

MATERIA

Xestión Territorial da Paisaxe

unidade
didáctica
3

TITULACIÓN

Grao en Xeografía e Ordenación do Territorio

O Convenio Europeo da Paisaxe como marco para a ordenación da paisaxe

Valerià Paül Carril

Área de Análise Xeográfica Rexional

Departamento de Xeografía

Facultade de Xeografía e Historia

unidadesdidácticas
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA



Esta obra atópase baixo unha licenza internacional Creative Commons BY-NC-ND 4.0. Calquera forma de reprodución, distribución, comunicación pública ou transformación desta obra non incluída na licenza Creative Commons BY-NC-ND 4.0 só pode ser realizada coa autorización expresa dos titulares, salvo excepción prevista pola lei. Pode acceder Vde. ao texto completo da licenza nesta ligazón: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.gl>

© Universidade de Santiago de Compostela, 2013

Deseño e maquetación

J. M. Gairí

Edita

Edicións USC

<https://www.usc.gal/publicacions>

DOI

<https://dx.doi.org/10.15304/9788415876281>

MATERIA: Xestión territorial da paisaxe

TITULACIÓN: Grao en Xeografía e Ordenación do Territorio

PROGRAMA XERAL DO CURSO

Localización da presente unidade didáctica

Unidade I. O concepto de paisaxe

- A etimoloxía da voz *paisaxe*
- A orixe da noción de paisaxe en Oriente e en Occidente
- Evolución do significado da paisaxe. O romanticismo como momento fundamental no mundo occidental. A posterior disociación do significado holístico
- Novas formas de ollar a paisaxe desde a década de 1970: comprensión integradoras *versus* visións restritivas, a paisaxe como «moda» na actual ordenación do territorio
- A paisaxe desde unha perspectiva xeográfica
- A paisaxe na encrucillada disciplinar. Multidisciplinariedade e transdisciplinariedade

Unidade II. A consideración tradicional da paisaxe desde a ordenación

- A consideración restritiva da ordenación da paisaxe: a paisaxe como «calidade» de lugares excepcionais. Funcións protectora e conservadora
- A paisaxe nas normas de patrimonio. A paisaxe e os monumentos histórico-artísticos. Os contornos monumentais. As paisaxes culturais protexidas ou listadas
- Revisión de exemplos de paisaxe e patrimonio cultural
- A paisaxe dos espazos naturais protexidos. A paisaxe e o patrimonio natural. A paisaxe nos instrumentos tipo plans de ordenación dos recursos naturais. As paisaxes naturais protexidas ou listadas
- Revisión de exemplos de paisaxe e conservación da natureza

Unidade III. O Convenio Europeo da Paisaxe como marco para a ordenación da paisaxe

- O concepto de paisaxe no Convenio Europeo da Paisaxe (CEP)
- Análise de cuestións fundamentais do CEP
- O rol clave da participación pública en materia de paisaxe. Mecanismos participativos
- A adopción do CEP
- O CEP en España. As leis autonómicas de paisaxe
- O CEP na Galiza: a Lei 7/2008 e a conformación da política galega de paisaxe

Unidade IV. O papel da paisaxe na ordenación do territorio: revisión de instrumentos

- A paisaxe nos instrumentos vinculantes: os catálogos de paisaxe, as directrices de paisaxe e instrumentos análogos
- Revisión de experiencias de planificación vinculante da paisaxe: rexións italianas, Cataluña e O Deza
- A paisaxe nos instrumentos indicativos: as cartas da paisaxe e instrumentos análogos
- Revisión de experiencias de planificación indicativa da paisaxe: casos franceses e casos cataláns
- As estratexias da paisaxe
- Revisións de estratexias da paisaxe: Suíza, Andalucía, Mallorca e Galiza
- A introdución da paisaxe noutros instrumentos de planificación territorial
- Revisión de experiencias de plans territoriais con contidos en paisaxe: os POTA e POTAS en Andalucía

Unidade V. Caracterización e clasificación das unidades de paisaxe

- Metodoloxías para as unidades de paisaxe. A cuestión da escala
- Os obxectivos de calidade paisaxística por unidades de paisaxe
- A metodoloxía británica dos *landscape character assessment*
- A metodoloxía francesa dos *atlas de paysages*. O *méthode* de 1994 e posteriores
- O *Atlas das Paisaxes de España* de 2003
- A metodoloxía catalá do *prototipus* de 2006
- O mapa de grandes áreas paisaxísticas e das comarcas paisaxísticas galegas de 2011

Unidade VI. Paisaxes e planeamento urbanístico

- A introdución de criterios paisaxísticos no planeamento urbanístico
- Paisaxe e solo urbano. Tramas e tecidos
- Paisaxe e solo urbanizábel. A calidade paisaxística das extensións urbanas
- Paisaxe e solo rústico. A paisaxe como argumento para o mantemento do carácter aberto dos espazos non urbanizados
- Paisaxe e núcleos rurais. A conservación da arquitectura popular tradicional como argumento ordenador

Unidade VII. Instrumentos de xestión da paisaxe

- Estudos de impacto e integración paisaxística
- Revisión de experiencias de estudos de impacto e integración paisaxística: as guías catalá, valenciana e galega
- Indicadores de paisaxe
- Revisión de experiencias de indicadores de paisaxe

ÍNDICE

PRESENTACIÓN E XUSTIFICACIÓN

OBXECTIVOS

METODOLOXÍA E ACTIVIDADES PROPOSTAS

AVALIACIÓN DA UNIDADE DIDÁCTICA

CONTIDOS BÁSICOS

1. O concepto de *paisaxe* no Convenio Europeo da Paisaxe
2. Análise das cuestións fundamentais do Convenio Europeo da Paisaxe
3. O rol clave da participación pública en materia de paisaxe
4. Mecanismos específicos de participación en materia de paisaxe
5. A adopción do Convenio Europeo da Paisaxe
6. O Convenio Europeo da Paisaxe en España. As leis autonómicas de paisaxe
7. O Convenio Europeo da Paisaxe na Galiza: a Lei 7/2008 e a conformación da política galega de paisaxe

ANEXOS

Anexo 1: Escolma de textos para o seguimento da unidade

1. Convenio Europeo da Paisaxe (fragmentos)
2. Sobre as bondades dunhas políticas paisaxísticas participadas
3. Sobre os beneficios da incorporación da participación na toma de decisións gobernamentais
4. Sobre as distintas fórmulas de participación pública en materia de paisaxe
5. Sobre a valoración dos mecanismos participativos en materia de paisaxe
6. Sobre o eventual desenvolvemento dunha política española de paisaxe
7. Lei 42/2007, do 13 de decembro, do patrimonio natural e da biodiversidade (fragmentos)
8. Lei 7/2008, do 7 de xullo, de protección da paisaxe de Galicia (fragmentos)
9. As determinacións en materia de paisaxe das Directrices de Ordenación de 2011

Anexo 2: O Convenio Europeo da Paisaxe por países

BIBLIOGRAFÍA

Recursos en Internet

PRESENTACIÓN E XUSTIFICACIÓN

Esta unidade didáctica achega o contido central da materia de Xestión territorial da paisaxe, de carácter obrigatorio no cuarto curso do Grao en Xeografía e Ordenación do Territorio. En efecto, se a materia no seu conxunto se dirixe á consideración da paisaxe desde a ordenación e a xestión territoriais, esta unidade en particular permite aproximarse ao instrumento clave que permite esta abordaxe: o Convenio Europeo da Paisaxe (CEP). Desde o ano 2000, cando foi asinado este documento transcendente en Florencia, a ordenación e a xestión da paisaxe fanse case sen excepcións baixo este marco normativo. De feito, no caso español, as distintas leis autonómicas que implantan as políticas da paisaxe como tales parten de forma deliberada do CEP, o cal recoñecen como fonte principal das súas determinacións. De todos os xeitos, é obvio que entre o estritamente establecido no CEP e as diferentes normativas, lexislacións ou praxes de planificación que se están a desenvolver en cada territorio en Europa ou no Estado español, á escala que sexa, hai diferenzas que nesta unidade tamén serán obxecto de atención.

A inclusión dunha materia exclusivamente destinada á paisaxe no Grao en Xeografía e Ordenación do Territorio, cuxa memoria foi redactada en 2008 e que foi implantado a partir do curso 2009-10, é coherente coa historia da disciplina xeográfica e coas actuais necesidades formativas en ordenación do territorio. Dunha banda, a consideración da paisaxe forma parte do mellor da historia científica da xeografía. Por pór un exemplo altamente revelador, un dos persoeiros considerado «pai» da xeografía moderna, Alexander von Humboldt (Berlín, 1769-1859), situou a paisaxe no centro da súa reflexión. Doutra banda, a paisaxe constitúe na actualidade un argumento central nos documentos de planificación territorial e urbanística, así como nas estratexias de desenvolvemento local e territorial; deste xeito, é fundamental para o desenvolvemento das destrezas laborais en xeografía que o alumnado comprenda plenamente o significado da paisaxe e dea distinguido que engade esta na ordenación e xestión territoriais, en particular diferenciándoo de conceptos concomitantes como medio ambiente ou territorio. Por estas razóns, a materia ofrece un equilibrio entre contidos de tipo teórico-conceptual, dunha banda, e aspectos metodolóxicos e prácticos, da outra. En coherencia con esta formulación xenérica, a abordaxe do CEP conxugará ambos os dous na medida do posíbel.

A unidade didáctica III sitúase nun segundo momento dentro da materia na medida en que os contidos se estruturan de forma secuencial e é axeitado que o CEP sexa tratado unha vez que o curso xa estea avanzado. De entrada, o alumnado debe comprender as coordenadas teóricas do concepto central da materia (unidade I), para despois transitar á consideración habitual, antes do ano 2000, da paisaxe desde a ordenación territorial (unidade II). Situados nese punto, a unidade III pon a énfase no carácter rompedor do CEP para a ordenación e a xestión territoriais, aínda que certamente os enfoques estudados na unidade II se manteñen en paralelo, de aí que sexa necesario abordalos no temario. Alén, as unidades posteriores á III —da IV á VII— son posíbeis na medida en que o alumnado adquiriu xa os coñecementos

básicos do CEP. Así, a unidade IV achega distintos instrumentos de planificación de paisaxe, tanto de tipo indicativo como vinculante, a inmensa maioría dos cales se basean no CEP. No tocante aos instrumentos de planificación territorial que tamén se tratan na unidade IV, é o propio CEP quen determina que estes deben necesariamente integrar contidos de paisaxe. Pola súa banda, a unidade V refírese a un instrumento ordenador específico (as unidades da paisaxe), que o CEP non menciona de forma explícita, pero que se adoitan empregar para satisfacer precisamente os obxectivos marcados polo convenio internacional: identificar as paisaxes, analízalas, elaborar obxectivos de calidade para cada unha delas, etc. Logo, a unidade VI refírese a unha determinada tradición de ordenación urbanística das paisaxes anterior ao ano 2000, pero é de xustiza recoñecer que profundamente modificada a partir do CEP na medida en que se este introduce a consideración paisaxística para todo o territorio, alén dos lugares excepcionais. Finalmente, a unidade VII aborda os estudos de impacto e integración paisaxística e mais os indicadores de paisaxe; aínda que se poden rastrexar antecedentes, ambos os dous tiveron un desenvolvemento notábel desde a aprobación do CEP.

OBXECTIVOS

Xestión territorial da paisaxe é unha materia que no fundamental persegue que o alumnado acade os contidos básicos no campo da ordenación e xestión da paisaxe, tanto teóricos como de práctica aplicada de tipo técnico e metodolóxico. De acordo co programa aprobado para o curso 2013/2014, os obxectivos xerais da materia son os que se detallan a continuación:

- **Obxectivo xeral 1:** coñecer as principais achegas teóricas e metodolóxicas na planificación e xestión da paisaxe nas súas múltiples vertentes.
- **Obxectivo xeral 2:** identificar tipos e unidades de paisaxe.
- **Obxectivo xeral 3:** aprender a empregar o Convenio Europeo da Paisaxe como marco de referencia actual, ao mesmo tempo que se coñecen os instrumentos básicos de planificación da paisaxe que se derivan del.
- **Obxectivo xeral 4:** coñecer as especialidades das distintas disciplinas relacionadas coa paisaxe para integrarse en equipos dedicadas a cuestións relativas á paisaxe dentro da ordenación do territorio e da xestión ambiental.

