatges locals. Finalment, el 2004 s'ha donat a conèixer l'estratègia general denominada *Paysage 2020*. Tot plegat és labor de l'Oficina Federal del Medi Ambient, els Boscos i el Paisatge, sens dubte un dels organismes públics europeus de més interès per a altres països que vulguin desenvolupar les seves pròpies polítiques en la matèria, ja que els instruments federals mencionats han estès la seva influència a la majoria dels cantons i municipis.

També a Itàlia el paisatge té un reconeixement constitucional i legal específic. Basant-se en la coneguda Llei Galasso, del 1985, s'han desenvolupat nombrosos plans paisatgístics d'àmbit regional i provincial en els darrers vint anys, tot i que aquests plans són més propers a una comprensió del paisatge com a medi físic que a la definició més oberta de la CEP. L'octubre del 1999 es va celebrar a Roma la Primera Conferència Nacional del Paisatge que va representar un important impuls polític a aquesta qüestió i les actes de la qual contenen aportacions de gran interès conceptual, metodològic i pràctic. El 2001 es va preparar una acta d'acord entre el Ministeri de Béns i Activitats Culturals, les regions i les províncies autònomes, amb l'objectiu de desenvolupar i coordinar les polítiques de paisatge. Després de les eleccions legislatives que van fer pujar al poder Forza Italia i els seus aliats, aquest dinamisme queda netament frenat, però actualment a tot Itàlia, en l'àmbit regional i en el local, es viu una gran activitat en relació amb el paisatge. La idea principal que nodreix aquest nou dinamisme fou una llavor sembrada a l'esmentada Conferència Nacional: a Itàlia, país que ostenta gairebé el 50% del patrimoni cultural reconegut, el concepte de paisatge –tal com l'entén la Convenció– pot representar una gran oportunitat per a recuperar el sentit patrimonial profund de la totalitat del territori.

“ L'ESTAT ESPANYOL VA SER UN DELS PRIMERS SIGNATARIS DE LA CEP A LA SESSIÓ SOLEMNE CELEBRADA EL 20 D'OCTUBRE DE 2000 AL PALAZZO DELLA SIGNORIA DE FLORÈNCIA, PERÒ EL DESENVOLUPAMENT D'AQUEST COMPROMÍS INICIAL HA ESTAT MOLT ESCÀS

Suïssa i Itàlia han liderat la CEP i les seves polítiques i propòsits són potser els més ambiciosos avui dia. Sobre una sòlida base legal (menció constitucional del paisatge; Llei federal sobre la protecció de la natura i el paisatge, del 1966; estreta vinculació entre paisatge i ordenació del territori...), la Conferència Helvètica presenta una política del paisatge dinàmica i creativa. De l'any 1984 data la publicació *Paysages et éléments indispensables à la Vie-Suggestions pour l'aménagement du territoire dans les communes*. El 1997 apareix la *Concepció Suïssa del Paisatge*, una mena de llibre blanc sobre la matèria clarament connectat amb els treballs inicials de la CEP. El 2002 es va editar la publicació titulada *Boîte à outils CEP. Guide méthodologique pour les conceptions d'évolution du paysage*, precedent i potenciadora d'una inestimable experiència de participació pública en

3. QUÈ HEM DE FER A ESPANYA RESPECTE DEL PAISATGE?

L'Estat espanyol va ser un dels primers signataris de la CEP a la sessió solemne celebrada el 20 d'octubre de 2000 al Palazzo della Signoria de Florència, però el desenvolupament d'aquest compromís inicial ha estat molt escàs. La Convenció no ha estat ratificada, tot i que Espanya ha assistit a les conferències internacionals i als treballs preparatoris esmentats a l'apartat segon d'aquest text. Ara bé, a penes hi ha contribuït amb desenvolupaments governamentals propis. La qüestió de l'atribució de competències sobre el paisatge –fosca des del punt de vista constitucional i legal– continua sense aclarir-se. Sens dubte la contribució més significativa ha estat la realització de *l'Atlas de los Paisajes de España* (2003), realitzat mitjançant conveni entre el Ministeri de Medi Ambient i la Universidad Autónoma de Madrid, que representa un pas significatiu per a la identificació i la caracterització paisatgística de tot Espanya.

Davant d'aquesta baixa intensitat d'actuació política hi ha la realitat d'una trepidant transformació paisatgística fruit de la convergència de processos socioeconòmics tan importants com l'augment del nivell de vida i el consum, una frenètica activitat urbanitzadora i edificadora, el creixement de les activitats turístiques i vinculades a l'oci, els radicals canvis tècnics en multitud de tasques agràries,...



Viaducte de Millau, dissenyat per Norman Foster i inaugurat el passat mes de desembre. REUTERS/Jean-Philippe Arles

La preocupació i l'activitat creixent d'algunes comunitats autònomes en matèria de paisatge contrasta amb el que hem assenyalat abans de l'Administració central de l'Estat. Amb tota seguretat tindran transcendència fets com l'adhesió a la CEP per part del Parlament de Catalunya (desembre del 2000), l'aprovació de la Llei 4/2000, d'ordenació del territori i protecció del paisatge, per part de la Comunitat Valenciana, la celebració de la Conferència sobre Polítiques del Paisatge per part de responsables d'Ordenació del Territori i Medi Ambient, celebrada el desembre del 2002 a Las Palmas de Gran Canaria i la trobada a Barcelona Catalunya 2004 Paisatge el juny del 2004 o la creació del Laboratorio de Paisajes de Canarias i de l'Observatori del Paisatge de Catalunya. En aquesta mateixa publicació es donen a conèixer amb més detall algunes d'aquestes actuacions importants –i altres– que s'estan produint en els darrers temps.

També podríem fer una relació dels exemples o les iniciatives locals (insulars, comarcals i municipals) interessants que prenen en consideració el paisatge com un instrument d'ordenació territorial, de protecció de la natura, d'ordenació urbanística i sectorial..., però per qüestions d'espai ens haurem de limitar simplement a apuntar-los. Malgrat tots aquests fets resulta inqüestionable una primera obser-

vació: aquest conjunt d'activitats manca de coherència, d'intensitat i de continuïtat si les considerem des d'una òptica estatal de conjunt. Les qüestions principals que podem plantejar a partir d'aquesta afirmació són les següents:

- La consideració i tractament dels paisatges a Espanya evolucionarà en el futur d'acord amb la preocupació de les diferents comunitats autònomes, illes, províncies o municipis?
- Aquesta possible situació representarà una resposta suficient per al control i l'orientació convenient dels processos de canvi actualment existents als paisatges espanyols?

Amb menor transcendència real però amb gran valor polític i simbòlic, es poden plantejar dues altres qüestions:

- ❑ S'abandona conscientment el paper pioner que va tenir Espanya amb la iniciació del recent procés europeu de valoració del paisatge, mitjançant l'elaboració de la Carta del paisatge mediterrani, la Carta de Sevilla del 1992?
- ❑ Com es resoldran els conflictes que ja afecten, i que previsiblement s'agreuaran en el futur, pel que fa als paisatges transfronters i limítrofs?