

LA PARTICIPACIÓN, MEDIACIÓN Y CONCERTACIÓN EN PAISAJE¹

Albert Cortina Ramos, abogado
Director del Estudio DTUM
acortina@estudidtum.com

1. La participación pública en las políticas de paisaje y en los procesos de gestión

Introducción

El Convenio Europeo del Paisaje del año 2000 (en adelante CEP) establece que todas las acciones emprendidas para la definición, realización y seguimiento de las políticas de paisaje deberían estar precedidas y acompañadas por procedimientos de participación de la ciudadanía y los agentes sociales y económicos del territorio, permitiéndoles jugar un papel activo en las distintas formas de intervención sobre el paisaje: la protección, gestión y ordenación paisajística.

Según dicho tratado internacional, gestionar un paisaje equivale a *“guiar y armonizar las transformaciones inducidas por los procesos sociales, económicos y medioambientales”* (Artículo 1 del CEP).

La gestión del paisaje puede ser entendida de este modo como una acción continua en el tiempo destinada a influir en cualquier actividad susceptible de modificar el paisaje. Es pues *“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”*.²

De este modo, fomentar la participación, concertar acuerdos, compartir ideas y decisiones entre ciudadanía e instituciones y resolver de forma alternativa los conflictos territoriales a través de la mediación son estrategias que deberían estar presentes en todas las etapas de los procesos de gestión del paisaje, con el objetivo de incrementar la cultura del pacto territorial.

El CEP enuncia como uno de sus principios generales la sensibilización y participación pública con el ánimo de promover la implicación activa de la población en las políticas de paisaje. Ello supone que el conocimiento especializado sea accesible a todos, es decir, que sea fácilmente asimilable, estructurado y presentado de modo comprensible, incluso para no especialistas. Un ejemplo que ilustra este enfoque participativo del CEP es el proceso de formulación de los objetivos de calidad paisajística. Esta etapa fundamental en los procesos que conducen a la

¹ Capítulo 3 de la Parte 4 del libro *Gestión del Paisaje. Manual de protección, gestión y ordenación del paisaje* Busquets, J. y Cortina, A. (2009) Ariel. Barcelona

² Documento del Secretariado General del Consejo de Europa. Orientaciones para la aplicación del Convenio Europeo del Paisaje. Estrasburgo, 2007.

acción para los paisajes ya identificados y calificados requiere la previa consulta al público, de conformidad con el artículo 6 del Convenio. De este modo, los objetivos de calidad paisajística entendidos como orientaciones preliminares para la formulación de las medidas a adoptar para proteger, gestionar y ordenar paisajes deben ser elaborados articulando las necesidades sociales y los valores que la población atribuye a los paisajes con las decisiones políticas que afecten a sus componentes. Debe darse pues una especial relevancia a la multiplicidad de percepciones sociales que reflejan la diversidad de la población.

Según el artículo 5.c del CEP, cada parte firmante del Convenio se compromete a “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 /.../”.

La certeza de que el refuerzo de la relación entre la población y el lugar donde vive es la base del desarrollo sostenible afecta al conjunto de los procesos de definición de las políticas de paisaje. Participando en el proceso de toma de decisiones, en tanto que agentes implicados en el paisaje, la población adquiere una mayor conciencia de su identidad. En este sentido, la implicación de la ciudadanía, que puede suponer contradicciones debido a la diversidad de sistemas de valores expresados por los diferentes grupos sociales, debe considerarse como un enriquecimiento y como una posibilidad de validación de conocimiento y de definición de objetivos y acciones en los procesos de gestión del paisaje.

Finalmente, cabe señalar que el concepto de participación pública implica la consideración de la *percepción social del paisaje* y de las aspiraciones de la comunidad en las decisiones respecto a la protección, gestión y ordenación paisajística. En este sentido, el concepto de paisaje propuesto por el Convenio conlleva un ejercicio de democracia directa que trasciende las diferencias entre los intereses y visiones de los agentes sociales para encontrar las características comunes hasta la formulación de propuestas operativas de intervención en el paisaje.

Marco europeo de promoción de la ciudadanía activa a través de la sociedad civil organizada

Si bien el CEP concreta las medidas de participación pública en las políticas de paisaje, hay que tener en cuenta que en estos últimos años los mecanismos de participación pública son abordados con carácter general por diferentes directrices y decisiones del Consejo de Europa para el conjunto de las políticas de la Unión.

En esta línea cabe destacar la Decisión del Consejo de 26 de enero de 2004 por la que se establece un programa de acción comunitario para la promoción de la ciudadanía europea activa (participación ciudadana) (2004/100/CE), entre cuyos objetivos se encuentra estimular las iniciativas de entidades que contribuyan a promover una ciudadanía activa y participativa (artículo 1.1.e).

En el Considerando 3º de dicha Decisión se hace referencia al acuerdo del Consejo Europeo de Tampere de 15 y 16 de octubre de 1999, en el que destaca que un espacio de libertad, seguridad y justicia debe basarse en los principios de

transparencia y control democrático e incluir en particular un diálogo abierto con la sociedad civil sobre objetivos y principios.

El Considerando 5º del citado texto toma como referencia la Agenda Social Europea adoptada en el Consejo Europeo de diciembre de 2000, basándose en una nueva forma de gobierno que destaca el papel del diálogo civil, para lo cual prevé que las organizaciones no gubernamentales estén estrechamente vinculadas al desarrollo de las políticas de integración e igualdad de oportunidades.

El Considerando 6º abunda en el mismo concepto al referirse a la Declaración de Laeken, anexa al Consejo Europeo de diciembre de 2001, afirmando que uno de los retos fundamentales que debe afrontar la Unión Europea es aproximar el proyecto europeo y las instituciones comunitarias al ciudadano, matizando el Considerando 7º *“en un diálogo continuo sobre la construcción europea con la sociedad civil organizada”*.

La trascendencia de esta Decisión del Consejo de Europa, radica en la sensibilización de las instancias comunitarias para configurar un sistema de toma de decisiones políticas que se aparta del tradicional, al plantear la implicación de las asociaciones voluntarias y de los ciudadanos en la acción política.

Esta nueva orientación se vio desarrollada en el Tratado por el que se establecía una Constitución para Europa, incluyendo un Título VI con la denominación “La vida democrática de la Unión”, en el que se recogían los principios que deben guiar las relaciones entre la Unión, sus instituciones y los ciudadanos. De estos principios, los que nos ocupan a efectos de este capítulo son el de *“democracia participativa”*, recogido en el artículo 1-47, y el de *“interlocución social,”* objeto del artículo 1-48.

Tras el fracaso del impulso de la Constitución Europea por el voto negativo de Francia y los Países Bajos, se aprobó el 20 de octubre de 2007 el Tratado de Lisboa, rubricado el 13 de diciembre de 2007 por los jefes de Estado y Gobierno de los 27 países que conforman la Unión.

El modificado Tratado de la Unión Europea incluye en su Título II *“Disposiciones sobre los principios democráticos”* tres preceptos que merecen atención:

- El artículo 10.3 reconoce que todo ciudadano tiene derecho a participar en la vida democrática de la Unión. En esta dirección, las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima posible a los ciudadanos.
- El artículo 11.1 señala textualmente *“Las instituciones darán a los ciudadanos y a las asociaciones representativas, por los cauces apropiados, la posibilidad de expresar e intercambiar públicamente sus opiniones en todos los ámbitos de actuación de la Unión”*.
- El artículo 11.2 determina que *“Las instituciones mantendrán un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y la sociedad civil”*.

Teniendo en cuenta lo expuesto anteriormente, podemos concluir que el marco normativo europeo profundiza su naturaleza democrática a través de la promoción

de mecanismos de participación de la sociedad civil organizada y de mayores grados de implicación de la ciudadanía activa.

El papel de la sociedad civil organizada en los procesos de gestión del paisaje

Cuando nos referimos al papel de la sociedad civil organizada en los procesos de gestión del paisaje, estamos refiriéndonos a un proceso abierto a todos los interesados en general, en el que éstos se interrelacionan, pudiendo intervenir no sólo para aportar, compartir o recibir información respecto a las temáticas abordadas, sino también para dirigir las políticas y las acciones de gestión del paisaje. En este sentido, la participación ciudadana puede y debe aportar un elevado grado de legitimación de las decisiones tomadas a su amparo, ya que refleja fielmente el sentir directo de la ciudadanía. No obstante, nunca debe suplantarse a los poderes públicos, responsables últimos de cada toma de decisión.