Estabelecidos estes obxectivos xerais, o obxectivo básico desta unidade didáctica é aproximarse ao Convenio Europeo da Paisaxe (CEP). Desta formulación xenérica, derívanse unha serie de obxectivos específicos para a unidade:

- **Obxectivo específico 1:** analizar os contidos do CEP.

- **Obxectivo específico 2:** comprender que a paisaxe para o CEP abrangue todo o territorio e non só lugares excepcionais.
- **Obxectivo específico 3:** identificar as escollas conceptuais do CEP en relación aos debates académicos sobre o tema da paisaxe.
- **Obxectivo específico 4:** decatarse de que a participación é fundamental na ordenación da paisaxe segundo o CEP.
- **Obxectivo específico 5:** coñecer que mecanismos participativos concretos existen na ordenación da paisaxe.
- **Obxectivo específico 6:** deducir de que forma foi recepcionado o CEP nos distintos países europeos, de acordo coa súa organización política e administrativa, en particular no estado das autonomías español.
- **Obxectivo específico 7:** aprender os contidos básicos da Lei galega 7/2008 e relacionalos co marco establecido polo CEP, subliñando as peculiaridades do modelo galego.

Deste xeito, estes sete obxectivos específicos van fundamentalmente encamiñados á consecución do obxectivo xeral 3, aínda que en menor medida tamén se corresponden co obxectivo xeral 1. En efecto, o CEP pódese entender como unha achega teórica e metodolóxica máis, fundamental na planificación e xestión da paisaxe, a cal de feito é determinante no contexto actual.

Cómpre dicir que estes obxectivos específicos están profundamente engarzados con outras unidades da materia. Así, os tres primeiros obxectivos específicos son posíbeis só na medida en que o alumnado interiorizou a unidade I, dedicada a unha abordaxe teórico-conceptual da paisaxe. En concreto, o obxectivo específico 2 é clave e relación á unidade II, pois só desde unha comprensión clara do feito que tradicionalmente a paisaxe só se concibiu como unha «calidade» cinguida a determinadas áreas consideradas merecedoras da «condición paisaxística» se pode inferir que o CEP ten un carácter «rupturista» en tanto que xeneraliza esa «condición paisaxística» a todo o territorio. No tocante aos obxectivos 4 a 7 son a base para o desenvolvemento que se fai nas unidades IV a VI dos instrumentos de ordenación e xestión da paisaxe, maioritariamente derivados do CEP. Neses instrumentos, a participación pública (obxectivos específicos 4 e 5) ten un rol determinante.

METODOLOXÍA E ACTIVIDADES PROPOSTAS

A unidade didáctica desenvólvese mediante dous tipos de metodoloxías docentes. Dunha banda, a exposición maxistral dos contidos básicos do tema por parte do docente, que ocupará unhas 5 horas. Da outra, o traballo do alumnado, que será tanto individual como grupal, para o cal se prevén un total de 10 horas.

As aulas expositivas pretenden achegar os contidos fundamentais da unidade que o alumnado debe coñecer e comprender, no fundamental de tipo teórico-conceptual. Nestas sesións, e para promover a participación activa do alumnado, formularanse cuestións de forma regular para suscitar o debate e para deducir en todo momento en que punto se atopa o grupo no proceso de aprendizaxe. O obxectivo principal que guía esta forma de desenvolver as aulas en base a preguntas é que o alumnado acabe por decatarse do rol fundamental que xoga o CEP na ordenación e xestión da paisaxe actualmente, o que implica subliñar os seus avances en relación á situación anterior e deducir as formas en que este documento se aplicou en distintos contextos territoriais. Deste xeito, preténdese matizar o carácter expositivo xeral destas aulas con mecanismos de tipo interactivo.

Aínda que se utilizarán diapositivas dixitais como recurso didáctico, e dado o forte carácter normativo dos contidos desta unidade, primarase durante estas 5 horas o traballo cunha escolma de textos seleccionados. Esta escolma incluírá non só documentos lexislativos claves (o CEP ou a Lei 7/2008), senón tamén textos orientados á análise e valoración deses desenvolvementos normativos e as súas aplicacións en distintos países. No Anexo 1 achégase unha posíbel escolma neste sentido. A escolma de textos estará dispoñíbel ao principio da unidade en Campus Virtual <http://www.usc.es/campusvirtual/>, de xeito que o alumnado a poderá obter de forma doada.

O traballo autónomo do alumnado ten unha grande importancia para esta unidade na medida en que este debe ser capaz de ler os textos que se faciliten fóra da aula, nomeadamente da escolma, cunha previsión horaria máxima de 5 horas. Deste xeito, preténdese que na aula propiamente se oriente o tempo ao debate e ás cuestións que non fiquen claras deses textos, e non a revisar os seus contidos, que deben estar lidos para daquela. Tamén se prevé unha pequena procura autónoma por parte do alumnado, de tipo práctico, que non suporá en ningún caso máis de 3 horas.

A nivel grupal, o traballo consiste nomeadamente no debate e intercambio de opinións na aula. En calquera caso procurarase sempre que se dean argumentado as opinións que se emitan. Aproximadamente, resérvanse 2 horas para este traballo grupal na aula.

Como actividades concretas que se pretenden realizar no desenvolvemento da unidade didáctica, propóñense as seguintes tres:

- Unha procura autónoma sobre a transposición, recepción ou omisión do CEP en distintos países europeos ou nas comunidades autónomas españolas, que como se dixo é de 3 horas. Esa procura deberase expor esquematicamente na aula, en aproximadamente unha hora interactiva (de 3 a 5 minutos por alumno/a). Non se solicitará unha entrega escrita, dado que o obxecto é que o alumnado reflexione e dea explicado o que procesou, non que lle dedique tempo á escrita. Na medida do posíbel, tentarase que cadaquén traballe sobre un territorio que lle esperte interese.

- Con posterioridade a estas exposicións, procederase a un debate de contraposición de modelos de posicionamento de distintos territorios en relación á CEP, de aproximadamente unha hora.
- Debates consecutivos sobre os textos que se vaian traballando na aula ou que se pidan ler fóra dela. En particular, prevemos un debate sobre metodoloxías de participación pública en materia de paisaxe, dentro das 5 horas previstas de tipo expositivo para esta unidade.

Para facilitar a aprendizaxe, todas estas actividades poderán ser apoiadas mediante titorías en liña a través do correo electrónico, nas cales se poden formular dúbidas, problemas, cuestións, etc. que xurdan durante o proceso educativo. Asemade, o docente estará dispoñíbel para o alumnado nas horas de titoría establecidas.

En total, en termos de ECTS, as actividades formativas desta unidade supoñen ao redor de 15 horas. Dado que a materia ten unha previsión de 150 horas segundo a memoria do título aprobada en 2009, as 15 horas están ben dimensionadas nun conxunto formado por sete unidades e mais outras actividades da materia non directamente atribuíbeis a esas unidades (saídas de campo, realización dos exames, estudo individual fóra das aulas de preparación para o exame, etc.).

AVALIACIÓN DA UNIDADE DIDÁCTICA

A avaliación terá lugar ao longo do desenvolvemento da unidade didáctica (procesual) e ao seu remate (final). Non se prevé unha avaliación inicial específica para esta unidade, dado que está engarzada dentro da secuencia de aprendizaxe e a información sobre as ideas previas e mais os coñecementos anteriores do alumnado será obtida ao comezo da materia. Pola experiencia previa, o coñecemento sobre o CEP adoita ser nulo ou moi escaso e neste sentido non soe ser moi útil dedicar tempo a confirmar este punto de partida habitual.

No tocante á avaliación procesual, consistirá nas preguntas continuas no marco do desenvolvemento docente e no seguimento das actividades propostas, nomeadamente a procura autónoma sobre o CEP por territorios e o posterior debate na aula, así como o debate sobre metodoloxías de participación pública en materia de paisaxe. En relación á breve presentación na aula, para a avaliación teranse en conta os seguintes criterios concretos:

- Contidos organizados e estruturados.
- Claridade na exposición.
- Grao de afondamento.
- Capacidade crítica e valorativa.
- Grao de elaboración persoal.
- Capacidade de atracción ao/á oínte.
- Uso intelixente das tecnoloxías.
- Discurso, oratoria e xestualidade na exposición.
- Duración adecuada da exposición.

As observacións efectuadas en relación a estas actividades serán tidas en conta no 30% da avaliación da materia baseada nos traballos prácticos consecutivos. Non se poderá superar a materia se estas actividades, como outras correspondentes ao resto das unidades didácticas, non foron realizadas no marco das aulas definidas como interactivas.

Doutra banda, a avaliación desta unidade didáctica realizarase de forma conxunta co resto das unidades didácticas contidas no programa xeral da materia a través dun exame final. Nesta proba as cuestións non serán unicamente relativas a coñecementos de tipo memorístico (asimilación de contidos teóricos, por exemplo os do CEP ou a Lei 7/2008), senón que se dirixirán tamén a amosar a capacidade de razoamento e demostrar que se acadaron habilidades práctico-metodolóxicas. Este exame puntúa un 50% da cualificación final.

O alumnado que non supere a materia na primeira convocatoria deberá repetir a parte non superada (exame, traballos relativos ás actividades, ou memorias de saídas de campo) na segunda, aínda que voluntariamente se poden repetir todas elas.

CONTIDOS BÁSICOS

De acordo con Zoido (2009), existe un certo debate sobre como denominar o Convenio Europeo da Paisaxe (CEP), coa dúbida de se se trata dun *convenio* ou dunha *convención*. Dado que a expresión maioritaria é a primeira e que constitúe propiamente dun tratado internacional, e non unha asemblea ou xuntanza xeral, preferíremola a todos os efectos neste texto. En todo caso, o CEP consiste nun documento asinado o 20 de outubro de 2000 en Florencia (Italia) polos estados membros do Consello de Europa —que non é o mesmo cá Unión Europea. Entrou en vigor o 1 de marzo de 2004, logo de que dez países o ratificaran. Deste xeito, hai que ter en conta tres tempos na aplicación do CEP país a país: a sinatura, a ratificación (e conseguinte entrada en vigor nun país en concreto) e a entrada en vigor de forma xeral (art. 13).¹ Producíronse moitas ratificacións con posterioridade á entrada en vigor, por exemplo a de España, en data do 1 de marzo de 2008. En todo caso, desde o ano 2000 considérase un documento moi relevante no conxunto de Europa. A primeira asemblea lexislativa que se adheriu ao CEP, o 14 de decembro de 2000, foi o Parlament de Catalunya, mais sen efectos en termos de ratificación por parte do Estado español.

Aínda que o CEP na actualidade se cingue ao contexto europeo, están en marcha varias iniciativas encamiñadas á creación dun marco planetario en materia de paisaxe, partindo precisamente do tratado europeo. Este é o caso da Federación Internacional de Arquitectos Paisaxistas (IFLA), que promove desde 2010 un

¹ Os fragmentos que se van empregar na aula do CEP formarán parte da escolma de textos e figuran no Anexo 1, texto 1 da presente unidade didáctica.

Convenio Global da Paisaxe,² debatido por primeira vez no cume global de Río+20,³ vinte anos despois do Cume da Terra de 1992 no Río de Xaneiro (Brasil). Tamén en numerosos países de fóra de Europa se propuxo a adaptación do CEP á súa realidade, por exemplo en Colombia (Carta Colombiana da Paisaxe)⁴ ou, a nivel rexional, coa Iniciativa Latinoamericana da Paisaxe.⁵

1. O concepto de *paisaxe* no Convenio Europeo da Paisaxe

A paisaxe defínese textualmente no CEP como «calquera parte do territorio tal como a percibe a poboación, cuxo carácter sexa o resultado da acción e a interacción de factores naturais e/ou humanos» (art. 1.a).⁶ En coherencia co explicado nas unidades didácticas anteriores, nesta definición:

- O acto perceptivo é necesario para podermos falar de paisaxe. A percepción reporta a representacións, imaxes, reelaboracións, miradas, etc.
- Recoñécense os factores humanos como claves na conformación material da paisaxe, en combinación cos factores físicos. Isto fai referencia á construción cultural do territorio.
- En consecuencia, a paisaxe debe entenderse como «dobremente cultural»: desde o punto de vista físico, a compoñente cultural é consubstancial á noción de paisaxe, e asemade é precisa a percepción (*per se* cultural tamén, neste caso de natureza inmaterial) para que se acabe de producir propiamente paisaxe.

Ante todo, o CEP posúe o éxito de achegar esta definición operativa na que se poden sentir identificar un amplo rango de sensibilidades e que —aínda máis relevante— pode ser trasposta á lexislación dos distintos países. Deste xeito, esta definición integrada convértese nunha referencia de primeira orde para o conxunto europeo.

Asemade, o CEP introduce dúas novidades dignas de mención que consideramos directamente ligadas ao concepto mesmo de *paisaxe*. Dunha banda,

² http://www.iflaonline.org/index.php?option=com_content&view=article&id=26&Itemid=36 [citado 8 xullo 2013].

³ http://www.recep-enelc.net/allegati/RECEP-ENELC_final%20paper_Seminar%20CIDCE%20Limoges.pdf [citado 8 xullo 2013].

⁴ <http://www.iflaonline.org/images/PDF/INTLANDSCAPECONVENTION/colombia1.pdf> [citado 8 xullo 2013]. Cómpre notar que a expresión carta da paisaxe no contexto europeo ten un significado moi distinto (véxase a unidade didáctica IV desta mesma materia).

⁵ <http://laliniciativablog.wordpress.com/> [citado 8 xullo 2013].

⁶ Todas as citacións ao CEP proceden da versión galega do mesmo, dispoñíbel en: <http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/heritage/landscape/VersionsConvention/Galicien.pdf> [citado 8 xullo 2013].

a existencia dun dereito da cidadanía a ter e a gozar dunha paisaxe de calidade; relacionado con isto, a paisaxe conceptúase como un elemento de calidade de vida e como factor de desenvolvemento comunitario (Nogué *et al.*, 2008; Luginbühl, 2006). Doutra banda, o CEP consolida a idea que a *paisaxe* abrangue todo o territorio, non só os lugares excepcionais. Un dos puntos do preámbulo conecta perfectamente estas dúas novidades que achamos altamente significativas: «a paisaxe é un elemento importante da calidade de vida das poboacións en todas partes: nos medios urbanos e rurais, nas zonas degradadas e de gran calidade, nos espazos de recoñecida beleza excepcional e nos máis cotiáns».

En coherencia con estas novidades, o art. 2 do CEP reza que «[se aplicará] a todo o territorio [...] e abranguerá as áreas naturais, rurais, urbanas e periurbanas. Comprenderá así mesmo, as zonas terrestre, marítima e as augas interiores. Refírese tanto ás paisaxes que poidan considerarse excepcionais como ás paisaxes cotiás ou degradadas.» A partir de aquí, adxectivos como *urbana*, *rural*, *cultural* ou *periurbana* se deben considerar como subordinados a unha determinada comprensión do substantivo.

A pesar de que esta xeneralización da condición paisaxística a todo o territorio é agora unha realidade xurídica indubidábel, o certo é que causou e causa certa controversia. En efecto, autores como Roger (2008) insistiron no feito que só se unicamente median para un territorio dado os dous procesos culturais mencionados se pode falar propiamente de *paisaxes*, e o certo é que a percepción, poñamos por caso, non sempre se ten en conta. Asemade, en Paül *et al.* (2011) advertimos do risco de banalización do significado da paisaxe e a súa confusión co concepto de territorio. Diciamos daquela que «non se trata de pretender un elitismo territorial no que só uns determinados poidan “acceder” á categoría paisaxística, pero cómpre sermos coidadosos na aplicación dos conceptos» (p. 17; a tradución é nosa). Estas dúbidas conceptuais foron consideradas por Zoido (2012: 14), quen se amosou «sorprendido» por estes matices.

2. Análise das cuestións fundamentais do Convenio Europeo da Paisaxe

De entre a totalidade dos contidos abordados polo CEP, a nosa lectura debe centrarse naqueles que son máis transcendentais na xestión e ordenación da paisaxe. En concreto, e seguindo o texto 1 do Anexo 1, no art. 1 do CEP hai unha serie de definicións que é fundamental coñecer e comprender, alén da estrita definición da *paisaxe* en si mesma. En particular, as *políticas paisaxísticas* defínense como conformadas por tres grandes principios:

- A *protección* ten un carácter conservador e relaciónase co valor patrimonial, xa sexa cultural ou natural.
- A *xestión* oríentase ao mantemento dunha paisaxe no seo do desenvolvemento sustentábel, é dicir, tendo en conta as dimensións económica, ambiental e social.

- A *ordenación* posúe un claro sentido de intervención, en termos de mellora, restauración ou creación de paisaxes. Así, é importante subliñar que, baixo o CEP, *ordenación da paisaxe* non é sinónimo directo de *ordenación territorial* ou ideas concomitantes, que ten un carácter moito máis abrangente (Zoido, 2006a).

Todo o feixe de determinacións derivadas do establecemento destas *políticas paisaxísticas* pódese desenvolver coa aparición de novos instrumentos, métodos, organismos, etc. especificamente paisaxísticos, por exemplo con plans de ordenación da paisaxe de distinto tipo (véxase unidade didáctica IV). Así, o art. 6.E do CEP establece que, co gallo de aplicar as políticas en materia de paisaxe, cómpre aprobar os instrumentos necesarios destinados a protexer, xestionar e/ou ordenar a paisaxe. Porén, é moi relevante indicar que o art. 5.d do CEP manda integrar os contidos paisaxísticos noutras políticas temáticas (cultura, medio ambiente, agricultura, desenvolvemento económico, etc.) ou ben en políticas de tipo territorial e urbanístico, é dicir, «en calquera outra política que poida ter un impacto directo ou indirecto sobre a paisaxe», tal e como di literalmente o tratado internacional. Precisamente algúns territorios preferiron, antes que crearen políticas da paisaxe *ex novo*, desenvólvelas no seo desoutras liñas temáticas ou territoriais existentes con anterioridade (véxanse os puntos 5 e 6 desta unidade didáctica).

Un concepto clave que tamén aparece neste art. 1 do CEP é o de *obxectivo de calidade paisaxística* (OCPs). A definición indica que, para unha paisaxe específica, as autoridades competentes deben establecer cales son as aspiracións das poboacións no que fai ás características paisaxísticas da súa contorna. Isto implica que se debe determinar que é «unha paisaxe específica», algo que normalmente se adoita corresponder coas *unidades da paisaxe* (véxase unidade didáctica V). O CEP destaca a necesidade dun acordo social ao redor dos OCPs, de xeito que tamén se poden definir como «orientacións preliminares para a formulación das medidas a adoptar para protexer, xestionar e ordenar paisaxes [e que] deben ser elaborados articulando as necesidades sociais e os valores que a poboación atribúa ás paisaxes» (Cortina, 2009: 348). Nesta liña, cómpre non perder de vista que o art. 6 do CEP compromete os territorios que o ratifiquen a identificaren as paisaxes do seu territorio, analizándoas, e tendo en conta as transformacións e presións que teñen, así como as súas calidades a través da determinación de cadanseus valores —o que normalmente se coñece como diagnose paisaxística. Esta identificación analítica acompañada da súa correspondente diagnose é o punto de partida para os OCPs.

3. O rol clave da participación pública en materia de paisaxe

Tal e como xa se foi indicando, a xestión da paisaxe require da participación activa da cidadanía. Se a paisaxe é percepción, daquela as opinións cidadás son imprescindíbeis. Ademais, o propio CEP determina que a participación debe ter lugar e que esta é un compromiso dos territorios que o ratifiquen (art. 5.c). En efecto, se ben a análise

da paisaxe é unha tarefa que estivo reservada tradicionalmente a especialistas das disciplinas consideradas na unidade didáctica I desta materia, desde o CEP está meridianamente claro que a cidadanía debe poder participar nas decisións relativas á paisaxe. Deste xeito, cómpre involucrar a cidadanía na definición de políticas de paisaxe e existe o dereito a vivir nunha paisaxe de calidade (Priour e Dureausseau, 2006). Neste sentido, Jones (2007: 616) propón falar dunha *coexistión da paisaxe* na que a participación cidadá non substitúe a toma de decisións formalizada mediante o sistema político-administrativo, senón que a complementa. As bondades das políticas paisaxísticas participadas foron gabadas por múltiples autores. No texto 2 do Anexo 1 achegamos un texto que nos semella pertinente neste sentido.

Antes de profundarmos especificamente na participación pública en materia de paisaxe, convén referirse á participación nun marco máis amplo, é dicir, no seo das políticas territoriais e ambientais (Fernández Muñoz, 2006). De feito, en ordenación territorial desenvolveuse toda unha teoría sobre a *planificación colaborativa* na que se esixe un proceso consensual de toma de decisións (Healey, 1997).

Como é sabido, o sistema político da democracia representativa baséase primordialmente nas eleccións organizadas mediante sufraxio universal cada un determinado período de tempo. Este sistema entrou nos últimos anos nunha crise de confianza que algúns autores caracterizan como desafección democrática, en parte causada pola sensación xeral de que o único momento no que a cidadanía (electorado) ten «poder» é cando hai eleccións e o resto do mandato as persoas que foron escollidas adóitanos tomar como unha especie de «cheque en branco», sen que frecuentemente atendan ás razóns da cidadanía (Davoudi, 2006). Precisamente para evitar as eivas detectadas nesta forma de actuar xorde e esténdese o recurso á participación pública.

Non existe un acordo absoluto sobre o significado de *participación* e de feito é evidente que a palabra pode responder a varios significados e a contextos ideolóxicos diversos. Porén, pódese dicir que «[s]e entende por participación cidadá a intervención da cidadanía nos asuntos públicos, de forma individual ou colectiva» (Nogué *et al.*, 2010: 16; a tradución é nosa). En xeral, mediante ela procúrase que as decisións políticas se produzan con consciencia dos valores e dos intereses da cidadanía, de xeito que se dea un consenso operativo ao redor dos temas obxecto de toma de decisións mediante un diálogo «de ida e de volta». Así, a participación facilita a aparición de dinámicas de colaboración entre cidadanía e administración e teoricamente que a primeira confíe máis nas institucións porque estas se aproximan procurando a súa complicidade. En termos xerais, crese que a participación é unha vía de loita contra a desafección mencionada e, polo tanto, de consolidación da democracia (Jones, 2007). Nalgunha contribución foise alén disto e falouse mesmo do necesario tránsito dunha *democracia representativa* a unha *democracia de corte participativo* ou *deliberativo* (Cortina, 2009; Luginbühl, 2009). En termos xerais, a participación é desexábel desde distintos puntos de vista que sistematizan Nogué *et al.* (2010: 16) e que reproducimos no Anexo 1, texto 3.

Debateuse arreo sobre os problemas que poden xurdir cando a participación non é real e limitábase a un mero formulismo que a administración entende que debe «aturar» ou pasar por el, por imperativo legal. Neste sentido, González (2006) distingue entre procesos de participación estruturados e non estruturados. Nos primeiros a administración pretende aplicar un «efecto funil» aos intereses cidadáns, sobre todo cando xorde un conflito por un determinado asunto, intentando cumprir formalmente coa participación, pero á práctica a cidadanía non se sente escoitada. Nos segundos, en cambio, a administración vese obrigada a reformular o seu rol, as súas funcións e as súas decisións e é entón cando a cidadanía sente acomodo e é tida en conta. En definitiva, non se trata de evitar os conflitos, senón de saber xestionalos mediante o recurso á participación (Jones, 2007).

Habitualmente, existe o risco de que os estamentos políticos convoquen a cidadanía para «ficaren ben», sobre todo unha vez que xorde un conflito, e polo tanto que eviten un verdadeiro proceso participado. Iso pode motivar unha nova frustración coa democracia e unha confirmación da desafección mencionada, pois a cidadanía valora a súa participación como unha perda de tempo sen consecuencias reais. Partindo da base que nas democracias consolidadas o interese por participar adoita ser baixo, defraudar as expectativas que se xeran é dobremente problemático.

De acordo coa literatura de referencia, existen distintos niveis de participación que culminan na denominada *participación transformadora* e que parten desde o mero período de exposición ou información pública dunha determinada actuación, que sería o grao mínimo de participación, ao cal, dito sexa de paso, as administracións están obrigadas (Nogué *et al.*, 2010) (Figura 1). Pero o certo é que interesa unha participación transformadora para os efectos do desenvolvemento de políticas de paisaxe, a pesar de que en determinadas ocasións a participación se poida reducir a mecanismos meramente consultivos.