En consecuencia, el concepto de participación pública o de participación ciudadana, que ilustra la necesidad del cambio del modelo de *democracia representativa* al de una *democracia participativa*, suele ser entendido como “una acción colectiva dirigida a lograr cierto objetivo común” y supone la participación activa de los agentes interesados en la protección, gestión y ordenación del paisaje.

El ciudadano adquiere de este modo un papel más activo cuando interviene en la preparación, la ejecución, el seguimiento y la evaluación de proyectos, programas, planes y políticas de paisaje, ya que a pesar de que el ciudadano no sea considerado como un “técnico”, sí se trata de una persona “experta” en las situaciones que afectan a su vida cotidiana, a su entorno, al paisaje y a las decisiones que pueden afectar a sus aspiraciones de futuro y a su calidad de vida.

No obstante, para acercarse al modelo de democracia participativa “no es suficiente con la existencia de estructuras que representen a la sociedad civil y de un diálogo fluido entre agentes sociales y gobernantes, sino que resulta imprescindible la existencia de unos cimientos asentados sobre una base institucional y jurídica; es decir, se necesitan instrumentos que articulen y garanticen esta participación a través de normativa y/o reglamentos, pues son un paso previo al otorgamiento de poder de decisión, no sólo de expresión. Se trata pues de crear foros/órganos con poder para hacer preceptivas (y a veces, vinculantes) sus decisiones, y no sólo con aspiraciones informativas y/o consultivas”. (E. M. Romero, 2008)

Modelos de participación ciudadana aplicables a la gestión del paisaje

Los instrumentos de participación ciudadana son muchos y muy variados. En general, todos ellos pretenden promover la deliberación entre los ciudadanos y dotarlos de cierta capacidad de influencia en los procesos de decisión. En este apartado, queremos presentar de forma sintética, ocho modelos de *democracia participativa*³ alternativos a los tradicionales (referéndum, iniciativa legislativa e iniciativa popular), que se han llevado a la práctica en diversos países con amplia tradición democrática. Veamos pues sus características principales:

³ Para un análisis detallado de los instrumentos de democracia directa, ver N. Font (1998).

- a) *La encuesta de opinión deliberativa*: este instrumento pretende conciliar igualdad política y deliberación y consiste en reunir durante unos días a una muestra representativa de ciudadanos seleccionados al azar con la finalidad de que discutan en pequeños grupos temas de relevancia política (en nuestro caso sobre ordenación territorial e intervención en el paisaje) y tengan la oportunidad de formular preguntas a expertos y representantes institucionales.

Las encuestas de opinión deliberativa no sólo pretenden estimular el debate entre ciudadanos comunes sino que además tienen una finalidad prescriptiva, ya que permiten a una parte de los agentes del territorio hacer recomendaciones después de someterse a un proceso de deliberación.

- b) *Los jurados ciudadanos*: son instrumentos de participación que, basados en la técnica del jurado tradicional, reúnen durante unos días un grupo reducido de ciudadanos escogidos al azar que, bajo la guía de un moderador neutral, discuten sobre determinadas cuestiones que afectan al territorio y al paisaje y expresan sus opiniones no vinculantes una vez discutidas las alternativas posibles. En general, los jurados tienen por finalidad vincular a los ciudadanos en los procesos de decisión política, promover la deliberación ciudadana sobre cuestiones complejas y complementar los procesos decisorios tradicionales. En algunas experiencias desarrolladas en el estado español estos jurados han recibido el nombre de *Núcleos de Intervención Participativa (NIPs)* o en ocasiones de *Consejo Ciudadano* y han servido para debatir aspectos de la planificación urbanística municipal o actuaciones concretas de desarrollo local con implicaciones en el territorio y el paisaje.
- c) *Los comités consultivos ciudadanos*: durante las últimas décadas y en distintos países de Europa, Estados Unidos y Canadá, se han creado estos comités con la finalidad que los ciudadanos afectados por políticas de ordenación del territorio puedan participar en la elaboración de normativas, orientar a las autoridades públicas y asesorar en los procesos de planificación. Los comités están integrados por un número indefinido de representantes de organizaciones ciudadanas, grupos ecologistas, grupos económicos y poderes públicos. Bajo la coordinación de un moderador que guía las discusiones, a las cuales puede asistir el público en general, los comités están llamados a encontrar puntos de consenso entre intereses contrapuestos. Sus resoluciones tienen un carácter consultivo. Este instrumento de participación no constituye un modelo predefinido. Los comités presentan especificidades en cuanto a la composición y funcionamiento que les permite adaptarse a las características del territorio y del problema a tratar.
- d) *Las estructuras de participación vecinales*: en el ámbito local, el abanico de mecanismos de participación vecinal existentes es muy extenso. Pueden variar en cuanto a la composición, finalidad, funcionamiento o grado de influencia. Son un buen ejemplo de este instrumento los procesos de descentralización municipal llevados a cabo en las últimas décadas en algunas de las grandes ciudades del país a través de la creación de distritos donde se establecen mecanismos de participación como son los puntos de atención al ciudadano, los centros de información sobre servicios sociales, las comisiones de trabajo o los centros cívicos, entre otros. Mientras los tres primeros tienen una finalidad más bien

informativa o consultiva y, por tanto, la capacidad de influencia de los ciudadanos en los procesos decisorios es baja, los centros cívicos les permiten jugar un papel participativo más activo. Son un buen instrumento para la implementación de políticas de paisaje urbano.

- e) *Los foros de discusión:* es una categoría de instrumentos de participación ciudadana consistente en reunir ciudadanos que deciden participar voluntariamente en procesos deliberativos. Por tanto, no pretenden influir en procesos de toma de decisiones. El objetivo de este mecanismo es abrir paso a la deliberación entre ciudadanos comunes mediante un tipo de foro donde se traten los temas desde el punto de vista de los ciudadanos, intentando ir más allá de los posicionamientos técnicos, ideológicos y políticos. En definitiva, los foros pretenden promover la educación de la comunidad y ayudar a los ciudadanos para que aprendan a definir el interés público.
- f) *Las conferencias de consenso:* son instrumentos innovadores de participación que permiten a los ciudadanos expresar su opinión sobre cuestiones técnicas complejas. En este mecanismo, un grupo de ciudadanos comunes plantean preguntas sobre temas técnicos de interés político y social, escuchan a expertos y llegan a un consenso, ayudados por un moderador. En general se puede afirmar que las conferencias de consenso operan como instrumentos de puente entre la esfera política, técnica, social y ciudadana.
- g) *La mediación:* no es estrictamente un instrumento de participación ciudadana sino más bien un instrumento alternativo de resolución de conflictos entre actores afectados por decisiones públicas. A pesar de ello, no excluye la participación o representación de intereses ciudadanos no organizados. Podemos definir de forma inicial la mediación como un método colaborativo de resolución de conflictos donde las partes implicadas, bajo la dirección de un mediador neutral, llegan a soluciones operativas consensuadas. Por tanto, la mediación es un procedimiento voluntario que se diferencia de la negociación por la inclusión de un conductor neutral que está al servicio de los participantes en el procedimiento de mediación. En este proceso, los poderes públicos ya no ocupan una posición dominante sino que son una de las partes implicadas en la negociación. En la mediación participan departamentos administrativos, grupos de interés y grupos de afectados, los cuales normalmente están asistidos por expertos. A pesar de ello, no todos los afectados pueden participar directamente en el proceso de mediación. Normalmente, los grupos escogen a sus portavoces para que los representen en el proceso negociador.

Dado el interés de este instrumento en los procesos de gestión del paisaje, le hemos dedicado un apartado específico en este capítulo.

- h) *Los instrumentos de democracia electrónica:* la aparición de las nuevas tecnologías y su creciente utilización en procesos de participación y deliberación ciudadana plantea nuevas potencialidades, retos e incertidumbres a los sistemas democráticos. El concepto de democracia electrónica, hace referencia a todo un conjunto de instrumentos que vehiculan la participación de los ciudadanos a través sobre todo de la red Internet. Las características de estos nuevos instrumentos – facilidad de acceso, capacidad de interacción, velocidad, bajo coste – facilitan enormemente la difusión de la información, la organización de

debates, las consultas ciudadanas o la comunicación entre ciudadanos y políticos.