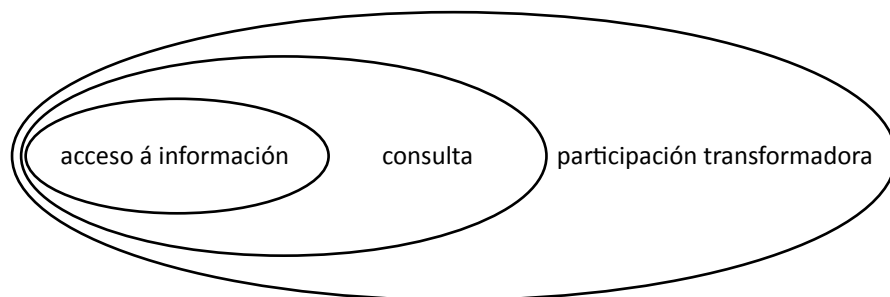


Figura 1. Niveis de participación establecidos no art. 14 de la Directiva 2000/60/CE de política de aguas de la Unión Europea. Adaptado de Nogué *et al.* (2010: 17).

Os niveis de participación pódense conceptualizar estruturados tal e como se establece na Figura 1, de uso recorrente no contexto europeo, ou a través da xa clásica «escaleira da participación». Esta última vai da manipulación ao control cidadán, pasando por varios graos de consulta e información. A súa primeira formulación semella ser dunha data tan temperá como 1969 e desde daquela prodigouse en publicacións e informes

governamentais (Davoudi, 2006). Existen variantes da mesma, mais ofrecemos unha simplificación na Figura 2.

	<i>MÁXIMA PARTICIPACIÓN</i>
	6. Control cidadán: decisións iniciadas e dirixidas pola poboación
	5. As decisións inicianas outras persoas mais planifícanse coa poboación
	4. A poboación é informada e tamén é consultada na toma de decisións
	3. Poboación informada na toma de decisións, mais que non participa
	2. A poboación é usada como «decorado» na toma de decisións
	1. Poboación manipulada
	<i>SEN PARTICIPACIÓN</i>

Figura 2. Escaleira da participación (modelo simplificado).
Elaboración propia, a partir de Davoudi (2006).

No ámbito da participación pública en asuntos ambientais, destaca o Convenio de Aarhus de 1998, oficialmente denominado «sobre o acceso á información, do público na toma de decisións e o acceso á xustiza en materia de medio ambiente». Neste convenio aparece a paisaxe como un dos asuntos que forman parte da devandita «materia de medio ambiente» (art. 2.3.a),⁷ aínda que non se poden confundir paisaxe e medio ambiente (Roger, 1997). En todo caso, isto obriga legalmente a participar nas decisións de paisaxe. No fundamental, Aarhus regula o acceso á información e á participación pública en materia ambiental no seo do dereito das persoas das xeracións actuais e futuras a viviren nun medio que garanta a súa saúde e o seu benestar. Aarhus manda que as administracións poñan a disposición do público a información ambiental, sen que se deba invocar interese lexítimo niso (art. 4.1.a), e, aínda con máis razón, cando se solicite expresamente; neste sentido, as administracións só se poden negar a facilitar información en elaboración, ou con datos secretos ou confidenciais (art. 4.4). Como puntos significativos, cómpre sinalar que o Convenio de Aarhus determina que:

- A participación implica informar cando se inicia calquera proceso de toma de decisións (art. 6.2). A participación non se pode demorar até o

⁷ A versión oficial do Convenio de Aarhus en galego-portugués atópase en:
<http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/EU%20texts/conventioninportogese.pdf>
[citado 8 xullo 2013].

momento no que xa estea todo decidido (art. 6.4), senón que desde o comezo a cidadanía debe ser tida en conta.

- A participación debe contar con distintas fases cuxa duración implique uns prazos razoábeis (art. 6.3).
- A participación ten que ser asumida pola administración (art. 6.8). Neste sentido, é necesario que, na decisión final da autoridade, se indiquen as razóns que levaron a seguir unhas ou outras decisións en relación ao proceso participativo (art. 6.9).

Estabelecido este marco de referencia, cómpre comentar que, de acordo con Fernández Muñoz (2008, 2006) existen unha serie de aspectos na formulación de traballos de paisaxe nos que a participación é especialmente pertinente. Lístanse deseguido:

- Dimensión identitaria da paisaxe. Cada sociedade ten unha forma de relacionarse coa paisaxe. Neste sentido, cómpre entender como caracteriza cada comunidade a súa paisaxe e con que imaxes a identifica. En paralelo, cabe listar os lugares emblemáticos, simbólicos, máis intensamente vividos ou celebrados, etc. da paisaxe, pois deben ser merecedores dunha atención especial. Esta información, debidamente procesada, debe formar parte dos apartados iniciais de calquera traballo en materia de paisaxe, sexan de tipo analítico ou de diagnóstico.
- Dimensión dinámica da paisaxe. Interesa coñecer que valoración lle merecen á sociedade as transformacións que se operan na paisaxe. No noso contexto a devandita valoración adoita ser negativa porque as comunidades soen entender que algunhas paisaxes están en perigo ou con modificacións non desexadas, o que lles leva a pedir que se «salven» ou que se protexan no seu conxunto, ou en concreto paraxes emblemáticas.
- Aspiracións paisaxísticas. Trátase de captar cal é a paisaxe que a poboación quere, o contorno no que a cidadanía desexa desenvolver a súa vida. A noción de aspiración paisaxística concrétase nos xa mencionados OCPs.
- En particular, e en liña cos conceptos contidos no CEP e no Convenio de Aarhus, as propostas, as políticas e as transformacións da paisaxe que a administración poida querer levar a cabo deben contar co acordo cidadán.

4. Mecanismos específicos de participación en materia de paisaxe

Na táboa 1 sistematizamos dúas listaxes recentes de técnicas concretas de participación en materia de paisaxe. Tal e como se pode comprobar, non existe un acordo sobre as mesmas, nin sobre a súa clasificación. Nogué *et al.* (2010: 32-

35) agrúpanas en tres grandes tipos: técnicas cualitativas, técnicas cuantitativas e técnicas deliberativas. No texto 4 do Anexo 1 reproducéase a explicación xeral destes autores, que consideramos de interese neste sentido e que pode dar lugar a un debate sobre a idoneidade das distintas fórmulas posíbeis. Luginbühl (2009) ou o texto 5 do Anexo 1 achegan tamén interesantes apreciacións valorativas neste sentido. Cómpre apuntar que en Cataluña tivo particular éxito a participación a través de Internet, que pode ser tanto cuantitativa como cualitativa (mais non deliberativa), e que se vehiculou a través dunha serie de páxinas que aínda están dispoñíbeis, con cadanseus documentos valorativos.⁸

Nogué <i>et al.</i> (2010)	Cortina (2009)
Enquisa telefónica	Enquisa de opinión deliberativa
Estudo de opinión	Xurados cidadáns
Consulta web	Comités consultivos cidadáns
Entrevista a axentes	Estruturas de participación veciñais
Grupos de discusión	Foros de discusión
Obradoiros con axentes	Conferencias de consenso
Obradoiros con persoas a título individual	Mediación
Obradoiros abertos	Instrumentos de democracia electrónica

Táboa 1. Propostas de sistematización das técnicas de participación en materia de paisaxe.
Elaboración propia a partir dos dous textos.

5. A adopción do Convenio Europeo da Paisaxe

O CEP non é máis ca un marco de acción que ten natureza de tratado internacional. Tal e como se establece no propio documento, corresponde a cada país desenvolvelo mediante os instrumentos lexislativos, normativos, de planificación ou de calquera outro tipo que considere axeitados. Para facilitar ese proceso o Consello de Europa publicou en 2009 unhas liñas guía ou *Guidelines*, que están citadas no apartado de recursos en Internet do final desta unidade didáctica. En todo caso, cómpre non perder de vista a existencia de políticas de paisaxe con longa tradición en moitos países europeos, tales como Inglaterra ou Francia, con formas de traballar, ordenar e xestionar a paisaxe —e mesmo de entendela— moi enraizadas e asentadas; pensemos no primeiro caso cos *landscape character assessment* ou no segundo cos *atlas de paysages*, ambos os dous cun desenvolvemento notábel xa na década de 1990 (véxase a unidade V desta mesma materia). Estes mecanismos preexistentes non sempre tiveron unha convivencia doada co CEP, de xeito que se produciron tensións, adaptacións, negociacións, substitucións, etc.

⁸ http://www.catpaisatge.net/esp/catalegs_participacio.php [citado 8 xullo 2013].

De entrada, tal e como se pode comprobar no Anexo 2, non todos os países do Consello de Europa ratificaron co seu instrumento propio o CEP. Isto implica que, malia que entrou en vigor en xeral o 1 de marzo de 2004 —como vimos máis arriba, cando dez países o ratificaran—, aínda hai numerosos territorios que non o traspuxeron ao seu ordenamento xurídico e mesmo é posíbel que non o cheguen a facer porque así o decidiron soberanamente. O caso de España é ilustrativo, pois non o ratificou até 2007, a pesar que xa daquela existían dúas leis autonómicas de paisaxe —a valenciana e a catalá— que fixaban políticas de paisaxe nos seus respectivos territorios e que xa estaba en vigor a nivel xeral desde 2004.

Pode valer como demostración da diversidade de situacións a tese de doutoramento de Wilbrand (2010), quen comparou os casos de Alemaña, Eslovaquia e España. En contra do que podería semellar, Alemaña nin asinou nin ratificou o CEP. En efecto, esta república federal considera que xa conta cos instrumentos efectivos en materia de paisaxe que desenvolven cada un dos estados federais (*Länder*) desde xa hai décadas, nomeadamente a través de plans de paisaxe propiamente ditos, pero tamén en moitas ocasións mediante plans territoriais (de ordenación territorial) e de protección e conservación da natureza. Pola contra, España e Eslovaquia son países signatarios e ratificaron o CEP. España asinouno no seu día en Florencia o 20 de outubro de 2000, mais tardou sete anos en ratificalo e non entrou legalmente en vigor até marzo de 2008, aínda que como se dixo determinadas rexións ou nacionalidades autónomas no seu seo xa aprobaran antes cadansúas lexislacións en materia de paisaxe (véxase o apartado 6 dos contidos desta unidade didáctica). Eslovaquia non é un estado asinante en Florencia, mais asinouno e ratificouno axiña, polo que entrou en vigor en 2005, no seo dun país no que a toma de decisións é altamente centralizado. Curiosamente, Eslovaquia optou por un modelo de políticas de paisaxe que privilexia unha comprensión moi concreta da paisaxe, en concreto a baseada na ecoloxía da paisaxe. Deste xeito, Eslovaquia semella cingirse a unha das formas de aproximación posíbeis á temática (lémbrese a unidade didáctica I desta mesma materia), até certo punto afastándose do marco do CEP, que é moito máis abrangente.

6. O Convenio Europeo da Paisaxe en España. As leis autonómicas de paisaxe

Desde principios da década de 1990, e sobre todo desde a aprobación no ano 2000 do CEP, as rexións e nacionalidades autónomas que compoñen o Estado español levaron a cabo unha considerábel produción lexislativa, normativa e planificadora no ámbito paisaxístico. En efecto, a distribución de competencias entre a Administración xeral do Estado e as comunidades autónomas dota estas últimas, cando menos sobre o papel, de marxe de autonomía á hora de ordenar, xestionar e protexer as súas paisaxes. Aínda que non sempre se recolle literalmente a paisaxe como competencia exclusiva delas en cadanseus estatutos, sobreenténdese que a competencia exclusiva autonómica xeneralizada noutras materias tales como a ordenación territorial, o patrimonio cultural ou a conservación da natureza implica que a paisaxe está comprendida tamén.

Se ben o ámbito autonómico é competente en materia de paisaxe, a autonomía tamén leva consigo que cada territorio escolle se desenvolve ou non as súas prerrogativas. Así, o panorama de políticas e instrumentos da paisaxe é heteroxéneo. En primeiro lugar, tres comunidades contan con leis específicas para a paisaxe: o País Valenciano (aprobada en 2004),⁹ Cataluña (2005)¹⁰ e Galiza (2008).¹¹ As dúas últimas, moi similares, formulan un modelo distinto ao da lei valenciana. Así, as lexislacións catalá e galega recollen figuras de planificación vinculante da paisaxe como os catálogos e as directrices de paisaxe; na Galiza hai un instrumento non previsto en Cataluña (os plans de actuación da paisaxe en área protexida) e outro instrumento, este de natureza claramente indicativa, recóllese na lei catalá mais non na galega: as cartas da paisaxe. Pola súa banda, a lei valenciana crea unha rede de instrumentos (estudos, programas, catálogos, plan de acción territorial, etc.) con contidos moi distintos aos seus homónimos catalán ou galego. Alén disto, o estado de aplicación das leis varía en cada territorio: mentres que en Cataluña xa se desenvolveu a lei en todas as direccións marcadas polo texto lexislativo e de feito case todo o territorio está xa cuberto por catálogos de paisaxe, o País Valenciano semella ter algúns instrumentos de desenvolvemento elaborados pero non aprobados e Galiza aínda non avanzou demasiado na aplicación da lei.

Outro grupo de comunidades autónomas, situadas no polo oposto en canto a formulacións e accións concretas, só abordou a paisaxe de forma esporádica, sobre todo mediante a incorporación de consideracións puntuais de tipo paisaxístico en documentos urbanísticos ou de planificación territorial, ou na ordenación de espazos protexidos, na liña do estudado na unidade II desta materia. Estremadura e a Comunidade de Madrid son dous exemplos paradigmáticos deste modelo, aínda que nos últimos anos semella que a rexión da capital encargou varios estudos fundamentalmente analíticos (Mata, 2009), que se suman a investigacións previas realizadas nesta mesma dirección xa na década de 1990 (por exemplo, Gómez Mendoza, 1999), pero que aparentemente non levaron a unha toma de decisións en materia de paisaxe.

Entre os dous modelos extremos encóntranse outras comunidades que están a tentar, con graos variábeis de intensidade, desenvolver políticas de paisaxe sen lexislación propia neste ámbito, especialmente no marco dos plans de ordenación territorial, a escala autonómica ou subrexional. É o caso de Andalucía ou Canarias, que amosan que é posíbel definir políticas e concretar determinacións nesta dirección sen necesidade de contar cunha lei propia. O abano de situacións e casos intermedios é tan amplo que se fai difícil sistematizalos. De entrada, hai comunidades que anunciaron leis de paisaxe, por exemplo Cantabria, Euskadi, A Rioxa ou Castela-A

⁹ *Llei 4/2004, de 30 de juny, de la Generalitat, d'ordenació del territori i protecció del paisatge*. Versión en español en: <http://www.boe.es/boe/dias/2004/07/20/pdfs/A26294-26316.pdf> [citado 8 xullo 2013].

¹⁰ *Llei 8/2005, de 8 de juny, de protecció, gestió i ordenació del paisatge*. Versión en español en: <http://www.boe.es/boe/dias/2005/07/08/pdfs/A24186-24189.pdf> [citado 8 xullo 2013].

¹¹ Véxase o contido 7 desta unidade didáctica.

Mancha, en fases diversas de tramitación e cuxa vontade nesta dirección en varios casos posibelmente decaeu ao producírense cambios de goberno.¹² Outras comunidades aprobaron hai pouco (ou están en trámites) documentos xerais de ordenación do conxunto do seu ámbito territorial que incorporan a dimensión paisaxística, aínda que ás veces non fique claro como se trasladarán as determinacións xerais a unha paisaxe concreta, xeralmente a escala subrexional ou urbanística. É o caso de Navarra (cun documento de ordenación do conxunto do territorio aprobado en 2004), Andalucía (2006), Castela e León (2008) ou Galiza (2011). En xeral, domina unha integración da paisaxe dentro dos instrumentos de ordenación, e nalgúns casos nos ambientais. Ambas as dúas posibilidades representan unha redución evidente do que establece o CEP, que convida a asumir de forma ampla a noción de paisaxe por parte de todas as políticas públicas.

Unha vía particular pola que optaron máis recentemente varios territorios é a das denominadas *estratexias de paisaxe*, que son documentos indicativos, polo tanto non normativos, que constitúen unha especie de documento marco de coordinación e actuación en materia de paisaxe para cada territorio. Non son instrumentos previstos por ningunha lexislación, pero enténdese que desenvolven o CEP. É o caso de Mallorca (2009) —os consellos insulares baleares teñen transferidas as competencias en ordenación territorial desde o goberno balear—, Murcia (2011) ou Andalucía (2012). O caso talvez sorprendente é o de Galiza, cuxa estratexia é de 2011, pois neste país se desenvolve ao mesmo tempo que existe unha lexislación propia, de forma que se produce unha coexistencia entre instrumentos varios.

A análise caso por caso das autonomías efectuada por Paül e Queralt (2009) non permite concluír que haxa modelos claramente mellores ca outros. Alén da existencia dunha determinada normativa ou instrumento, os elementos que parecen determinar a efectividade das políticas e actuacións no ámbito da paisaxe son a presenza dunha decidida vontade política, a integración efectiva da paisaxe na ordenación territorial e a coherencia en canto á normativa e aos instrumentos.

Finalmente, a Administración Xeral do Estado, cuxas Cortes Xerais ratificaron en novembro 2007 o CEP —de xeito que entrou en vigor o 1 de marzo de 2008—, aínda non definiu que papel vai desempeñar en relación coa paisaxe. A pesar de que autores como Florencio Zoido (véxase o texto 6 do Anexo 1) argumentan que o poder central pode ter un rol activo nesta materia, de momento o Goberno de España non desenvolveu ningún instrumento nin normativa para mellorar a ordenación, xestión e/ou protección da paisaxe no conxunto do territorio estatal. Non obstante, existen iniciativas concretas que apuntan a certa vontade de posicionarse neste ámbito, como o proxecto analítico do *Atlas das paisaxes de España* (Mata e Sanz, 2003), ou ben determinadas leis recentes. En particular a Lei 45/2007, do 13 de decembro,

¹² En xaneiro de 2012 foi aprobado o anteproxecto de Lei de paisaxe do País Vasco, mais non chegou a tramitarse polo fin da lexislatura. O texto está dispoñíbel en: http://www.euskadi.net/contenidos/normativa/ley_paisaje/es_ley/adjuntos/anteproyecto_ley_paisaje.pdf [citado 8 xullo 2013].

do patrimonio natural e da biodiversidade anuncia no seu preámbulo unha posíbel política española de paisaxes en nome das competencias básicas en materia de medio ambiente das que dispón a autoridade central; asemade, segue a legislar sobre unha figura de *paisaxe protexida* aplicada de forma diversa por algunhas comunidades autónomas e que representa unha contradición co carácter non elitista da paisaxe segundo o CEP (véxase o texto 7 do Anexo 1). En definitiva, o complexo e non sempre ben resolto funcionamento do estado das autonomías maniféstase tamén no ámbito das políticas de paisaxe.

7. O Convenio Europeo da Paisaxe na Galiza: a Lei 7/2008 e a conformación da política galega de paisaxe

Até a VII Lexislatura (2005-2009) non houbo na Galiza política de paisaxe. O máis relevante nesa lexislatura foi a aprobación da Lei 7/2008, do 7 de xullo, de protección da paisaxe. Trátase dunha peza legislativa que se promulgou ao final dese cuatrienio e o cambio do goberno acaecido nas eleccións de marzo de 2009 fixo que a súa aplicación xa correspondese a unha sensibilidade política distinta. Dado que a Lei 7/2008 é o documento normativo clave en materia de paisaxe na Galiza, cómpre coñecer as súas principais disposicións, que sistematizamos na seguinte listaxe interpretativa. O texto 8 do Anexo 1 recolle os fragmentos máis significativos aos nosos efectos.

- Inspírase deliberadamente no CEP (art. 2). Así, no art. 3 reproducense as definicións que o CEP dá para *paisaxe*, *política de paisaxe* e *obxectivo de calidade paisaxística*. Igualmente, no art. 6 listanse os conceptos básicos do CEP en relación ás políticas de paisaxe: *protección*, *xestión* e *ordenación*. Dado que a Lei 7/2008 abrangue estas tres posibilidades de actuación en materia de paisaxe, sorprende que se denomine globalmente tan só como de *protección da paisaxe*. Pola súa banda, o art. 5.2 manda que os poderes públicos todos integren a consideración da paisaxe na ordenación territorial e urbanística e nas súas políticas sectoriais («ambientais, do patrimonio cultural, agrícolas, forestais, sociais, turísticas, industriais e económicas»), cunha listaxe que engade un par de campos de acción máis á literalidade do CEP, cremos que cunha influencia moi discreta até o de agora na praxe política e administrativa na Galiza.
- No tocante aos instrumentos de desenvolvemento, a Lei 7/2008 establece catro ferramentas (art. 8):
 - o Os *catálogos*, que son documentos que deben inventariar, analizar e diagnosticar as paisaxes. A lei establece que estes «deberán delimitar [...] as grandes áreas paisaxísticas» (art. 9). Porén, o mapa de grandes áreas paisaxísticas publicouse en 2011 (Figura 3) e os catálogos que

están elaborados¹³ ou en elaboración¹⁴ son na praxe a escala inferior a esas grandes áreas paisaxísticas mencionadas no texto lexislativo, que de feito xa están delimitadas. Esa nova escala son as «comarcas paisaxísticas», que, á súa vez, se subdividen en áreas e unidades da paisaxe. Ademais, o catálogo aprobado en 2012 incluíu contidos de prognose e síntese, alén dos esixidos pola Lei 7/2008. Estudaremos na unidade didáctica IV as súas características.

- o *As directrices* baséanse nos catálogos e consisten nas determinacións vinculantes para cada unidade co obxectivo de acadar os obxectivos de calidade da paisaxe (art. 10).
 - o *Os estudos de impacto e integración* asóciase a aqueles proxectos que deban someterse a un procedemento de declaración de impacto ambiental (art. 11). Existen xa unhas guías metodolóxicas neste sentido, publicadas en 2012, que serán consideradas na unidade didáctica VII desta mesma materia.
 - o *Os plans de acción da paisaxe en áreas protexidas* son un instrumento propio, sen parangón nas outras lexislacións autonómicas, especificamente deseñado para áreas protexidas de acordo coa Lei 9/2001, do 21 de agosto, de conservación da natureza. Este «solapamento» entre as disposicións ambientais e as paisaxísticas pode deberse a que durante a VII Lexislatura o desenvolvemento da política de paisaxe estivo en mans da consellaría competente en medio ambiente.
- Os art. 13 establece a creación do Observatorio Galego da Paisaxe e as súas funcións. Na VIII Lexislatura creouse o Instituto de Estudos do Territorio,¹⁵ que asumiu as competencias en paisaxe mentres non se constituía o devandito Observatorio.
 - O art. 14, seguindo as indicacións do CEP, faculta as accións de formación, sensibilización, educación e concertación en materia de paisaxe. Fóra da listaxe de instrumentos do art. 8, o art. 14 establece os denominados *pactos pola paisaxe* ou instrumentos voluntarios de concertación en materia de paisaxe, que son equivalentes ás *cartas da paisaxe* de Cataluña.

¹³ http://www.cmati.xunta.es/seccion-tema/c/Territorio_e_urbanismo_Paisaxe?content=Direccion_Xeral_Sostibilidade_Paisaxe/Catalogo_paisaxe_Deza/seccion.html&std=introduccion.html [citado 8 xullo 2013]. Foi aprobado en 2012 mediante o Decreto 171/2012, do 1 de agosto, polo que se aproba o Catálogo da paisaxe da comarca paisaxística de Deza.

¹⁴ Costa da Morte e Foxa de Ourense.

¹⁵ Decreto 244/2011, do 29 de decembro, polo que se aproban os estatutos do organismo autónomo Instituto de Estudos do Territorio.