Como podemos observar, los distintos modelos de participación ciudadana llevados a la práctica en diversos países democráticos presentan importantes diferencias en cuanto a finalidad, selección de los participantes, funcionamiento o ubicación en su entorno. Pero más allá de las diferencias y especificidades de cada uno de ellos, todos alcanzan, con mayor o menor medida, alguno de los objetivos de democracia participativa: promover la deliberación ciudadana, garantizar el grado de igualdad política, permitir a los ciudadanos influir en los procesos de toma de decisiones, reforzar la legitimidad de las decisiones públicas y mejorar la educación democrática y participativa de los ciudadanos y de la sociedad civil en su conjunto.

Desde la perspectiva del grado de responsabilidad pretendida en el proceso, podemos establecer por otro lado, hasta cinco tipos de participación ciudadana⁴:

- *Primer nivel: Informar a la ciudadanía* de las acciones propuestas sin darle la posibilidad de influir sobre ellas para cambiarlas, convenciendo y persuadiendo de que las medidas propuestas son las más adecuadas
- *Segundo nivel: Consultar a los agentes interesados* sobre la información referente a un proyecto, con el objetivo de analizar y considerar los diferentes puntos de vista aportados por ellos.
- *Tercer nivel: Decidir juntos.* Además de estudiar y discutir las diferentes alternativas, los agentes implicados pueden participar en la toma de decisiones, aunque con algunas limitaciones definidas previamente por el promotor del proceso.
- *Cuarto nivel: Actuar juntos.* Al nivel anterior se añade la responsabilidad compartida en la fase de desarrollo de las decisiones adoptadas previamente en la planificación.
- *Quinto nivel: Apoyar los intereses comunitarios.* En este caso, los agentes sociales se responsabilizan tanto de la toma de decisiones como del desarrollo de éstas, mientras que los expertos suelen asumir un papel de informadores y/o consejeros, fundamentando las decisiones finalmente adoptadas en base a unos conocimientos técnicos.

Desde el punto de vista de las consecuencias legales, los procesos participativos también pueden dividirse en dos categorías:

- *Procesos de participación no vinculantes.* Se caracterizan porque la ciudadanía no decide, solamente acompaña el proceso, pudiendo aportar puntos de vista, información y asesoramiento que podrá o no influir finalmente en las decisiones adoptadas por el órgano competente.
- *Procesos de participación vinculantes.* En esta modalidad la ciudadanía sí tiene poder de decisión sobre el proceso, en cuyo caso resulta imprescindible

⁴ Elcome y Baines (1999), citado por E.M. Romero (2008).

institucionalizar los mecanismos para garantizar que éstos se mantengan en el tiempo, independientemente de los vaivenes marcados por posibles cambios en las autoridades gobernantes.

La experiencia de participación pública vía Internet en la definición de los objetivos de calidad paisajística en los catálogos de paisaje de Cataluña

En relación a los instrumentos de participación electrónica, presentamos a continuación de forma sintética la experiencia de Cataluña en la definición de los objetivos de calidad paisajística de los catálogos de paisaje mediante consulta a través de la red Internet.

Uno de los principios que inspiran la Ley 8/2005 de protección, gestión y ordenación del paisaje de Cataluña es el de impulsar la participación en las políticas de paisaje de los distintos agentes sociales, profesionales y económicos, especialmente de los colegios profesionales, las universidades, las asociaciones de defensa de la naturaleza, las entidades de custodia del territorio y los representantes de las organizaciones empresariales y sindicales. En definitiva, se plantea como un objetivo político de las instituciones públicas conseguir complicidades en materia de ordenación del territorio, con el fin de llegar a acuerdos con la sociedad civil organizada para que las políticas de intervención en el territorio y en el paisaje generen el máximo de consenso entre los agentes sociales implicados y la ciudadanía en general.

De acuerdo con la legislación catalana vigente, los catálogos de paisaje son los documentos de carácter descriptivo y prospectivo que determinan la tipología de los paisajes de Cataluña, identifican sus valores y su estado de conservación y proponen los objetivos de calidad paisajística que han de cumplir.

Los catálogos delimitan las unidades de paisaje, señalan las tendencias en la evolución de los paisajes y marcan los objetivos de calidad paisajística a alcanzar para cada unidad paisajística. Este nuevo instrumento para la protección, gestión y ordenación de los paisajes pretende ser una herramienta de soporte a la planificación territorial de gran utilidad para las políticas y estrategias de carácter sectorial ligadas al paisaje.

De acuerdo con los antecedentes expuestos anteriormente, creemos que es interesante presentar, aunque sea de forma muy sintética, el proceso de participación ciudadana vía Internet realizado por el Observatorio del Paisaje de Cataluña durante el proceso de elaboración de uno de los Catálogos del Paisaje, concretamente el que afecta al área funcional para la planificación territorial denominada *Camp de Tarragona*, con el objeto de:

- Identificar y caracterizar el paisaje
- Evaluar el paisaje
- Definir los objetivos de calidad paisajística
- Establecer criterios y medidas de integración paisajística
- Establecer indicadores de seguimiento.

Tal como establece el *Prototipo de Catálogos del Paisaje*⁵ para la elaboración del *Catálogo del Paisaje del Camp de Tarragona*, en las distintas fases de elaboración de los documentos se tuvo en cuenta la opinión de la ciudadanía mediante distintos métodos de participación, entre los cuales se realizó una experiencia interesante de participación a través de Internet, desde la página web oficial del Observatorio del Paisaje.

Este mecanismo de participación ciudadana se fue articulando a partir de una consulta abierta vía Internet, de modo que las aportaciones de la ciudadanía en relación al paisaje se fueron vaciando de forma automática en una base de datos para su posterior análisis. El resultado se presentó en el documento "*Participación ciudadana en el Catálogo de Paisaje del Camp de Tarragona. Julio-2006*", elaborado por el Observatorio del Paisaje de Cataluña.

De acuerdo con este documento, los objetivos de la participación vía Internet fueron los siguientes:

- Divulgar el proceso de elaboración del Catálogo del Paisaje entre la ciudadanía en general.
- Contrastar con la ciudadanía alguno de los resultados obtenidos por el equipo redactor del Catálogo de Paisaje durante las diversas fases de su elaboración.
- Obtener una ponderación de los principales valores identificados por las diversas unidades de paisaje.
- Conocer la opinión y las preferencias sobre los paisajes del *Camp de Tarragona*.
- Contribuir a la reflexión personal y al debate colectivo sobre el paisaje.

Al contrario que el otro mecanismo de participación llevado a cabo, que se basó en entrevistas a los agentes del paisaje, la participación ciudadana vía Internet fue dirigida a la ciudadanía en general y, por tanto, sus contenidos fueron de carácter divulgativo, con el fin de garantizar la comprensión de los usuarios interesados en participar. Si en las entrevistas se habló en profundidad con unas pocas instituciones, con la participación vía Internet se quiso llegar a muchas personas sin fijarse en su valor representativo, utilizando encuestas poco flexibles que no dieran pie a profundizar demasiado sobre el tema.

Este proceso no tenía la voluntad de obtener una estadística representativa de la realidad de la percepción del paisaje del *Camp de Tarragona*, sino únicamente disponer de las respuestas obtenidas por las personas que voluntariamente accedieron a la página web de participación ciudadana.

A continuación reproducimos de forma sintética los principales pasos de la consulta vía Internet y las principales páginas de la página web en el apartado de participación de la ciudadanía.

Posteriormente a la realización de la consulta, el equipo redactor del documento "*Participación ciudadana en el Catálogo de Paisaje del Camp de Tarragona. Julio*

⁵ Ver en www.catpaisatge.net

2006“ realizó un exhaustivo análisis de todas las respuestas, con el objeto de enunciar los valores del paisaje a partir de la percepción de la población y definir los objetivos de calidad paisajística, así como las medidas y acciones a desarrollar a partir de los criterios de integración paisajística que se derivaban de la consulta y que el catálogo determina que deben incorporarse en la planificación territorial, urbanística y sectorial con el objeto de alcanzar un desarrollo sostenible.

2. La mediación en los procesos de gestión del paisaje

Introducción

En el apartado anterior hemos incluido la mediación como uno de los modelos de participación ciudadana que encuentra su fundamento en la resolución de conflictos. A continuación desarrollamos este método adaptado a la transformación positiva de los conflictos territoriales y lo presentamos como instrumento útil para su aplicación en los procesos de gestión del paisaje.