ANEXOS**Anexo 1: Escolma de textos para o seguimento da unidade****1. Convenio Europeo da Paisaxe (fragmentos)****«Artigo 1 — Definicións**

Para os efectos do presente Convenio:

- a) por “paisaxe” entenderase calquera parte do territorio tal como a percibe a poboación, cuxo carácter sexa o resultado da acción e a interacción de factores naturais e/ou humanos;
- b) por “política en materia de paisaxes” entenderase a formulación, por parte das autoridades públicas competentes, dos principios xerais, estratexias e directrices que permitan a adopción de medidas específicas con vistas á protección, xestión e ordenación da paisaxe;
- c) por “obxectivo de calidade paisaxística” entenderase, para unha paisaxe específica, a formulación, por parte das autoridades públicas competentes, das aspiracións das poboacións no que atinxe ás características paisaxísticas da súa contorna;
- d) por “protección das paisaxes” entenderanse as accións encamiñadas a conservar e manter os aspectos significativos ou característicos dunha paisaxe, xustificadas polo seu valor patrimonial derivado da súa configuración natural e/ou a acción do home;
- e) por “xestión das paisaxes” entenderanse as accións encamiñadas, dende unha perspectiva de desenvolvemento sostible, a garantir o mantemento regular dunha paisaxe, coa fin de guiar e harmonizar as transformacións inducidas polos procesos sociais, económicos e ambientais;
- f) por “ordenación paisaxística” entenderase as accións que presenten un carácter prospectivo particularmente acentuado con vistas a mellorar, restaurar ou crear paisaxes.

[...]

Artigo 3 — Obxectivos

O presente Convenio ten por obxectivo promover a protección, xestión e ordenación das paisaxes, así como organizar a cooperación europea nese campo.

[...]

Artigo 5 — Medidas xerais

Cada Parte comprométese a:

- a) recoñecer xuridicamente as paisaxes como elemento fundamental do medio humano, expresión da diversidade do seu patrimonio común cultural e natural e como fundamento da súa identidade;
- b) definir e aplicar en materia de paisaxes políticas destinadas á protección, xestión e ordenación da paisaxe mediante a adopción das medidas específicas contempladas no artigo 6;

- c) establecer procedementos para a participación do público, as autoridades locais e rexionais e outras partes interesadas na formulación e aplicación das políticas en materia de paisaxe mencionadas na anterior letra b;
- d) integrar a paisaxe nas políticas de ordenación territorial e urbanística e nas súas políticas en materia cultural, ambiental, agrícola, social e económica, así como en calquera outra política que poida ter un impacto directo ou indirecto sobre a paisaxe.

Artigo 6 — Medidas específicas

[...]

C. Identificación e cualificación

1. Coa participación activa das Partes interesadas, de conformidade co artigo 5.c e con vistas a profundar no coñecemento das súas paisaxes, cada Parte comprométese:

- a) i) a identificar as súas propias paisaxes en todo o seu territorio;
- ii) a analizar as súas características e as forzas e presións que os transforman;
- iii) a tomar nota das transformacións;
- b) a cualificar as paisaxes así definidas, tendo en conta os valores particulares que lles atribúen as Partes e a poboación interesadas.

2. Os procedementos de identificación e cualificación estarán guiados polos intercambios de experiencia e metodoloxía, organizados entre as Partes a nivel europeo de acordo co artigo 8.

D. Obxectivos de calidade paisaxística

Cada Parte comprométese a definir os obxectivos de calidade paisaxística para as paisaxes identificadas e cualificadas, previa consulta ao público, de conformidade co artigo 5.c.

E. Aplicación

Para aplicar as políticas en materia de paisaxes, cada Parte comprométese a establecer instrumentos de intervención destinados á protección, xestión e/ou ordenación da paisaxe.

[...]

Artigo 9 — Paisaxes transfronteirizas

As Partes comprométese a favorecer a cooperación transfronteiriza a nivel local e rexional e, en caso necesario, a elaborar e realizar programas comúns en materia de paisaxes.

[...]

Artigo 13 — Sinatura, ratificación e entrada en vigor

1. O presente Convenio estará aberto á sinatura dos Estados membros do Consello de Europa. Estará suxeito a ratificación, aceptación ou aprobación. Os

instrumentos de ratificación, aceptación ou aprobación serán depositados en poder do Secretario Xeral do Consello de Europa.

2. O Convenio entrará en vigor o primeiro día do mes seguinte á expiración dun período de tres meses a partir da data na que dez Estados membros do Consello de Europa expresasen o seu consentimento en quedar vinculados polo Convenio de conformidade coas disposicións do apartado precedente.

3. Respecto de calquera Estado signatario que posteriormente exprese o seu consentimento en quedar vinculado polo Convenio, este entrará en vigor o primeiro día do mes seguinte á expiración dun período de tres meses a partir da data de depósito do instrumento de ratificación, aceptación o aprobación.»

Fonte:

<http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/heritage/landscape/VersionsConvention/Galicien.pdf> [citado 8 xullo 2013].

2. Sobre as bondades dunhas políticas paisaxísticas participadas

«A pesar da súa lóxica diversidade, os proxectos elaborados para acceder á nominación [de Paisaxe Cultural Patrimonio da Humanidade] teñen moitos aspectos en común, xa que deben responder aos mesmos criterios de valoración, ou seguir patróns semellantes na elaboración do plan de xestión. Algúns tenden a confiar excesivamente no turismo como garante da preservación e a facer inventarios exhaustivos dos seus recursos patrimoniais, aínda que estes se consideren en xeral dunha maneira relativamente illada.

Nunha investigación recente puidemos verificar os enormes esforzos que supón acadar un título tan cobizado, así como manter despois as características recoñecidas. Pero ao mesmo tempo comprobamos como en numerosas ocasións a atracción de notábeis fluxos de visitantes tiña como contrapartida a degradación acelerada dos lugares declarados e das condicións de vida dos seus habitantes (Tilcara, Machu-Pichu, Oaxaca). E é que non é doado asegurar un desenvolvemento equilibrado coa posta en valor dos recursos patrimoniais.

Os proxectos que máis se aproximan a este obxectivo son os que xorden da base; que entenden que os residentes e as súas lembranzas son os principais recursos e que deben seguir sendo protagonistas do seu destino; que saben recoñecer no territorio as pegadas do traballo acumulado; ou que atenden outras funcións como a educación, o espaxamento ou o desenvolvemento de base local.» (Sabaté, 2009: 74; a tradución é nosa).

3. Sobre os beneficios da incorporación da participación na toma de decisións gobernamentais

- «Desde a lóxica das políticas públicas, a participación cidadá permite dispor das achegas, os coñecementos e as sensibilidades dos varios

actores sociais e económicos implicados nestas políticas. Isto axuda a tomar decisións de maior calidade.

- Desde a lóxica da administración pública, a colaboración e a complicitade da sociedade facilitan a aplicación das políticas públicas. A participación, lonxe de retardar as decisións, permite superar as resistencias e os obstáculos que acompañan, cada vez máis, o despregue de políticas complexas.
- Desde a lóxica da sociedade civil, a participación e o diálogo fomentan espazos de encontro que reforzan as relacións cívicas e o capital social, elementos necesarios para levar a cabo proxectos colectivos.
- Desde a lóxica política, a participación permite construír políticas desde a proximidade e incluír as preocupacións da cidadanía, e polo tanto xerar confianza e achegar a cidadanía á política.» (Nogué *et al.*, 2010: 16, a tradución é nosa).

4. Sobre as distintas fórmulas de participación pública en materia de paisaxe

- «Técnicas cuantitativas: [...] procuran o coñecemento obxectivo sobre determinados feitos, opinións, actitudes, motivacións ou sentimentos a partir dos cales poder facer inferencias sobre a realidade obxecto de estudo. Convén aclarar que a pesar da tendencia a denominar enquisa a este tipo de mecanismos, cando non se pode garantir a representatividade estatística da mostra, son preferíbeis outras denominacións, como consulta ou estudo de opinión. [...] Este tipo de técnicas permite chegar a un número importante de persoas, a maioría das cales probabelmente non participarían cos outros instrumentos, xa sexa por falla de interese ou descoñecemento. Así, pódese dicir que [...] son unha boa maneira de aproximarse á percepción da paisaxe por parte da poboación en xeral, a cal pode non ter un especial interese nesta temática. De todos os xeitos, cómpre ter en conta que o formato pregunta-resposta neutraliza o imprevisto e espontáneo, e fai difícil captar a dimensión máis vivencial da paisaxe. Ademais, o enfoque cuantitativo só pode ofrecer coñecemento pechado por parte dos participantes, sen xerar debate nin intercambio entre eles.
- Técnicas cualitativas: a percepción da paisaxe é tan diversa e depende de tantos factores que se fai difícil cingirse a unha interpretación dos puntos de vista da cidadanía e os axentes da paisaxe en termos estritamente cuantitativos. [...] As técnicas cualitativas [...], a través do formato da conversación e mediante a análise do discurso[,] pretenden acadar coñecemento subxectivo (opinións, sentimentos ou crenzas), altamente relevante na análise da paisaxe, onde a información, obtida directamente

das persoas seleccionadas, é tratada para facer emerxer ideas, reflexións, valores ou dimensións do fenómeno que doutro xeito quedarían excluídos. Neste tipo de técnicas non é relevante a representatividade da mostra dos participantes, senón do discurso. Neste caso, o obxectivo do deseño da mostra radica en recoller todos os discursos e puntos de vista existentes ao redor do obxecto de estudo e a acadar un elevado grao de afondamento das achegas. Cómpre dicir que pola propia característica do mecanismo non chega a un número elevado de persoas.

- Técnicas deliberativas: [...] [e]stas técnicas de participación consisten en obter información e coñecemento a través da interacción entre participantes. Pretenden, a partir do diálogo, obter coñecementos do grupo, contrastar puntos de vista, explorar vías de consenso e pór de manifesto elementos de disenso. As dinámicas de grupo varían en función dos obxectivos, mais todas teñen en común o debate e o diálogo como ingredientes fundamentais. Trátase de traballar e debater para chegar a consensos a través da argumentación e do razoamento e, cando iso non sexa posíbel, recoller a diversidade de opinións. O obxectivo é acadar un discurso colectivo ou, cando menos, delimitar con exactitude cales son as causas dos conflitos. Son técnicas que permiten o intercambio e o debate de opinións pero, polas súas características, non chegan a un gran número de persoas.» (Nogué *et al.*, 2010: 32-34, a tradución é nosa).

5. Sobre a valoración dos mecanismos participativos en materia de paisaxe

«Os instrumentos de participación e negociación estanse a estender nas últimas décadas e cada vez son máis comúns: pódense utilizar para temas de paisaxe e xa hai algunhas experiencias positivas. Neste caso, deben implicar a identificación e a descrición da paisaxe, a elaboración e a aprobación de obxectivos de calidade paisaxística e, en último termo, estratexias de control da paisaxe a medio e longo prazo por parte dos axentes concernidos. Estes documentos deberían incluír compromisos recíprocos sobre unha implantación óptima de política de paisaxe a través dun programa de acción práctico e sustentábel. [...]

Sobre a base das experiencias existentes, a énfase débese poñer na importancia dunha implicación ampla dos diversos axentes (públicos e privados, individuais e colectivos, a escala nacional, rexional ou local, xerais ou sectoriais, etc.), na contribución dos expertos en paisaxe durante as distintas fases, e na facilitación ao público dun esquema claro e contrastado dos coñecementos previos. A participación dos axentes é esencial para garantir o seu éxito e pode tomar varias formas.»

Fonte:

http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/heritage/landscape/reunionconf/5conference/CEP-CDPATEP-2009-2-Guidelines_en.pdf [citado 8 xullo 2013]; a tradución é nosa.

6. Sobre o eventual desenvolvemento dunha política española de paisaxe

«En España, a Administración central do Estado pode aproveitar as oportunidades existentes nas normas vixentes sobre medio e patrimonio cultural para, polo menos, promover actitudes e tratamentos da paisaxe coas orientacións que establece [o Convenio] Europe[o]; prioritariamente debería eliminar a indefinición e ambigüidade con que a paisaxe aparece no ordenamento xurídico vixente. O Ministerio de Medio Ambiente, que encargou un *Atlas das paisaxes de España* á Universidad Autónoma de Madrid, e impulsou con iso unha primeira tarefa de identificación [...] debería dar o paso de elaborar unhas directrices da paisaxe, ou polo menos un libro branco, que evite a dispersión e confusión xa presente noutros asuntos, como a ordenación do territorio, a causa de formulacións exclusivamente rexionais e descoordinadas.» (Zoido, 2003: 251; a tradución é nosa).

«Sen dúbida existen diferentes posibilidades para levar á práctica en España os principios, obxectivos e criterios que o CEP establececeu, pero estimo que sería de grande utilidade un acto regulado e, a ser posíbel, consensuado de clarificación competencial. Se o Estado ratifica o CEP adquire indubidabelmente compromisos propios, aínda que estes poderán ser de maior ou menor desenvolvemento (representación internacional, paisaxes transfronteirizas, lexislación básica, intervención na xestión de determinados espazos...). A adopción dunha posición de maior intervención pode sustentarse en distintos feitos:

- Garantir a todos os cidadáns un dereito relacionado co seu benestar e calidade de vida.
- Desenvolver principios e obxectivos xa incluídos (aínda que parcialmente) na lexislación básica en vigor (ambiental, patrimonial, do solo, augas, costas, etc.).
- Aplicar as medidas previstas no CEP e sobre as que se adquire un compromiso ao ratificalo. [...]

Con independencia da súa distribución competencial, a converxencia actual de diferentes feitos e procesos reclama a adopción de políticas da paisaxe mellor definidas e articuladas para toda España; principalmente polas seguintes causas:

- A evolución negativa de moitas paisaxes españolas, tanto por cambio nos usos do solo, como por abandono.
- A situación presente das políticas de urbanismo e ordenación do territorio, nas que a inclusión da paisaxe pode representar unha nova oportunidade de maior coherencia xeral no goberno do territorio.
- A actual conxuntura de revisión de lexislación orgánica (estatutos de autonomía) e básica (réxime local, patrimonio histórico, solo, desenvolvemento rural...), así como a previsíbel reforma constitucional.
- A ratificación e aplicación do CEP que pode actuar como motor de novas respostas necesarias e para cumprir o compromiso asumido.» (Zoido, 2006b: 8-9).

7. Lei 42/2007, do 13 de decembro, do patrimonio natural e da biodiversidade (fragmentos)

«Preámbulo

[...]

Malia que a protección da paisaxe se afirma como un dos principios da presente lei e nela se regulan aspectos puntuais da política de paisaxe, tales como a posibilidade de protexer algunhas delas mediante figuras máis xerais ou específicas de espazos naturais protexidos, a necesidade de que a análise das paisaxes forme parte do contido mínimo dos plans de ordenación dos recursos naturais, a súa utilización potencial como instrumento para dotar de coherencia e conectividade a Rede Natura 2000 e o fomento das actividades que contribúen á súa protección como externalidade positiva cando forme parte dun espazo protexido, esta lei non pretende, non obstante, ser o instrumento a través do cal se implantarán en España, de xeito xeneralizado, as políticas de protección da paisaxe como lexislación básica do artigo 149.1.23.ª, políticas cuxo contido técnico e enfoque xeral, non exento de valor paradigmático, exixen a posta en marcha de instrumentos de xestión como os establecidos, con carácter de mínimos, no Convenio europeo da paisaxe, feito en Florencia o 20 de outubro do ano 2000, no seo do Consello de Europa e que serán introducidos na política ambiental española nun momento posterior.

[...]

Artigo 34 — As paisaxes protexidas.

1. As paisaxes protexidas son partes do territorio que as administracións competentes, a través do plan aplicable, polos seus valores naturais, estéticos e culturais, e de acordo co Convenio da Paisaxe do Consello de Europa, consideren merecedores dunha protección especial.

2. Os obxectivos principais da xestión das paisaxes protexidas son os seguintes:

- a) Conservar os valores singulares que as caracterizan.
- b) Preservar a interacción harmoniosa entre a natureza e a cultura nunha zona determinada.

3. Nas paisaxes protexidas procurarase manter as prácticas de carácter tradicional que contribúan a preservar os seus valores e recursos naturais.»

8. Lei 7/2008, do 7 de xullo, de protección da paisaxe de Galicia (fragmentos)

«Artigo 1º — Obxecto.

Esta lei ten por obxecto o recoñecemento xurídico, a protección, a xestión e a ordenación da paisaxe de Galicia, co fin de preservar e ordenar todos os elementos que a configuran no marco do desenvolvemento sostible, entendendo que a paisaxe ten unha dimensión global de interese xeral para a comunidade galega, por canto transcende os eidos ambientais, culturais, sociais e económicos.

Para tal fin, esta lei impulsa a plena integración da paisaxe en todas as políticas sectoriais que incidan nela.

Artigo 2º — Principios inspiradores.

1. Os principios que inspiran esta lei e que deben rexer as actuacións dos poderes públicos en materia de paisaxe baséanse nos contidos do Convenio europeo da paisaxe, asinado en Florencia por proposta do Consello de Europa o 20 de outubro de 2000, e demais convenios internacionais vixentes na materia.

2. Sinaladamente, estes principios inspiradores son:

- a) Recoñecer xuridicamente a paisaxe, como elemento importante do noso contorno e do benestar humano, indicador da calidade de vida das persoas e compoñente fundamental do patrimonio natural e cultural de Galicia, expresión da nosa identidade propia.
- b) Defender e preservar a paisaxe, favorecendo unha relación harmónica e respectuosa entre a xente e o seu contorno, e promovendo un uso racional e ordenado do territorio, que teña en conta os valores naturais e culturais das paisaxes.
- c) Ás persoas que viven nas zonas de especial interese paisaxístico recoñéceselles o dereito a un desenvolvemento económico, cultural e social, equilibrado e sostible.
- d) Deseñar e aplicar políticas destinadas á protección, xestión e ordenación da paisaxe, integrando estas políticas nas de protección ambiental, de ordenación territorial e urbanística, en materia cultural, turística, agraria, social ou económica, e naquelas outras que poidan ter un impacto directo ou indirecto sobre as paisaxes.
- e) Fomentar a coordinación e a colaboración entre as distintas administracións públicas en materia de paisaxe.
- f) Establecer mecanismos de participación social na toma de decisións e na definición das políticas de paisaxe, sinaladamente coas entidades locais.
- g) Fomentar a sensibilización da sociedade galega no referente ao valor da paisaxe, da súa importancia e das súas funcións, e dos procesos de transformación que están a acontecer.
- h) Promover o estudo e a formación en materia de paisaxe, desenvolvendo actividades específicas sobre a importancia, protección, xestión e ordenación da paisaxe.

[...]

Artigo 8º — Instrumentos.

Establécense os seguintes instrumentos para o seu desenvolvemento e aplicación en canto a asegurar unha axeitada protección, xestión e ordenación das paisaxes de Galicia:

1. Catálogos da paisaxe de Galicia.
2. Directrices de paisaxe.
3. Estudos de impacto e integración paisaxística.
4. Plans de acción da paisaxe en áreas protexidas.

Artigo 9º — Catálogos da paisaxe.

1. Son os documentos de referencia que fundamentándose nas distintas áreas xeográficas, morfolóxicas, urbanas e litorais existentes no territorio galego deberán delimitar, con base nos diferentes estudos e traballos existentes na materia, as grandes áreas paisaxísticas de Galicia, polo que identificarán os diversos tipos de paisaxes existentes en cada unha delas e as súas características diferenciais.

[...]

Artigo 10º — Directrices de paisaxe.

1. As directrices de paisaxe son as determinacións que baseadas nos catálogos da paisaxe definen e precisan para cada unidade de paisaxe os obxectivos de calidade paisaxística que se pretenden alcanzar.

2. Estes obxectivos de calidade paisaxística deben expresar as aspiracións da cidadanía en canto á valoración e ao grao de compromiso da colectividade na protección das nosas paisaxes, polo que a determinación destes obxectivos se fará mediante un proceso de participación pública.

[...]

Artigo 11º — Estudos de impacto e integración paisaxística.

1. En todos os proxectos que deban someterse ao procedemento de Declaración de impacto ambiental, segundo se establece na lexislación sectorial vixente, as entidades promotoras deberán incorporar no estudo de impacto ambiental un estudo de impacto e integración paisaxística, documento específico no que se avaliarán os efectos e impactos que o proxecto poida provocar na paisaxe e as medidas de integración paisaxística propostas polas devanditas entidades.

[...]

Artigo 12º — Plans de acción da paisaxe en áreas protexidas.

1. A Xunta de Galicia elaborará plans de acción para a protección, xestión e ordenación da paisaxe naqueles territorios declarados como espazos protexidos segundo o disposto na normativa galega vixente en materia de conservación da natureza.

2. O plan de acción axustarase ás determinacións contidas nas directrices de paisaxe para o territorio onde se localice o espazo protexido, conforme os obxectivos de calidade paisaxística establecidos, e incluírá ademais unha proposta de medidas para o mantemento, a mellora, a recuperación ou a rexeneración das paisaxes presentes naquela área. Os plans de acción integraranse nos instrumentos de planificación e ordenación da área protexida, previstos na normativa galega vixente en materia de conservación da natureza.

[...]

Artigo 14º — Formación, sensibilización, educación e concertación.

1. A Xunta de Galicia, consonte co establecido nesta lei e na consideración da importancia ambiental, cultural, social e económica que posúen as nosas paisaxes como sinal de calidade de vida, promoverá accións de formación, sensibilización e educación dirixidas á sociedade galega en xeral, e aos xestores e usuarios do territorio en particular, que teñan como finalidade a promoción do entendemento, do respecto e da salvagarda dos elementos que configuran as nosas paisaxes.

2. A Xunta de Galicia fomentará a incorporación da materia da paisaxe nos distintos ciclos educativos, e promoverá a formación de especialistas en materia de intervención da paisaxe.

3. A Xunta de Galicia impulsará a subscripción de pactos pola paisaxe como instrumentos de concertación entre as administracións públicas, as entidades locais e outros axentes económicos e sociais dun determinado territorio que de xeito voluntario desexen promover accións de protección e mellora das paisaxes e da calidade de vida dos cidadáns no marco do desenvolvemento sostible. Estes pactos incorporarán no seu contido as actuacións concretas e específicas que teñen que emprender os diferentes axentes intervinientes para acadar os obxectivos de calidade paisaxística.

4. Os pactos pola paisaxe que se establezan entre a Xunta de Galicia e as administracións locais, así como con outros axentes económicos e sociais, deberán ter en conta as recomendacións e determinacións dos catálogos da paisaxe e das directrices de paisaxe para ese ámbito xeográfico, así como a existencia de espazos ou elementos inventariados do patrimonio natural, artístico ou cultural.

5. A Xunta de Galicia favorecerá a realización de acordos voluntarios nas áreas de especial interese paisaxístico entre as persoas propietarias das terras e entidades públicas, co fin de colaborar e apoiar a defensa e a conservación dos valores naturais e culturais presentes nestas áreas.»

9. As determinacións en materia de paisaxe das Directrices de Ordenación de 2011

«Determinacións excluíntes

8.1. As Administracións públicas integrarán, conforme aos criterios da Lei 7/2008 de 7 de xuño de protección da paisaxe de Galicia, a consideración da paisaxe nos instrumentos de ordenación territorial e urbanística así como noutras políticas sectoriais que poidan producir un impacto directo ou indirecto sobre ela.

8.2. A Xunta de Galicia desenvolverá os instrumentos da lexislación paisaxística necesarios para asegurar unha axeitada protección, xestión e ordenación das paisaxes de Galicia, que son:

- a. Os Catálogos de paisaxe.
- b. As Directrices de paisaxe.
- c. Plans de acción da paisaxe en áreas protexidas.

8.3. Calquera actuación sobre o territorio incluírá, no marco do proceso de avaliación ambiental, un estudo de impacto e integración paisaxística.

8.4. Os Catálogos e directrices de paisaxe, considerados no seu conxunto, concíbense como un instrumento normativo complementario aos instrumentos de ordenación do territorio, por canto achegan uns obxectivos e disposicións baseados nas relacións funcionais de todos os elementos estratéxicos do territorio e contribúe a unha gobernanza máis participativa.

8.5. En ausencia dos Catálogos e Directrices de paisaxe, os instrumentos de ordenación do territorio e do planeamento urbanístico considerarán a perspectiva global e integral da paisaxe e seguirán as definicións e criterios xerais recollidos na parte correspondente da Memoria destas Directrices.

Determinacións orientativas

8.6. O planeamento urbanístico realizará un estudo da paisaxe urbana, presta[n]do especial atención ás tipoloxías edificatorias, ás medianeiras vistas e aos peches, aos materiais das fachadas e pavimentos dos espazos públicos, ás zonas verdes e arboredos, ao mobiliario urbano, ao alumado público, aos tendidos aéreos e ao tráfico e aparcadoiro de vehículos.

8.7. Nas áreas xeográficas transfronteirizas ou interautonómicas promoveranse políticas e programas comúns en materia de paisaxe.

8.8. Os instrumentos de ordenación territorial identificarán as oportunidades para a incorporación das manifestacións artísticas á mellora da imaxe do territorio prestando especial atención ás posibilidades existentes para restaurar ámbitos deteriorados.