El espectacular desarrollo de la mediación en los últimos diez años radica, quizás, en su dimensión como mecanismo de dinamización e interlocución social, más allá de su utilización como instrumento específico de resolución de conflictos. De este modo, la mediación se está convirtiendo en una verdadera vía de democratización y de participación ciudadana en sociedades modernas, tanto en su dimensión comunitaria como en su inserción jurídico-institucional, consolidándose como verdadera alternativa, o como institución complementaria, respecto de los tradicionales métodos jurisdiccionales o de gobernabilidad. De ahí que se hable a menudo de *cultura mediadora* como una expresión, a su vez, de la *cultura del pacto territorial*, en cuya virtud se ensalza el poder de la comunicación y del diálogo social como formas pacíficas de resolver los conflictos o como vehículo de participación ciudadana en la ordenación del territorio.

En este contexto vamos a tratar la mediación, no sólo como instrumento de gestión de conflictos, sino en su amplia dimensión social, jurídica y político-administrativa, lo que nos permitirá utilizar esta poderosa herramienta de articulación de consensos en los procesos y proyectos de gestión del paisaje.

La mediación como instrumento para la gestión positiva de los conflictos territoriales

La Unión Europea incluye entre sus intereses prioritarios fomentar el acceso a los métodos alternativos de resolución de conflictos, lo cual es patente en su normativa concreta sobre mediación y conciliación – además del arbitraje- pero sobre todo en los textos de los Tratados, donde se establece la voluntad de favorecer el reconocimiento mutuo de resoluciones extrajudiciales y de desarrollar los métodos alternativos de resolución de conflictos.

En el marco de la Unión Europea, existen diversas posturas frente a dichos métodos

alternativos: por una parte, se aspira a una regulación general, aunque por otra, se defiende la libertad de cada Estado o incluso región o entidad local en el establecimiento de servicios y procedimientos de mediación, que deberán adaptarse al caso concreto, huyéndose por tanto de procedimientos rígidos o prefijados.

En esta línea de promoción pero no imposición, se alienta la autorregulación de la función del mediador, de su formación o de las normas reguladoras de la profesión. De este modo, en julio de 2004 la Comisión organizó la elaboración de un Código de Conducta para los mediadores, aprobado y adoptado por un gran número de expertos en mediación. En la actualidad, se tramita una propuesta de Directiva relativa a la mediación en asuntos civiles y mercantiles, sometida por la Comisión al Parlamento en octubre de 2004.

Si partimos de una definición clásica del *concepto*, la mediación, ante todo es un “proceso de resolución de conflictos privado, confidencial y voluntario, que permite que las partes implicadas puedan comunicarse entre sí, expresando, entre otros, sus puntos de vista, argumentos, intereses, necesidades o expectativas y llegando, en su caso, a acuerdos mutuamente consentidos, acompañadas de un tercero imparcial, la persona mediadora, quien actúa como facilitadora del mismo y que vela por su legítimo funcionamiento, creando así un espacio de diálogo en el que prevalezca la equidad comunicativa, la seguridad, la libertad y la igualdad entre las partes” (S. Farré, 2006).

De este modo, podemos destacar los siguientes *principios* en los que se basa todo proceso de mediación (R. de Diego y C. Guillén, 2006):

- Se parte de una *concepción positiva del conflicto*. El conflicto no se entiende como algo negativo, sino como algo consustancial con los seres humanos y sus formas de vida social y que, según como se afronte, puede resultar constructivo y beneficioso para las partes.
- El uso del *diálogo* como alternativa a otras posibles respuestas menos constructivas ante los conflictos.
- Una apuesta por la potenciación de *contextos cooperativos* en las relaciones interpersonales. “Yo gano/tú ganas” frente a posiciones del tipo “yo gano/tú pierdes”, de manera que quede patente que la obtención de los intereses propios no conlleva que los otros no consigan los suyos.
- El desarrollo de *habilidades de autorregulación y autocontrol* como elemento clave para favorecer en los individuos la toma de decisiones de forma autónoma y ajustada al entorno social donde viven, lo que contribuye a una mejor integración y al desarrollo de su autoestima.
- La práctica de la *participación democrática*, ya que a mediante estos procedimientos se experimenta la importancia de las opiniones, sentimientos, deseos y necesidades, tanto propias como de terceras personas, y se da la posibilidad de contribuir a la mejora de situaciones injustas o contrarias al interés comunitario. De este modo, la responsabilidad de la resolución de un conflicto recae en las partes directamente implicadas en él.

- El desarrollo de *actitudes de apertura, comprensión y empatía*, lo que implica un compromiso de atención hacia el otro, hacia lo que dice, lo que necesita, lo que desea, intentando ponerse en su lugar. A través de estos procedimientos las personas tienen oportunidad de experimentar cómo cada uno percibe diferentes aspectos de una misma situación y de sentir que la opinión de otras personas merece el mismo respeto que la propia. Estas actitudes explican buena parte del éxito y de los posibles fracasos que puede experimentar el mediador.
- El *protagonismo de las partes* en la resolución de conflictos, ya que cuando las partes involucradas en un conflicto son capaces de identificar sus necesidades e intereses frente al otro y de colaborar conjuntamente en la búsqueda de soluciones satisfactorias, es más probable que la salida al conflicto sea asumida y desarrollada por todos.

Según S. Farré, podemos destacar unas *características comunes* a todo proceso de mediación:

- *La voluntariedad*. Un principio irrenunciable y esencial de la mediación, según el cual cada una de las partes que vaya a participar en una mediación lo hace en virtud de una decisión voluntaria e informada. Ello significa, a su vez, que las partes pueden abandonar el proceso en cualquier momento.
- *La imparcialidad*. La persona mediadora debe actuar sin discriminar o privilegiar a ninguna de las partes, respetando sus voluntades y sin imponer sus criterios o puntos de vista sobre ellos. Por lo tanto, este principio se apoya, a su vez, en el principio de igualdad de derechos entre las partes.
- *La confidencialidad*. Es un principio que obliga tanto a las partes como a las personas en el marco de un proceso en el que se acostumbra a revelar información sensible y que debe mantenerse en secreto por parte del mediador y de las partes.
- *La privacidad*. La persona mediadora debe proporcionar un espacio adecuado en el que las partes se sientan lo más cómodas posibles.
- *La libertad y seguridad*. Son dos principios que actúan conjuntamente, pues la libertad de cada una de las partes para expresarse libremente en mediación debe valorarse en función de la seguridad de su interlocutor.
- *La igualdad y equidad comunicativa*. El principio de imparcialidad descansa, a su vez sobre el principio de igualdad de las partes ante el proceso, en cuanto a derechos y respeto del tratamiento imparcial que deben recibir de la persona mediadora.

Por otra parte, los *objetivos de la mediación* deben establecerse o acordarse por las partes al iniciar el proceso de mediación o a lo largo del mismo. Dichos objetivos no implican siempre el alcanzar un acuerdo formal. Puede tratarse de una serie de compromisos orales, o el poder comunicarse en un espacio de seguridad, el aclarar ciertos aspectos o, en muchos casos, propiciar que se reemprenda la comunicación

interrumpida entre las partes. El resultado de la mediación, por definición no se puede predeterminar, sino que la solución del conflicto la tienen las partes y no la persona mediadora.

En cuanto al *proceso*, el mediador no es el protagonista, sino que lo son las partes. El mediador no da recetas, ni hace propuestas sobre elementos sustantivos del conflicto, ni ha de establecer quién tiene razón. El mediador imparcial hace preguntas estratégicas destinadas, a potenciar los aspectos positivos y conectores de la relación sobre los cuales las partes pueden, en su caso, comenzar a reconstruir o a reparar la situación de conflicto y a generar acuerdos mutuamente aceptados. El proceso de mediación pertenece pues a las partes y no al mediador, quien actúa, por mandato implícito o explícito de ellas o por ley, como garante del mismo.

En otras palabras, la mediación constituye una intervención no forzada en un conflicto de una tercera persona neutral para ayudar a las partes implicadas a que los transformen por sí mismas. Como controladores del proceso, los mediadores no asumen la responsabilidad de transformar el conflicto, sino que ayudan a las partes a identificar y satisfacer sus intereses y a comprender y a sopesar sus planteamientos; contribuyen a que se genere confianza entre las partes y en el proceso; proponen procedimientos para la búsqueda de soluciones; y, por último, no juzgan a las partes.

El proceso de mediación no puede reducirse a una mera resolución del conflicto de cualquier manera, porque es esencial la manera de resolverlo. La mediación busca fundamentalmente un acercamiento y estrechamiento de la relación entre las partes.

La mediación, en sus diversas modalidades y ámbitos en que actúa, o que sería deseable que actuara, representa actualmente un fenómeno de indudable actualidad, directamente relacionado con la complejidad social y cultural de las sociedades actuales.

En el ámbito territorial la mediación es un proceso para resolver los conflictos o las divergencias, en especial cuando son de carácter colectivo, lo que implica la intervención de una o más personas que hacen gestiones entre las partes en litigio y proponen recomendaciones para facilitar el acuerdo o pacto. Entendemos pues por *mediación territorial* aquella forma de conciliación destinada a encontrar un acuerdo entre individuos o grupos sociales en relación a un conflicto relacionado con una determinada ordenación o planificación del territorio.

La mediación es de este modo un proceso voluntario, iniciado a petición de las partes o con su consentimiento, a través del cual diferentes agentes en litigio, mediante la intervención de terceros y el diálogo entre ellos, negocian o acuerdan, de forma explícita, compromisos aceptables que hagan compatibles intereses diferentes, resuelvan conflictos latentes o manifiestos o faciliten su cooperación con el objetivo de alcanzar resultados deseables.

La mediación facilita en muchos casos información que permite evaluar las consecuencias probables de decisiones alternativas. En el resultado de una mediación nadie gana ni pierde; en el fondo, todos ganan.

Podemos identificar en este contexto, diferentes *formas de mediación*:

a) *Mediación facilitadora*

Es sin duda la mediación como tradicionalmente se ha entendido: Este modelo se identifica porque el mediador asume el control del proceso con el objetivo de que mediante su asistencia las partes desplieguen su poder y realicen una búsqueda y análisis de las posibles alternativas para resolver el conflicto. El mediador se abstiene de ofrecer opiniones personales y recomendaciones y, por supuesto, de influir sobre la decisión que tomaran las partes. Una vez las partes han tomado la decisión por sí mismas, el mediador debe cerciorarse de que dichas partes son conscientes de las consecuencias que la decisión tendrá para ellas y para otras personas a las que pueda afectar. Los mediadores facilitadores no disponen de conocimientos específicos sobre el tema objeto del proceso.

b) *Mediación evaluadora*

Al contrario de lo que ocurre en la mediación facilitadora, en esta ocasión las partes buscan un mediador que sea gran conocedor de la materia objeto del proceso y esperan de él que tenga la capacidad para opinar y evaluar la conveniencia de las distintas opciones posibles para resolver el conflicto. El mediador incluso puede influir en la decisión final o modificarla.

Este tipo de mediación ha sido objeto de multitud de críticas, ya que se señala que el mediador no debe poseer conocimientos profundos sobre la materia objeto del conflicto porque la neutralidad e imparcialidad de éste puede verse afectada. El poder que el mediador posee para influir en la decisión que adoptaran las partes puede llegar a convertirlo en un “juez o árbitro” dentro del proceso, con lo que las partes perderán lo que para muchos es la señal de identidad de la mediación: la libertad de las partes para tomar su propia decisión, su autodeterminación.

c) *Mediación transformadora*

En este tipo de mediación, el mediador no sólo reconoce a las partes su capacidad para resolver el problema, sino que les insta a reconocer y aceptar las necesidades, soluciones y perspectivas de la otra parte como válidas y como un producto de la propia naturaleza del conflicto, Se intenta modificar la actitud combativa de las partes, para conseguir que sean ellas y el mediador quienes controlen el proceso. Se pretende además que las personas obtengan un doble beneficio: por una parte, la resolución de la disputa en concreto; y por otra parte, que adquieran en este proceso unos conocimientos que podrán serles de utilidad en futuras discrepancias. Si analizamos las distintas tipológicas que los diversos autores han aportado sobre las posibles formas de mediación observaremos que han tenido en cuenta tanto las tareas que desempeña el mediador como el contexto social en que surge el conflicto y en el que realiza su labor.

La mediación como instrumento para la gestión del paisaje

Entendemos por *mediación paisajística* el proceso de conciliación de intereses emprendido por un gestor del paisaje en el marco de una determinada política de

protección, ordenación o gestión del paisaje. También designa la función de intermediación realizada por el gestor del paisaje entre los distintos agentes del territorio con el objeto de mejorar la cantidad y calidad de la información que estos reciben y de este modo alcanzar un consenso en la identificación, caracterización y cualificación del paisaje y en la definición de los valores y los objetivos de calidad paisajística, así como en la determinación de las estrategias, las propuestas de intervención y las acciones a desarrollar en el marco de un proceso de gestión del paisaje.

En este contexto, un *mediador en gestión del paisaje* es un profesional que interviene en la resolución de conflictos entre los agentes sociales e institucionales o bien realiza funciones de intermediación entre dichos agentes, con la finalidad de alcanzar un consenso en un proceso de gestión del paisaje. La mediación paisajística participa de las características de toda *mediación comunitaria* dado que es un recurso puente que favorece la comunicación y promueve un cambio constructivo en las relaciones entre personas culturalmente diversas que mantienen entre si relaciones complejas dentro de una misma comunidad.

Se utiliza en el presente apartado el concepto de *comunidad* en los términos de la teoría del desarrollo comunitario, que la define como *“un grupo que comparte un espacio, territorio, o paisaje, y un sentimiento de pertenencia que permite activar, potencialmente, relaciones de solidaridad y soporte mutuo entre sus miembros, de cara a conseguir mejoras colectivas. Se trata de un concepto amplio e inclusivo; en este sentido, se acerca a nociones como “ciudadanía” o “sociedad”, pero a diferencia de éstas, la comunidad se basa en vínculos primarios, de fuerte componente emocional”*.⁶

Teniendo en cuenta la proliferación de identidades múltiples – y, por tanto, de diversas comunidades- en el seno de las actuales sociedades complejas, el concepto de comunidad es aún un término ideal que dibuja un horizonte para la actuación, mas que una situación de hecho. Se trata en definitiva de generar nuevos vínculos entre los diversos grupos que forman parte de las sociedades donde se interviene, a fin de constituir comunidades inclusivas. Partiendo de esta premisa, el Consejo de Europa a través del CEP entiende que el paisaje es un *“elemento esencial del bienestar individual y social de la calidad de vida de las poblaciones, contribuye al disfrute de los seres humanos así como a la consolidación de la identidad europea”* (M. Déjeant-Pons, 2007).

La mediación paisajística participa de las características de toda mediación comunitaria entre múltiples partes ya que:

- Necesita la identificación de las partes que están realmente involucradas en el proceso de gestión del paisaje.
- Se debe establecer el grado de afectación o implicación de cada una de las partes.

⁶ Diputació de Barcelona (2008). *El Servei de Mediació Comunitària a la Província de Barcelona. Bases tècniques i metodològiques, Anàlisi de casos*. Col·lecció Documents de Treball, Sèrie Benestar Social, núm. 2. Barcelona

- Se produce muchas veces la falta de representación directa de alguno de los grupos de interés y hay que establecer vías indirectas para conseguir su participación.
- Debe conseguirse la acreditación real de la representación para no correr el riesgo de que intervengan personas que asuman representación sin tener mandato real de un grupo.
- Debe detectarse la cantidad de interrelaciones entre las partes, que crecen a medida que surgen más partes involucradas en el proceso de gestión.
- Cabe la posibilidad de alianzas aunque sean circunstanciales y superficiales a lo largo del proceso.
- Hay que tener en cuenta la incorporación e interferencias de terceros (medios de comunicación...), que pueden producir alteraciones en el proceso.
- Hay que tener presentes los desequilibrios en los factores de presión y de poder de los distintos grupos.
- El gestor o mediador en paisaje debe entender la complejidad de las interrelaciones.
- Hay una gran cantidad de responsables del cumplimiento de lo que se acuerde a lo largo del proceso de gestión.
- Existen varias escalas de interpretación y valores.
- Existen reglas, conceptos e intereses diferentes y muchas veces opuestos.
- Los recursos también pueden hallarse a distintos niveles.
- Se parte de experiencias y formaciones distintas.
- Las normas o pautas por las que se rigen las partes pueden ser opuestas o contradictorias.
- Hay grandes dificultades para determinar la realidad, ya que cada parte tiene una concepción diferente de la misma.
- Se presentan opciones que crean precedentes a los que se aferran las partes.
- Los recursos que se disponen para el desarrollo del proceso de gestión tienen un límite.
- Aparecen temas superpuestos y complejos, a los que se siguen añadiendo nuevos temas a lo largo del proceso de gestión.
- Las cuestiones muchas veces no están definidas claramente.
- Al principio no suele haber consenso respecto a la opinión e información de especialistas y técnicos.
- Hay un elevado grado de incertidumbre por los resultados y desconfianza entre las partes.
- Pueden verse afectados principios básicos o valores profundos de las personas o grupos involucrados en el proceso.

Las técnicas de mediación para asuntos complejos que afectan a una multiplicidad de partes pueden agruparse en tres grupos:

- *Técnicas de inicio y relevamiento:* se aplican para establecer normas básicas sobre la forma en que llevará el proceso y para lograr información.
- *Técnicas para el desarrollo de opciones:* para ayudar a los grupos a buscar alternativas creativas, no convencionales, innovadoras, especialmente las que puedan ser aplicadas en forma de grupo para que pueda intervenir la mayor cantidad posible de involucrados.

- *Técnicas de análisis de propuestas y acuerdo:* son las que permiten al grupo producir una solución común.

El proceso de mediación en paisaje se utiliza habitualmente antes de que el conflicto sea reconocido como tal, es decir, se actúa ante un *conflicto previsto*. Es por ello que la figura del mediador en paisaje trasciende muchas veces las funciones tradicionales e interviene en los procesos de gestión del paisaje, anticipándose a los conflictos que se puedan generar y desarrollando una actividad dinamizadora del diálogo y el consenso a favor de una cultura del pacto.

Son funciones y tareas clave de los mediadores en gestión del paisaje:

- *El vínculo con la entidad convocadora:* actúa como vínculo entre la organización convocadora (el promotor del proyecto de gestión del paisaje, el equipo de gestión...) y las posibles partes (los agentes sociales, económicos e institucionales del territorio).
- *Las funciones de convocatoria:* lleva a cabo funciones de convocatoria, evaluación de la situación, recomendación de aceptar una decisión para seguir adelante o no, acercamiento de las partes a la mesa de negociaciones, identificación de los partícipes y de los representantes, etcétera.
- *El diseño del foro de negociaciones:* diseña y crea un foro en donde se llevara a cabo la toma de decisiones y el manejo del conflicto o la discusión sobre el proceso o proyecto de gestión del paisaje.
- *El diseño del proceso:* ayuda a las partes a diseñar el proceso de mediación dentro de un proceso de gestión del paisaje.
- *La obtención de datos:* ayuda a las partes a identificar y obtener la información relevante necesaria para la adecuada toma de decisiones.
- *La conciliación:* ayuda a las partes a superar obstáculos emotivos o de percepción que se interponen a la posibilidad de acuerdo.
- *El agente catalizador en la generación de opciones:* sugiere a las partes procedimientos a fin de que mediante su utilización desarrollen alternativas de conciliación aceptables.
- *La asistencia en la evaluación de opciones:* ayuda a las partes a comunicarse con sus respectivos representados, con los medios y con el público en general.
- *La identificación de acuerdos:* identifica acuerdos que sean viables para todas las partes y procede a aprobarlos.
- *El diseño de procedimientos de implementación:* ayuda a las partes a diseñar mecanismos efectivos de implementación y control de los acuerdos, así como también mecanismos tendentes a la resolución de futuros conflictos que se pudieran suscitar en la ejecución de los procesos de gestión del paisaje.

3. La concertación en los procesos de gestión del paisaje

Introducción

Los instrumentos de concertación y negociación se han extendido y multiplicado de forma considerable en los últimos años. Este tipo de mecanismos, que en su mayor parte ya han sido utilizados en distintos ámbitos, se aplican también en la gestión del

paisaje, donde ya hay experiencias positivas al respecto. En este caso, la concertación debe implicar la validación común de la identificación y la caracterización de los paisajes, la elaboración y la aprobación de los objetivos de calidad y las estrategias de control a medio y largo plazo por los diferentes agentes del paisaje. Los acuerdos deben incluir compromisos recíprocos para una mejor aplicación de la política de paisaje, a través de programas de acción concretos y viables.

De acuerdo con lo que se establece en el anexo I del documento *“Orientaciones para la aplicación del Convenio Europeo del Paisaje”* (Consejo de Europa, 2007) *“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 las experiencias existentes en materia de gestión del paisaje, 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...), la contribución de técnicos expertos en gestión del paisaje durante las diferentes fases del proceso, la puesta a disposición del público de un marco validado y claro de conocimientos básicos, etcétera. En todo proceso, la concertación previa de todas las partes implicadas constituye la garantía de éxito y puede adoptar formas diversas.

A continuación exponemos tres tipos de instrumentos de concertación adecuados para la protección, gestión y ordenación del paisaje: las cartas de paisaje, los convenios de gestión del paisaje y los acuerdos y contratos de custodia del territorio.

Instrumentos de concertación para la protección, gestión y ordenación del paisaje

A. Las cartas del paisaje

Las Cartas del Paisaje son un instrumento voluntario de concertación y mediación entre los agentes públicos y privados del territorio, orientado a promover la mejora de los paisajes y la calidad de vida de las personas mediante el establecimiento de objetivos de calidad paisajística, estrategias de gestión dinámica del paisaje, medidas y acciones territoriales, urbanísticas, agrarias, de potenciación del patrimonio natural y cultural, turísticas y de desarrollo local, con el objetivo principal de dinamizar los valores del lugar donde se llegue a consensuar un pacto en favor del paisaje por parte de la sociedad civil organizada.

La Carta del Paisaje es una “hoja de ruta” que ha de ser útil para trazar un marco común referencial que facilite el entendimiento y el consenso entre los agentes implicados en las transformaciones y la gestión de los paisajes de una determinada comarca, municipio o conjunto de municipios. Son los mismos agentes del lugar los que participan a través de un proceso de concertación en las propuestas y actuaciones con la aplicación de nuevas conductas y pautas de intervención en el

paisaje basadas en el reconocimiento de su carácter como bien de interés colectivo que dinamiza el desarrollo económico y cultural de un determinado territorio.

El proceso de redacción de una Carta del Paisaje se basa en la metodología de un proceso de concertación con los agentes durante el cual se determinan los objetivos de calidad paisajística de un determinado lugar y se proponen las estrategias y los instrumentos más adecuados para alcanzarlos mediante el pacto y el consenso social.

En Cataluña empieza ya a haber una experiencia importante en relación a estos instrumentos de concertación: las comarcas del *Alt Penedès* y *Berguedà* han apostado por emprender este proceso de concertación, redactando cada una de ellas una Carta del Paisaje y suscribiendo unos compromisos que ya se han visto materializados en actuaciones concretas de intervención y gestión del paisaje en la línea de un desarrollo territorial sostenible.

B. Los convenios de gestión del paisaje

Otro instrumento de concertación entre las administraciones públicas y los agentes implicados en la ordenación del territorio y el paisaje son los llamados *Convenios de gestión del paisaje*:

Este instrumento puede resultar muy útil en aquellos supuestos donde se persiga una política de protección de un determinado espacio, ya que dichos convenios pueden referirse a las obligaciones y condiciones de mantenimiento de un paisaje, a la realización de unas medidas concretas de integración paisajística en un proyecto específico, a las fórmulas de acceso a determinadas ayudas o subvenciones a favor del paisaje urbano o de cualquier otro tipo de paisaje, etcétera. Si es necesario, en los convenios pueden acordarse compensaciones territoriales entre las partes afectadas por las incidencias de una medida concreta de protección del paisaje.

Por otro lado, en el caso de querer implementar una política de gestión, los convenios de paisaje pueden prever el mantenimiento de las estructuras de paisaje existentes acordándose financiación equivalente al coste de mantenimiento.

Finalmente, en el caso de una política de ordenación, los convenios de paisaje pueden prever la creación de nuevas estructuras, equipamientos y dotaciones con financiación apropiada. Estas nuevas estructuras o equipamientos deberían encajar en el paisaje existente, es decir, responder a los objetivos de calidad paisajística formulados mediante los procesos de participación ciudadana.

C. Los acuerdos y contratos de custodia del territorio

La *custodia del territorio* es un conjunto de estrategias e instrumentos que pretenden establecer acuerdos y vías de colaboración entre diferentes agentes públicos y privados, con el objetivo de conservar los valores naturales, culturales y paisajísticos del territorio y promover un uso responsable de sus recursos. El objetivo final de todo modelo de custodia del territorio es la protección y conservación a largo plazo de los valores naturales, culturales y paisajísticos de un territorio, incluidas las actividades tradicionales propias del lugar.

La custodia del territorio únicamente puede funcionar con la participación de:

- La sociedad civil organizada, como principal usuaria del territorio y agente interesado en la conservación de sus valores. Es el núcleo de donde surgen las iniciativas que llevan a la creación de las denominadas entidades de custodia del territorio.
- Las personas propietarias de fincas, a las cuales se dirigen las iniciativas de custodia. El gran valor de la custodia consiste en ofrecerles la posibilidad de compaginar los usos de la tierra con la conservación de sus valores naturales, culturales y paisajísticos.
- La administración, como responsable de diseñar los elementos de planificación del territorio, ordenación del paisaje y las posibles formas de incentivar la práctica de modelos de custodia. Por otra parte, la custodia del territorio ofrece a la administración un nuevo modelo, complementario a los modelos existentes de preservación del entorno.

De este modo podemos definir la *custodia del territorio* como “*todo modelo de conservación de los valores naturales, culturales y paisajísticos de un territorio que se fundamente en crear y posibilitar la responsabilidad de los propietarios y usuarios para gestionar y proteger la tierra y los recursos naturales*” (Mitchell, B. director de custodia de la *Québec Labrador Foundation/Atlantic Center for the Environment*, en el Seminario Internacional de Custodia del Territorio. Montesquiú – Cataluña, año 2000.)

El papel de la participación de la sociedad civil organizada en la custodia del territorio se concreta en la aparición de las denominadas *entidades de custodia*: se trata de organizaciones privadas de estructura diversa (ONG, fundaciones, asociaciones, etc.) que se implican directamente en proyectos de conservación del territorio, protección del paisaje, de sus recursos, y de sus valores naturales, sociales o históricos (Arquimbau, R., Pietx, J., y Rifa, M. 2001). Para alcanzar este objetivo, promueven y aplican actuaciones de custodia, desde contratos y acuerdos con los propietarios hasta la compra de fincas, sin olvidar los convenios con las administraciones y la adquisición por donación, entre otros.

Conviene dejar claro que la custodia del territorio no debe entenderse como un sustituto de los mecanismos de protección de espacios naturales o del paisaje ya existentes, sino claramente como un complemento que en muchos casos los pueden reforzar (periferia de espacios naturales, conexiones ecológicas, riberas fluviales, costas y playas, pequeños estanques y zonas húmedas, elementos del paisaje y el patrimonio histórico y cultural...). Por tanto la custodia no implica que la administración descargue su responsabilidad en organizaciones civiles sin ninguna otra implicación pública.

En el funcionamiento de la custodia del territorio debemos destacar el papel fundamental que juegan los propietarios del territorio y de sus recursos. En efecto, la custodia del territorio es especialmente válida como mecanismo de conservación en aquellos lugares donde el objetivo, más que la preservación absoluta y estricta de los valores naturales y/o culturales, es la gestión sensata de los recursos existentes. Así, se trata de un modelo aplicable a zonas donde la tierra, las aguas y sus

recursos se trabajan, se explotan y se comercializan y de los cuales los propietarios, o usuarios, esperan un rendimiento. La idea es, simplemente, hacer un uso racional, sostenible y planificado de las propiedades rurales que prevea también la conservación de sus otros recursos: los valores naturales, culturales y paisajísticos.

“La custodia del territorio ayuda a los propietarios a mantener el territorio que todos utilizamos” (Sargatal, J. director de la *Fundació Territori i Paisatge*, en el Seminario Internacional de Custodia del Territorio. Montesquiú – Cataluña, el año 2000.)

Es en estas situaciones cuando la custodia ofrece todo su potencial y aporta instrumentos que se pueden aplicar en fincas que no necesariamente han de estar incluidas en espacios naturales protegidos por la legislación vigente, aunque también pueden formar parte de ellos. En este sentido, hay que remarcar que la custodia del territorio considera los sistemas locales y tradicionales de gestión de los recursos como un valor que hay que mantener y promover, ya que son actividades que conforman el paisaje del territorio.

La aplicación de modelos de custodia implica necesariamente la participación de diferentes agentes que operan sobre el territorio. Por otro lado, la filosofía de la custodia supone que los objetivos de conservación se alcanzan mediante el establecimiento de acuerdos voluntarios entre los agentes implicados en cada caso, evitando las imposiciones de cualquier tipo. La diversidad de colectivos que implica la custodia, con capacidades jurídicas y administrativas diferentes, facilita los acuerdos mediante transacciones con diferentes participantes.

Todo esto hace que la custodia dependa totalmente de mecanismos de participación transversal de estos agentes, sin ningún tipo de jerarquización, donde los *partenariados* son la vía óptima para la conservar el territorio al mismo tiempo que se satisfacen los objetivos de todos.

Desde el punto de vista de las administraciones, los convenios con una o diversas entidades de custodia presentan la ventaja de agilizar las operaciones de protección del paisaje y superar los obstáculos de los trámites administrativos que pueden suponer los acuerdos o las transacciones sobre fincas, además de permitir alcanzar objetivos de conservación en zonas donde las figuras existentes previstas por la legislación vigente pueden no ser aplicables. Todo ello con la colaboración voluntaria de la propiedad como un principio básico.

Por parte de las entidades de custodia, los acuerdos con los propietarios son el principio básico de su funcionamiento en relación a la conservación del entorno, mientras que los convenios con las administraciones suponen la disponibilidad de un soporte institucional, técnico y económico indispensable para desarrollar actividades de custodia, además de suponer un marco legal y político favorable.

Por lo que respecta a los propietarios, los acuerdos con las entidades de custodia les ofrecen la posibilidad de compaginar la conservación de los valores naturales, culturales y paisajísticos de las fincas con un uso de sus recursos que les permita obtener un beneficio. Los acuerdos de custodia se establecen directamente con un propietario de una finca y, en ocasiones, con más de una a la vez. También se pueden establecer alianzas con organizaciones de propietarios (asociaciones y sindicatos del mundo rural, asociaciones de propietarios forestales, sociedades de

pesca fluvial, cofradías de pescadores marítimos, etc.) para facilitar la difusión de la custodia del territorio. En relación a los propietarios, las administraciones deberían establecer ventajas fiscales y compensaciones para incentivar la participación en programas de conservación de las fincas gestionadas desde las entidades de custodia (Cortina, A., Gómez, J.M., Mirambell, A. y Rosembuj, T., 2005).

La *Xarxa de Custodia del Territori* (en adelante XCT) ⁷ , creada en Cataluña, es una asociación que impulsa, desarrolla y da soporte a las entidades de custodia públicas (ayuntamientos, consorcios y otras instituciones) y privadas (asociaciones y fundaciones) en el desarrollo de las iniciativas de custodia del territorio.

La XCT ofrece orientación, asesoramiento técnico y jurídico en las iniciativas de custodia a las organizaciones que son miembros y que actúan como impulsores, propietarios o entidades de custodia. También hace difusión de la labor de estas entidades para recabar el soporte, la implicación y el reconocimiento social de la ciudadanía. También ayuda a buscar alianzas o sinergias con entidades de custodia del territorio y otras organizaciones que colaboren en el desarrollo de la custodia del territorio. Consultoras y despachos profesionales también son miembros fundadores de la XCT y aportan sus conocimientos técnicos y jurídicos para implementar la custodia del territorio en los diferentes ámbitos disciplinares y de gestión.

Actualmente, en España no hay todavía un marco legislativo, fiscal o de ayudas específico para la custodia del territorio, de manera que no existe un soporte económico a la custodia, sea mediante ayuda directa, por desgravación o por revalorización de la finca. En otros países, no obstante, se prevén mecanismos de este tipo. Sin embargo, este mecanismo presenta unas ventajas muy importantes que enumeramos a continuación:

- La implementación de los distintos instrumentos y mecanismos legales y de gestión de la finca para la conservación pueden suponer posibles ayudas económicas a la finca o incluso desgravaciones fiscales para el propietario.
- El reconocimiento social que proporciona participar en una iniciativa para conservar la finca y el patrimonio natural, cultural y paisajístico que contiene.
- La planificación del futuro de la finca conjuntamente con la entidad de custodia, ya sea desde el punto de vista estratégico, como a través de la redacción de posibles planes de gestión, puede contribuir a largo plazo a solucionar los problemas de continuidad en la conservación de la finca.
- También cabe tener en cuenta la satisfacción de saber que las generaciones presentes y futuras podrán gozar del patrimonio natural que las acciones de custodia han hecho posible a favor de la conservación.

La custodia del territorio es pues una metodología flexible, en la cual se pueden utilizar diferentes mecanismos de acuerdo entre el propietario y una entidad de custodia, siempre que tenga como objetivo la conservación del territorio y la protección del paisaje, de una finca o de una parte de la finca.

⁷ www.custodiaterritori.org

Así pues, y teniendo en cuenta que se trata de una herramienta flexible, adaptable y variable dependiendo de cada caso, pueden adoptarse distintas fórmulas de acuerdo de custodia:

- a) *Los acuerdos de custodia del territorio sin transmisión de la propiedad:* fijan unos términos de gestión co-participativa que la propiedad aplicará, asesorada por la entidad; ésta velará para que se cumplan, mediante un contrato regular con la propiedad y un seguimiento periódico de la finca y de los términos acordados.

Entre las opciones para la custodia del territorio sin transmisión de la propiedad existen los siguientes tipos de acuerdos, que pueden adaptarse a alguna de las opciones legales existentes según convenga en cada caso concreto:

Acuerdos:

- Los acuerdos de gestión
- Los títulos de conservación
- Las adopciones de elementos singulares de la finca

Opciones legales:

- Cesión o transmisión de derechos reales (usufructo, servidumbres o constitución de un derecho real de aprovechamiento parcial)
- La constitución de un arrendamiento.

Estas opciones se rigen por el principio de la autonomía de la voluntad, pueden elevarse a público ante notario y proceder finalmente a su inscripción como carga real de la finca en el Registro de la Propiedad Inmobiliaria.

La cesión del derecho sobre la finca a partir de la constitución de un patrimonio fiduciario puede ser otra figura del derecho civil especialmente adecuada para la custodia del territorio. Esta figura puede permitir la constitución de un patrimonio por parte de la persona que tiene la titularidad de la propiedad y destinarlo a la finalidad de conservación de custodia, con la gestión como una persona fiduciaria por parte de alguna entidad de custodia.

- b) En los *acuerdos con transmisión de la propiedad* la entidad de custodia recibe la propiedad plena, de manos de su propietario anterior. En este caso, la entidad adquiere capacidad de decisión sobre el futuro de la finca y debe velar también por la conservación a largo plazo de los recursos y de los valores previstos en el acuerdo de transmisión.

Los acuerdos que se establezcan a partir de las opciones jurídicas que enunciaremos a continuación se formalizarán habitualmente mediante un contrato regulado para cada forma de transmisión de la propiedad. Este contrato se podrá elevar a escritura pública que tendrá acceso al Registro de la Propiedad para su constancia y publicidad a terceros.

Las opciones legales que tenemos en este supuesto son: la donación de la finca a una entidad de custodia, la compraventa, la permuta, la herencia o el legado.

Podemos concluir pues que un acuerdo o contrato de custodia del territorio implica la adopción de compromisos de conservación y gestión en una o más fincas por parte de dos (o más) partes, a partir de un proceso de negociación y concertación. Estos compromisos son variables en cada acuerdo, si bien hay algunos que suelen ser más habituales (contratos de gestión). Los acuerdos de custodia suelen ser escritos (por convenio o contrato), si bien en una primera fase, y con vistas a facilitar un futuro desarrollo, se puede optar por un simple acuerdo verbal.

La custodia del territorio es un instrumento de conservación del territorio y protección del paisaje en el marco de un desarrollo sostenible de los recursos que ofrece un marco ideal para el desarrollo de alianzas estratégicas, también definidas como *partenariado* (del inglés *partnership*).

Las alianzas que pueda establecer la sociedad civil organizada en torno a la custodia del territorio en un marco de colaboración permiten cohesionar agentes diversos en pos de unos objetivos comunes para alcanzar un auténtico desarrollo sostenible. La custodia del territorio es, de hecho, una alianza para la conservación de la naturaleza, el paisaje y el patrimonio cultural. Estas alianzas de concertación se pueden concretar, como hemos visto anteriormente, en forma de acuerdos o contratos de custodia para un territorio, paisaje o lugar determinado, aunque a menudo adquieren un carácter más estratégico. Las alianzas estratégicas de concertación social pueden servir para que las partes implicadas impulsen proyectos conjuntos, obtengan recursos, difundan información, establezcan mecanismos de colaboración continuados y, en definitiva, avancen hacia una mayor participación de la sociedad civil organizada para alcanzar mayores cotas de desarrollo territorial sostenible.

Bibliografía

ARQUIMBAU, R. PIETX, J. y RAFA, M. (2001). *La Custòdia del Territori. Una Guia per a la implantació a Catalunya*. Fundació Territori i Paisatge – Caixa Catalunya. Barcelona.

ASENSIO, N., CORTINA, A. y PIETX, J. (2002). *Opcions per a la custòdia del territori en finques privades. Guia pràctica per a la propietat*. Xarxa de Custòdia del Territori y Fundació Territori i Paisatge – Caixa Catalunya. Barcelona.

CALCATERRA, R. (2002) *Mediación estratégica*. Gedisa. Barcelona.

CORTINA, A. (2005). “Regulació legal i organització administrativa per a la implementació de polítiques del paisatge a Europa”. *El paisatge*. Espais, núm. 50. Departamento de Política Territorial y Obras Públicas. Generalitat de Cataluña. Barcelona.

CORTINA, A. (coord.), (2005). GOMEZ, J.M., MIRAMBELL, A. y ROSEMBUJ, T. "Estudio de opciones jurídicas, fiscales y de ayudas a la custodia del territorio". Trabajo realizado para el Departamento de Medio Ambiente y Vivienda y Departamento de Justicia de la Generalitat de Cataluña. Barcelona.

DE DIEGO, R. y GUILLÉN, C. (2006). *Mediación. Proceso, tácticas y técnicas*. Ediciones Pirámide. Madrid.

DÉJEAN-PONS, M. (2007). "El Convenio Europeo del Paisaje" en CORTINA, A. y QUERALT, A. (coords.). *Convenio Europeo del Paisaje. Textos y comentarios*. Ministerio de Medio Ambiente. Madrid.

DIPUTACIÓ DE BARCELONA (2008). *El Servei de Mediació Comunitària a la Província de Barcelona. Bases tècniques i metodològiques, Anàlisi de casos*. Col·lecció Documents de Treball, Sèrie Benestar Social, núm. 2. Barcelona

FARRÉ, S. (2006). *Gestión de conflictos: taller de mediación. Un enfoque socioafectivo*. Ariel. Barcelona

FISHER, R. et al. (1996). *Obtenga el sí: el arte de negociar sin ceder*. Gestión 2000. Barcelona

FONT, N. (1998). *Democràcia i participació ciutadana: algunes experiències innovadores*. Editorial Mediterrània. Politiques 22. Barcelona.

FONT, J. (coord.) (2001). *Ciudadanos y decisiones públicas*. Ariel. Barcelona.

GONZALEZ, C. (2001). *Manual de mediación*. Atelier Ed. Barcelona

NELLO, O. (ed.) (2003). *Aquí, no! Els conflictes territorials a Catalunya*. Ed. Empúries. Barcelona.

ROMERO, E.M. (2008). "El papel de la sociedad civil organizada en los procesos de desarrollo sostenible" en SIMANCAS, M. y DE SOUZA, A. (coords.): *Sociedad civil organizada y desarrollo sostenible*. Consejería de Presidencia, Justicia y Seguridad del Gobierno de Canarias. Las Palmas de Gran Canaria.

SOLETO, H y OTERO, M. (coords.) (2007). *Mediación y solución de conflictos. Habilidades para una necesidad emergente*. Tecnos. Madrid

SUBIRATS, J. (1997). "Democràcia: Participació i Eficiència", en Revista CIFA, num. 6. Barcelona

VINYAMATA, E. (1999). *Manual de prevención y resolución de conflictos*. Ariel. Barcelona.

VINYAMATA, E. (coord.) (2003). *Tratamiento y transformación de conflictos. Métodos y recursos en conflictología*. Ariel. Barcelona.