8.9. Contemplarase a elaboración dunha guía metodolóxica de boas prácticas de intervencións nos entorno dos núcleos rurais, dende o punto de vista da integración paisaxística.»

Fonte: http://www.cmati.xunta.es/c/document_library/get_file?file_path=/portal-web/Documentos_DXSP/Directrices_ordenacion_territorio/Descargas/4.Determinacions_Definitivas_GL.pdf [citado 8 xullo 2013].

Anexo 2: O Convenio Europeo da Paisaxe por países

<i>Estados</i>	<i>Sinatura</i>	<i>Ratificación</i>	<i>Entrada en vigor</i>
Acerbaixán	22/10/2003	30/8/2011	1/12/2011
Albania			
Alemaña			
Andorra	23/3/2011	7/3/2012	1/7/2012
Armenia	14/5/2003	23/3/2004	1/7/2004
Austria			

<i>Estados</i>	<i>Sinatura</i>	<i>Ratificación</i>	<i>Entrada en vigor</i>
Bélxica	20/10/2000	28/10/2004	1/2/2005
Bosnia e Hercegovina	9/4/2010	31/1/2012	1/5/2012
Bulgaria	20/10/2000	24/11/2004	1/3/2005
Chipre	21/11/2001	21/6/2006	1/10/2006
Croacia	20/10/2000	15/1/2003	1/3/2004
Dinamarca	20/10/2000	20/3/2003	1/3/2004
Eslovaquia	30/5/2005	9/8/2005	1/12/2005
Eslovenia	7/3/2001	25/9/2003	1/3/2004
España	20/10/2000	26/11/2007	1/3/2008
Estonia			
Finlandia	20/10/2000	16/12/2005	1/4/2006
Francia	20/10/2000	17/3/2006	1/7/2006
Grecia	13/12/2000	17/5/2010	1/9/2010
Hungría	28/9/2005	26/10/2007	1/2/2008
Irlanda	22/3/2002	22/3/2002	1/3/2004
Islandia	29/6/2012		
Italia	20/10/2000	4/5/2006	1/9/2006
Letonia	29/11/2006	5/6/2007	1/10/2007
Liechtenstein			
Lituania	20/10/2000	13/11/2002	1/3/2004
Luxemburgo	20/10/2000	20/9/2006	1/1/2007
Macedonia	15/1/2003	18/11/2003	1/3/2004
Malta	20/10/2000		
Moldavia	20/10/2000	14/3/2002	1/3/2004
Mónaco			
Montenegro	8/12/2008	22/1/2009	1/5/2009
Noruega	20/10/2000	23/10/2001	1/3/2004
Países Baixos	27/7/2005	27/7/2005	1/11/2005
Polonia	21/12/2001	27/9/2004	1/1/2005
Portugal	20/10/2000	29/3/2005	1/7/2005

<i>Estados</i>	<i>Sinatura</i>	<i>Ratificación</i>	<i>Entrada en vigor</i>
Reino Unido	21/2/2006	21/11/2006	1/3/2007
República Checa	28/11/2002	3/6/2004	1/10/2004
Romanía	20/10/2000	7/11/2002	1/3/2004
Rusia			
San Marino	20/10/2000	26/11/2003	1/3/2004
Serbia	21/9/2007	28/6/2011	1/10/2011
Suecia	22/2/2001	5/1/2011	1/5/2011
Suíza	20/10/2000	22/2/2013	1/6/2013
Turquía	20/10/2000	13/10/2003	1/3/2004
Ucráína	17/6/2004	10/3/2006	1/7/2006
Xeorxia	11/5/2010	15/9/2010	1/1/2011

Fonte:

<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=176&CM=8&DF=&CL=ENG>
[citado 8 xullo 2013].

BIBLIOGRAFÍA

- CORTINA, Albert (2009): «La participación, mediación y concertación en paisaje». En Jaume Busquets e Albert Cortina (coords.): *Gestión del paisaje. Manual de protección, gestión y ordenación del paisaje*. Barcelona: Ariel, 347-378.
- DAVOUDI, Simin (2006): «Participación en la planificación de la sostenibilidad». En: Àlex Tarroja e Roberto Camagni (coords.): *Una nueva cultura del territorio. Criterios sociales y ambientales en las políticas y el gobierno del territorio*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 431-446.
- FERNÁNDEZ MUÑOZ, Santiago (2006): «La participación pública en la ordenación del paisaje. Una reflexión a partir de tres proyectos en la Región de Murcia». En Rafael Mata e Àlex Tarroja (coords.): *El paisaje y la gestión del territorio. Criterios paisajísticos en la ordenación del territorio y el urbanismo*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 303-327.
- (2008): «Participación pública, gobierno del territorio y paisaje en la Comunidad de Madrid», *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 46, 97-119.
- GÓMEZ MENDOZA, Josefina (dir.) (1999): *Los paisajes de Madrid: naturaleza y medio rural*. Madrid: Alianza / Fundación Caja Madrid.
- GONZÁLEZ, Itz'iar (2006): «Hacia una nueva sonoridad democrática. Los procesos no estructurados de participación ciudadana». En: Àlex Tarroja e Roberto Camagni (coords.): *Una nueva cultura del territorio. Criterios sociales y*

- ambientales en las políticas y el gobierno del territorio*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 469-476.
- HEALEY, Patsy (1997): *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. Houndmills: Palgrave.
- JONES, Michael (2007): «The European landscape convention and the question of public participation», *Landscape Research*, 32, 613-633.
- LUGINBÜHL, Yves (2006): «Landscape and individual and social well-being». En: *Landscape and Sustainable Development: Challenges of the European Landscape Convention*. Strasbourg: Council of Europe, 29-51.
- (2009): «La participació i la negociació social en l'ordenació i la gestió del paisatge». En Joan Nogué, Laura Puigbert e Gemma Bretcha (eds.): *Ordenació i gestió del paisatge a Europa*. Olot / Barcelona : Observatori del Paisatge de Catalunya / Generalitat de Catalunya, 326-345.
- MATA, Rafael (2009): «Evaluación del paisaje de la Comunidad de Madrid: de la protección a la gestión territorial», *Urban*, 14, 34-57.
- MATA, Rafael e Concepción SANZ (2003): *Atlas de los paisajes de España*. Madrid: Ministerio de Medio Ambiente.
- NOGUÉ, Joan, Laura PUIGBERT e Gemma BRETCHA (eds.) (2008): *Paisatge i salut*. Olot / Barcelona : Observatori del Paisatge de Catalunya / Generalitat de Catalunya.
- NOGUÉ, Joan, Laura PUIGBERT, Pere SALA e Gemma BRETCHA (eds.) (2010): *Paisatge i participació ciutadana: l'experiència dels catàlegs de paisatge de Catalunya*. Olot / Barcelona : Observatori del Paisatge de Catalunya / Generalitat de Catalunya.
- PAÜL, Valerià e Arnau QUERALT (2009): «Les polítiques i els instruments de protecció, gestió i ordenació del paisatge a l'Estat espanyol». En Joan Nogué, Laura Puigbert e Gemma Bretcha (eds.): *Ordenació i gestió del paisatge a Europa*. Olot: Observatori del Paisatge de Catalunya, 64-103.
- PAÜL, Valerià, Joan TORT e Alexis SANCHO (2011): «El marco conceptual de los paisajes de la agricultura». En Fernando Molinero, Juan Ojeda e Joan Tort (eds.): *Los paisajes agrarios de España. Caracterización, evolución y tipificación*. Madrid: Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, 9-38.
- PRIEUR, Michel e DUREAUSSEAU, Sylvie (2006): «Landscape and public participation». En: *Landscape and Sustainable Development: Challenges of the European Landscape Convention*. Strasbourg: Council of Europe, 163-207.
- ROGER, Alain (1997): *Court traité du paysage*. Paris: Gallimard. [Traducción ao español: ROGER, Alain (2007): *Breve tratado del paisaje*. Madrid: Biblioteca Nueva.]
- (2008): «Vida y muerte de los paisajes. Valores estéticos, valores ecológicos». En Joan Nogué (ed.): *El paisaje en la cultura contemporánea*. Madrid: Biblioteca Nueva, 67-85.
- SABATÉ, Joaquim (2009): «Paisatges culturals: una pregunta, dues definicions, tres escenaris i una alternativa». En Carles Llop (coord.): *Paisatges en transformació. Intervenció i gestió paisatgístiques*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 67-77.

- ZOIDO, Florencio (2003): «La Convención Europea del Paisaje y su aplicación en España. Un acuerdo internacional para la ordenación del territorio europeo». En Ramon Folch (coord.): *El territorio como sistema. Conceptos y herramientas de ordenación*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 243-262.
- (2006a): «Landscape and spatial planning policies». En: *Landscape and Sustainable Development: Challenges of the European Landscape Convention*. Strasbourg: Council of Europe, 53-79.
- (2006b): *Bases para la aplicación del Convenio Europeo del Paisaje en España* [en liña]. Dispoñíbel en http://www.upo.es/ghf/giest/documentos/paisaje/Zoido_Basesaplicacionconvenioeuropopaisajeenespana.pdf [citado 8 xullo 2013].
- (2009): «El Convenio Europeo del Paisaje». En Jaume Busquets e Albert Cortina (coords.): *Gestión del paisaje. Manual de protección, gestión y ordenación del paisaje*. Barcelona: Ariel, 299-315.
- (2012): «Paisaje urbano. Aportaciones para la definición de un marco teórico, conceptual y metodológico». En Carmen Delgado, Joseba Juriasti e Sergio Tomé (eds.): *Ciudades y paisajes urbanos en el siglo XXI*. Santander: Estvdio, 13-91.
- WILBRAND, Stephanie (2010): *Les politiques de paisatge a Europa en el marc del Conveni Europeu del Paisatge: els casos d'Espanya, Alemanya i Eslovàquia*. Girona: Universitat de Girona.

Recursos en Internet

- Informe *Guidelines for the Implementation of the European Landscape Convention* (2009). Strasbourg: Council of Europe: http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/heritage/landscape/reunionconf/5conference/CEP-CDPATEP-2009-2-Guidelines_en.pdf [citado 8 xullo 2013].
- Libro colectivo *Landscape and Sustainable Development: Challenges of the European Landscape Convention* (2006). Strasbourg: Council of Europe: http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/heritage/landscape/Publications/PaysageDeveloppement%20_en.pdf [citado 8 xullo 2013].
- Libro colectivo NOGUÉ, Joan, Laura PUIGBERT e Gemma BRETCHA (eds.) (2009): *Ordenació i gestió del paisatge a Europa*. Olot / Barcelona : Observatori del Paisatge de Catalunya / Generalitat de Catalunya: http://www.catpaisatge.net/fitxers/publicacions/ordenacio/Eines%202_Ordenacio.pdf [citado 8 xullo 2013].
- Libro colectivo NOGUÉ, Joan, Laura PUIGBERT, Pere SALA e Gemma BRETCHA (eds.) (2010): *Paisatge i participació ciutadana: l'experiència dels catàlegs de paisatge de Catalunya*. Olot / Barcelona : Observatori del Paisatge de Catalunya / Generalitat de Catalunya: http://www.catpaisatge.net/fitxers/publicacions/participacio/cat/participacio_ciutadana.pdf [citado 8 xullo 2013].

Páxina web da Comisión Económica das Nacións Unidas para Europa sobre o Convenio de Aarhus: <http://www.unece.org/env/pp/treatytext.html> [citado 8 xullo 2013].

Páxina web das políticas de paisaxe da Xunta da Galiza (Instituto de Estudos do Territorio): http://www.cmati.xunta.es/seccion-organizacion/c/Instituto_Estudos_Territorio?content=Direccion_Xeral_Sostibilidade_Paisaxe/Paisaxe/seccion.html&std=a-paisaxe.html [citado 8 xullo 2013].

Páxina web do Consello de Europa sobre o Convenio Europeo da Paisaxe: http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/heritage/landscape/default_en.asp [citado 8 xullo 2013].

Páxina web do Observatori del Paisatge de Catalunya, sección de documentos de referencia en materia de paisaxe: http://www.catpaisatge.net/esp/documentacio_docs.php [citado 8 xullo 2013].



Unha colección orientada a editar materiais docentes de calidade e pensada para apoiar o traballo do profesorado e do alumnado de todas as materias e titulacións da universidade

unidadesdidácticas
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA