

El nuevo Derecho Paisajístico en el País Vasco: Hacia una ordenación equilibrada y sostenible de nuestro territorio*

LAURA SANCHO MARTÍNEZ

Graduada en Derecho

Universidad de Deusto

FECHA DE RECEPCIÓN / SARRERA-DATA: 25/10/2017

FECHA DE ADMISIÓN / ONARTZE-DATA: 12/11/2018

Resumen: La configuración del paisaje como recurso natural implica la identificación de los rasgos de la noción material del paisaje y su configuración como un bien tutelado por el Derecho, tanto a nivel internacional como a nivel estatal, como a nivel de la Comunidad Autónoma del País Vasco en relación a sus diversas finalidades dentro de las directrices de ordenación territorial a la hora de realizar un avance significativo en su regulación.

Palabras-clave: Derecho paisajístico, protección del paisaje, instrumentos internacionales, ordenación equilibrada y sostenible.

* El presente trabajo fue premiado en la segunda edición del Premio Adrián Celaya de la Academia Vasca de Derecho para jóvenes juristas.

Laburpena: Paisaiaren kontzeptua modu askotara ulertzen bada ere, baliabide natural gisa hartzen da ikerketa lan honetan. Horrek erakartzen du paisaiaren kontzeptuaren ezaugarri nagusiak identifikatzea eta Zuzenbidearen babespean jartzea, helburu ongarri baten moduan. Horretarako nazioarteko maila, estatu maila eta Euskal Autonomia Erkidegoaren mailan aztertzen dira paisaia Zuzenbidearen er-tzak, besteak beste, lurralde zuzenketarako jarraibideak begipean jartzeko eta ho-rien araubidean aurreratu ahal izateko.

Gako-hitzak: Paisaia Zuzenbidea, paisaiaren babesa, nazioarteko tresnak, arau-bide orekatua eta iraunkorra.

Abstract: The landscape definition as a natural resource means the identification of the characteristics of its definition and its configuration as a protected legal interest, at international, national and Basque Autonomic Community levels, and in relation with its different goals within the zoning regulation directives.

Key-words: Landscape law, landscape protection, International instruments, ba-lanced and sustainable regulation.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN: ¿POR QUÉ UN DERECHO PAISAJÍSTICO EN EL PAÍS VASCO? II. EL PAISAJE COMO RECURSO NATURAL: RASGOS IDENTIFICADORES DE LA NOCIÓN MATERIAL DE PAISAJE. 1. Estabilidad. 2. Visualización. 3. Utilidad. III. EL PAISAJE COMO BIEN TUTELADO POR EL DERECHO: DE UNA CONSIDERACIÓN MERAMENTE INCIDENTAL A UN INTERÉS CENTRAL PROCEDENTE DEL ÁMBITO INTERNACIONAL. 1. Principales instrumentos internacionales para la protección paisajística. 1.1. *La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y su protección al paisaje como derecho colectivo.* 1.2. *La Convención de la UNESCO de 1972 sobre Patrimonio Mundial, Cultural y Natural.* 1.3. *Otros Tratados internacionales con incidencia en la protección del paisaje.* 2. El medio ambiente en el derecho de la Unión Europea y su incidencia en la protección paisajística. 3. En especial, sobre el Convenio Europeo del Paisaje, de 20 de octubre de 2000: La primera norma para el impulso de la protección y gestión integral paisajísticas. 3.1. *Principios inspiradores y objetivos del CEP.* 3.2. *Una definición normativa unificada de paisaje.* 3.2.1. Territorio. 3.2.2. Percepción de la población. 3.2.3. Interacción de factores naturales y/o humanos. 3.3. *Compromisos adoptados por los Estados parte, políticas paisajísticas e instrumentos de intervención.* 3.4. *Participación pública.* 3.5. *Integración del paisaje en políticas e instrumentos sectoriales.* IV. LA PROTECCIÓN DEL PAISAJE EN EL ORDENAMIENTO INTERNO ESTATAL. 1. Antecedentes y situación en el Derecho comparado. 2. Breve apunte competencial. El paisaje en la Constitución de 1978 y en los Estatutos de Autonomía. 3. La evolución de la legislación estatal con incidencia en la protección paisajística. V. LA PROTECCIÓN DEL PAISAJE EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO: HACIA UN «DERECHO PAISAJÍSTICOVASCO». 1. Introducción. 2. La protección del paisaje en la legislación vasca antes del Decreto 90/2014, de 3 de junio, sobre protección, gestión y ordenación del paisaje. 2.1. *El paisaje vasco en las políticas de protección del medio ambiente.* 2.2. *El paisaje vasco y la conservación de la naturaleza.* 2.3. *El paisaje vasco en la ordenación territorial.* 3. El paisaje y la ordenación territorial en la CAPV. 3.1. *La gran amenaza del paisaje: el modelo urbanístico actual.* 3.2. *La solución: un paisaje integrado de manera efectiva en las políticas de ordenación territorial y urbanística.* 3.3. *El marco legal de actuación: LOT, DOT y Planes Territoriales.* 4. El

Decreto 90/2014, de 3 de junio, sobre protección, gestión y ordenación del paisaje del País Vasco. 4.1. *Catálogos del paisaje*. 4.2. *Determinaciones del paisaje*. 4.3. *Planes de acción del paisaje*. 4.4. *Estudios de Integración Paisajística y método para su elaboración: Orden del Consejero de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda, de 15 de febrero de 2017, por la que se aprueba la «Guía para la elaboración de estudios de integración paisajística en la Comunidad Autónoma del País Vasco»*. 4.5. *Medidas de sensibilización, formación, investigación y apoyo*. 5. *Perspectivas de futuro: el paisaje como gran protagonista en la Revisión de las Directrices de Ordenación Territorial*. 5.1. *La incorporación del factor paisajístico en las bases del nuevo modelo territorial*. 5.2. *Los objetivos paisajísticos en la futura ordenación del medio físico*. 5.3. *El paisaje en las futuras directrices territoriales*. VI. CONCLUSIONES. VII. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN: ¿POR QUÉ UN DERECHO PAISAJÍSTICO EN EL PAÍS VASCO?

El paisaje todavía suena como una categoría jurídica extraña¹. Sin embargo, su componente indisociable de la calidad de vida humana, así como su fuerte vertiente medioambiental, han propiciado que sea objeto de un tratamiento legal cada vez más significativo², hasta el punto en que hoy en día estamos asistiendo a la proliferación de una serie de normas que lo presentan como elemento central de su regulación y que pronto lo configurarán como un sector jurídico autónomo.

La creciente preocupación del legislador por el estado y conservación de nuestros paisajes responde a un simultáneo aumento de la sensibilidad social

¹ CLOVIS SIAKA, Danny. «La privatización del paisaje. Elementos para su aprehensión “jus privativa”». *Revista Aranzadi Doctrinal*, n° 8. Aranzadi. Cizur-Menor, 2015. Párr. 1.

² FABEIRO MOSQUERA, Antonio. «La protección del paisaje: su creciente importancia en el ámbito internacional y la dispersión de instrumentos jurídicos para su protección integral en el Derecho español». *Revista española de Derecho Administrativo*, n° 131. Civitas. Pamplona, 2006. Párr. 1.

en esta materia³. Así, aunque la inquietud ciudadana por la cuestión paisajística ha sido tradicionalmente baja en España, la experiencia de los investigadores del Centro de Estudios Paisaje y Territorio (CEPT), y diversos análisis científicos, ponen de manifiesto que la preocupación de la población por el paisaje ha experimentado un crecimiento revelador en los últimos años⁴.

Este progresivo aumento del interés por el paisaje resulta fácil de explicar si se tienen presentes los múltiples beneficios que comporta en distintas esferas de la vida humana⁵; particularmente, en el terreno social, económico y ambiental⁶.

Así, desde el punto de vista social, el paisaje representa un importante componente del patrimonio –tanto natural, como cultural– de los pueblos, contribuyendo a la construcción de su identidad y de sus culturas.

En segundo lugar, el paisaje influye en el plano económico de varias formas: por un lado, es uno de los factores más trascendentales a la hora de valorar un terreno, pudiendo incluso llegar a incidir de forma directa sobre el valor de los bienes inmuebles asentados en un determinado lugar. Por otro lado, puede afectar también al desarrollo de determinadas

³ GIEURE LE CARESSANT, Javier. «El paisaje en su versión jurídica urbanística (aspectos prácticos). Estudio especial de la Comunidad Autónoma Valenciana». *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 9, Sección Colaboradores, tomo 2. La Ley, quincena del 15 al 29 de mayo de 2007. Pg. 1474.

⁴ PARDOEL, Dirk y RIESCO CHUECA, Pascual. «El paisaje en la esfera pública: discurso, percepciones e iniciativa ciudadana en torno a los paisajes españoles». *Patrimonio natural, cultural y paisajístico. Claves para la sostenibilidad territorial*. Observatorio de la Sostenibilidad en España. Junta de Andalucía, 2009. Pg. 225.

⁵ Lo considera también así el Consejo de Europa, que en el Preámbulo de la Convención Europea del Paisaje, de 20 de octubre de 2000, ha señalado que «el paisaje desempeña un papel importante de interés general en los campos cultural, ecológico, medioambiental y social (...), constituye un recurso favorable para la actividad económica y (...) su protección, gestión y ordenación pueden contribuir a la creación de empleo».

⁶ Ver HERVÁS MÁZ, Jorge. *Ordenación del territorio, urbanismo y protección del paisaje*. Ed. Bosch. Barcelona, 2008. En especial, cap.1, «La realidad multiforme del paisaje».

actividades agrícolas, ganaderas, mineras o cinegéticas. Y, además, se presenta como un factor de fomento del turismo⁷.

Por último, desde la perspectiva ambiental, el paisaje constituye un recurso natural⁸ que se presenta como un todo, pues es susceptible de englobar los más variados elementos naturales y estar compuesto por distintos ecosistemas.

Lo anterior, que tiene su importancia en un país como España, que es uno de los territorios europeos con mayor diversidad de ecosistemas, hábitats y especies⁹, adquiere en particular gran relevancia en la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) debido al ritmo y la magnitud de los cambios a los que se ha visto sometido su paisaje¹⁰.

En este sentido, en los 7.234 km² de superficie de la CAPV, la ocupación forestal (3.970 km²) asciende al 55% del territorio¹¹. Además, junto con estas importantes extensiones naturales, el País Vasco cuenta también con una superficie artificial de 460 km² (6%), una densidad de población de 300,2 hab/km² en 2016¹² y 13.690 km de infraestructuras de comunicación¹³.

⁷ FABEIRO MOSQUERA, Antonio. «La protección...», *loc. cit.*, párr. 1.

⁸ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Carmen. «El paisaje, el medio rural y el patrimonio natural en las recientes iniciativas legislativas estatales (A propósito de la ratificación por España de la Convención Europea del Paisaje, la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural y la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad)». *Revista española de Derecho Administrativo*, n.º 140. Ed. Civitas. Pamplona, 2008. Párr. 1.

⁹ VVAA. *Patrimonio natural, cultural y paisajístico. Claves para la sostenibilidad territorial*. Observatorio de la Sostenibilidad en España. Junta de Andalucía, 2009. Pg. 34.

¹⁰ ORMAETXEA ARENAZA, Orbanje y SÁENZ DE OLAZAGOITIA BLANCO, Ana. «Nuevos requerimientos y herramientas en el estudio del paisaje de la Comunidad Autónoma del País Vasco». En DE LA RIVA, Juan y VVAA. *Análisis espacial y representación geográfica: innovación y aplicación*. Universidad de Zaragoza. Zaragoza, 2015. Pg. 1163.

¹¹ Hallándose la mayor parte en Gipuzkoa (1.244 km²) y Bizkaia (1.317 km²).

¹² EUSTAT.

¹³ ORMAETXEA ARENAZA, Orbanje y SÁENZ DE OLAZAGOITIA BLANCO, Ana. «Nuevos...», *loc. cit.*, pg. 1164.

En la CAPV confluyen, por tanto, vastas superficies naturales¹⁴ que conviven con una fuerte presencia e intervención humana, lo que ha dotado a sus paisajes de un carácter específico que es preciso proteger, al mismo tiempo que los hace susceptibles de una intensa transformación que debe ser adecuadamente gestionada y ordenada en base a la percepción que presente cada población con respecto a su propio territorio.

A pesar de lo anterior, el paisaje atraviesa hoy en día una situación crítica y paradójica, pues mientras la reivindicación de la población de vivir en entornos paisajísticamente dignos es cada vez mayor¹⁵, el ritmo y la magnitud de los cambios que durante las últimas décadas asolan nuestros paisajes están provocando su homogeneización e incluso la creación de paisajes con condiciones ecológicas diferentes a las del contexto natural¹⁶. Circunstancias que se presentan como sumamente relevantes no solo desde el punto de vista medioambiental, sino también del histórico y cultural, por la pérdida que supone para la población ver transformado un paisaje íntimamente vinculado a su identidad.

¹⁴ Muchas de ellas con sus concretas figuras de protección debido a sus valores especiales, como la Reserva de la Biosfera del Urdaibai (UNESCO), 47 Zonas de especial conservación (ZEC) y 4 Zonas de especial protección para aves (ZEPA) en el marco de la Red Natura 2000, así como 9 Parques Naturales y 8 Biotopos Protegidos (Espacios Naturales Protegidos). RUIZ URRESTARAZU, Eugenio y GALDÓS URRUTIA, Rosario. *Geografía del País Vasco*. Ed. Nerea. Donostia, 2008. Pp. 65-66.

Para lugares de la Red Natura 2000, ver: <http://www.ingurumena.ejgv.euskadi.eus/r49-u95/es/u95aWar/consultaMarcosJSP/U95aSubmitMarcoProteccion.do?pkMarco=4&tiPoEntidad=0&bloqueMarco=300&u95aMigasPan=L,5,1;EN,1,8,1,300>.

Para Espacios Naturales Protegidos, ver: <http://www.ingurumena.ejgv.euskadi.eus/r49-u95/es/u95aWar/consultaMarcosJSP/U95aSubmitMarcoProteccion.do?pkMarco=4&tiPoEntidad=0&bloqueMarco=300&u95aMigasPan=L,5,1;EN,1,8,1,300>.

¹⁵ MATA OLMO, Rafael. «Un concepto de paisaje para la gestión sostenible del territorio». En MATA OLMO y TARROJA I COSCUELA. *El paisaje y la gestión del territorio: Criterios paisajísticos en la ordenación del territorio y el urbanismo*. Diputación de Barcelona. Barcelona, 2006. Pg. 17.

¹⁶ ORMAETXEA ARENAZA, Orbanje y SÁENZ DE OLAZAGOITIA BLANCO, Ana. «Nuevos...», *loc. cit.*, pg. 1163.

En este contexto, existen autores que han afirmado que no hay problemas exclusivamente paisajísticos, pues el paisaje no es más que un reflejo de los elementos y procesos subyacentes. Otros, sin embargo, han abogado por la necesidad de una acción específicamente paisajística. Lo cierto es que ambas posiciones deben complementarse en la práctica, ya que actuar sobre los procesos que determinan la evolución del paisaje no debe impedir intervenir al mismo tiempo sobre sus aspectos formales¹⁷.

Partiendo de que la relevancia que la cuestión del paisaje está alcanzando en los últimos tiempos tiene en gran parte que ver con el protagonismo adquirido por los problemas del territorio¹⁸, y centrándonos en consecuencia en las políticas de ordenación territorial, en la CAPV observaremos que, al igual que ha sucedido en otras Comunidades Autónomas (CCAA), tradicionalmente se ha simplificado la consideración del paisaje a un valor más en la designación de espacios protegidos y de características sobresalientes¹⁹, privándolo de un tratamiento singular.

Esta situación, sin embargo, está comenzando a cambiar, fundamentalmente desde la firma del Convenio Europeo del Paisaje (Florencia, 2000), que ha impulsado la elaboración de instrumentos internos específicos destinados a la protección, gestión y ordenación del paisaje como elemento protagonista.

En el caso del País Vasco, el cambio de paradigma ha culminado con la aprobación del Decreto 90/2014, de 3 de junio, sobre protección, gestión y ordenación del paisaje, cuyos Estudios de Integración Paisajística acaban de ser desarrollados mediante Orden del Consejero de Medio Ambiente, Planificación territorial y Vivienda de 15 de febrero de 2017²⁰, y que pre-

¹⁷ MATA OLMO, Rafael. «Un concepto de...», *loc. cit.*, pg. 21.

¹⁸ *Ibidem*, pg. 17.

¹⁹ ORMAETXEA ARENAZA, Orbange y SÁENZ DE OLAZAGOITIA BLANCO, Ana. «Nuevos...», *loc. cit.*, pg. 1163.

²⁰ Por la que se aprueba la «Guía para la elaboración de Estudios de Integración Paisajística en la Comunidad Autónoma del País Vasco».

sentan el paisaje, por primera vez en nuestra Comunidad Autónoma, como elemento merecedor de consideración jurídica central.

Dichos referentes normativos, junto con la especial relevancia que está alcanzando el paisaje en la redacción de las nuevas Directrices de Ordenación Territorial que habrán de regir nuestro territorio durante los próximos años, ponen de manifiesto el novedoso protagonismo que está adquiriendo este bien jurídico, y que no veremos sino avanzar hasta su pronta culminación como subsector propio del Derecho ambiental y territorial.

II. EL PAISAJE COMO RECURSO NATURAL: RASGOS IDENTIFICADORES DE LA NOCIÓN MATERIAL DE PAISAJE

Toda política que se desee perseguir ha de partir de definiciones precisas que no den margen de cabida a la inseguridad. Esta afirmación se presenta incluso de forma más evidente en los casos en que se trabaja con conceptos de límites tan difusos como ocurre, sin ninguna duda, con el paisaje. Por tanto, antes de pasar a analizar su situación desde una perspectiva jurídica, es preciso determinar su alcance material.

La doctrina especializada en la materia ha puesto de manifiesto la dificultad en alcanzar una teoría y un concepto compartidos del paisaje, pues se trata de un término polisémico agravado por sus dos dimensiones, objetiva y subjetiva, que conllevan que no sea solo una realidad, sino también una percepción²¹.

El Tribunal Constitucional se pronunció con carácter temprano acerca de la consideración del paisaje como recurso natural²² y la necesidad de

²¹ MATA OLMO, Rafael. «Un concepto de...», *loc. cit.*, pg. 29.

²² También lo ha entendido así la doctrina. Ver, entre otros, AGUDO GONZÁLEZ, Jorge. «Paisaje y gestión del territorio». *Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, nº 15. Madrid, 2007. Pg. 201.

incluirlo en el concepto constitucional de medio ambiente. Así, la STC 102/1995, de 26 de junio, entendió que, entre los recursos naturales que integran el artículo 45 de la Constitución (CE), se encuentra el paisaje, «que a finales del pasado siglo obtiene la consideración de recurso (...) generalizado hoy como bien colectivo, democratizado en suma y que, por ello, ha de incorporarse al concepto constitucional del medio ambiente» (FJ 6º).

Teniendo lo anterior en cuenta, y construyendo una teoría paralela a la elaborada por MARTÍN MATEO²³, llegamos a la conclusión de que el paisaje, en cuanto a recurso natural objeto de tutela jurídica, se caracteriza por los siguientes factores: estabilidad, visualización y utilidad.

1. Estabilidad

El paisaje se presenta como un escenario, el cual es visualmente percibido y estéticamente valorado en su conjunto, a una distancia que permita tanto su apreciación panorámica como la percepción de los detalles que componen la estructura de dicha imagen²⁴. Si el paisaje es el escenario, son otros los actores que lo componen. En este sentido, el agua, la fauna, la luz, los elementos artificiales o incluso el propio ser humano se presentan como elementos que dan una visión de conjunto a ese todo, caracterizándolo como tal. Estos elementos, considerados por separado, no nos aportan nada más que su propia existencia. Ahora bien, si los mismos se suman y entran en contacto de una forma más o menos constante, y son observados desde una perspectiva conjunta, nace el paisaje. De este modo, en función de los “ingredientes” que añadamos o restemos a ese conglomerado, diremos que nos encontramos ante un paisaje marino, urbano, rural, continental o cualquier otro que se nos ocurra.

²³ MARTÍN MATEO, Ramón. *Tratado de Derecho Ambiental (vol. III)*. Ed. Trivium. Madrid, 1997. Pp. 505-509.

²⁴ Voz «Paisaje» en ZOIDO, Florencio y VVAA. *Diccionario de geografía urbana, urbanismo y ordenación del territorio*. Ariel. Barcelona, 2000.

La pregunta es: ¿por qué en función de los elementos que visualicemos somos capaces de decidir ante qué tipo de paisaje nos encontramos? Esta cuestión solamente puede resolverse desde la consideración de la *estabilidad* como rasgo característico del concepto de paisaje. Así, se trata precisamente de esa constancia en el tiempo de unos ciertos elementos naturales o antrópicos puestos en su conjunto lo que nos permite diferenciar unos paisajes de otros. Incluso en los frecuentes casos en que alguno de esos elementos varía²⁵, no por ello dejamos de reconocer un determinado paisaje como tal, en tanto que su infraestructura permanece estable. No obstante, esta estabilidad implica *a sensu contrario* que si alguno de los elementos que conforma dicha estructura desaparece para siempre o se transforma de una manera turbadora, el paisaje que conocíamos hasta entonces también lo hace, hasta el punto en que puede tornarse irreconocible o irrecuperable. Podemos decir entonces que, junto a este carácter de estabilidad, se erige otro que va referido a su *fragilidad visual*; es decir, a los importantes cambios que podemos sufrir en nuestra percepción sobre el mismo como consecuencia de ciertos tipos de transformación.

2. Visualización

Estrechamente ligado a lo anterior se presenta el componente de «visualización». Así, todos esos elementos que permanecen más o menos estables en el tiempo solo pueden llegar a ser considerados como paisaje si existe un espectador que los visualice.

Es pues, el paisaje, un concepto que no está identificado con ningún elemento fáctico concreto, puesto que solo existe en nuestra percepción y, por tanto, únicamente cobra sentido en función de la presencia de un espectador que lo observe.

²⁵ Pensemos, por ejemplo, en el caso en que una especie integradora de dicho paisaje migra en verano, una montaña que se hiela en invierno o bajadas extraordinarias del nivel del mar en ciertos meses del año.

3. Utilidad

Según MARTÍN MATEO, el paisaje es un recurso natural porque «es suministrado por la naturaleza, es escaso y proporciona satisfacciones a los que lo perciben»²⁶. Estos beneficios pueden ser de muchos tipos, y van desde la consideración más simplista de la utilidad del paisaje sintetizada en el mero placer estético que conlleva su contemplación, hasta las posiciones más utilitaristas que lo consideran un bien susceptible de una importante explotación económica, pasando por otras funciones –quizás las más importantes– que se resumen en la sensación de equilibrio, calma y felicidad suscitadas por las referencias culturales. Ahora bien, hemos de superar esas viejas concepciones que identifican paisaje con placer, y placer con belleza. La estética no puede ser en sí misma un elemento que defina el paisaje²⁷, por tres motivos: primero, porque aunque es indudable que, en buena parte de los casos, la utilidad que nos aporta el paisaje es meramente contemplativa, no es este el único beneficio asociado al mismo. Segundo, porque si la belleza fuese un elemento nuclear del concepto, el mismo quedaría excesivamente relativizado. Y tercero, porque excluiría de la definición aquellos escenarios que, si bien pueden no encajar en determinados cánones de belleza, sí son en cambio considerados paisaje por la población²⁸.

²⁶ MARTÍN MATEO, Ramón. *Tratado de...*, *loc. cit.*, pp. 505-509.

²⁷ Lo explica acertadamente BERMEJO LATRE cuando afirma que el paisaje ni es un bien determinado, ni tan siquiera estéticamente apreciable, sino que presenta un valor inmateral, traducido en valores culturales, territoriales y ambientales, que los poderes públicos tienen el deber de conservar. BERMEJO LATRE, José Luis. *La pianificazione del paesaggio. I piani paesistici e la nuova tutela delle risorse naturali*. Maggioli Editore. Rimini, 2002. Pp. 167 y ss.

²⁸ Esto lleva a la conclusión de que, aunque ciertos escenarios quizás resultan antiestéticos a un cierto sector de la población, no por ello dejan de reunir las características necesarias para ser considerados como paisaje material, a saber: estabilidad, visualización y utilidad.

Imaginémonos, como ejemplo, un puente de acero atravesando una ría con simples fines economicistas. Puede que, a simple vista, a muchas personas no les resulte bello; pero, sin embargo, esos elementos (ría y puente), mantenidos a lo largo del tiempo y percibidos en

III. EL PAISAJE COMO BIEN TUTELADO POR EL DERECHO: DE UNA CONSIDERACIÓN MERAMENTE INCIDENTAL A UN INTERÉS CENTRAL PROCEDENTE DEL ÁMBITO INTERNACIONAL

Si un conjunto de elementos reúne las características anteriormente señaladas, podremos calificarlo materialmente como paisaje. Sin embargo, jurídicamente solo tendrá dicha consideración si el ordenamiento lo recibe individualmente como tal²⁹.

En el caso del paisaje, al legislador nunca le ha resultado sencillo elaborar un concepto jurídico unificado, y ello por varios motivos: primero, porque no disponemos de una única definición técnica del mismo; segundo, porque no se trata de un elemento aislable de la naturaleza; y, tercero, porque los presupuestos que sirven para perfilar el concepto material de paisaje pueden ser susceptibles de diversas interpretaciones.

Nos movemos, en conclusión, ante una realidad extremadamente compleja, que aparece integrada, de una parte, por elementos objetivos, y, de otra, por la percepción que el ser humano tiene de dichos elementos³⁰. Este hecho, entre otros motivos, ha fomentado que el paisaje aún no se haya consolidado como categoría jurídica con el mismo reconoci-

su conjunto por la población, hacen que el escenario se transforme en un paisaje. Este es el caso del Puente de Vizcaya, conocido popularmente como «Puente Colgante»: En sus inicios, no fue más que una infraestructura creada para que la burguesía industrial pudiese desplazarse con comodidad hasta la villa de Portugalete. Si nos situamos en ese contexto, puede que a pocas personas resultase atractivo el nuevo puente (lo mismo sucedió en su momento con la Torre Eiffel, que a día de hoy constituye uno de los paisajes más emblemáticos de París). Incluso, actualmente, es posible que haya gente a la que tampoco guste. Sin embargo, al margen de que ciertas personas lo encuentren o no bello, reúne una serie de características que permiten afirmar que constituye un paisaje en sentido material, como son una serie de elementos naturales y artificiales, que permanecen constantes en el tiempo y que son percibidos en su conjunto como un todo por la población.

²⁹ MARTÍN MATEO, Ramón. *Tratado de...*, loc. cit., pg. 509.

³⁰ MARTÍNEZ NIETO, Antonio. «La contaminación del paisaje». *Actualidad Administrativa*, sección Doctrina. La Ley, 1998. Apto. III.

miento con el que sí cuentan otros bienes. Sin embargo, esta situación está comenzando a cambiar gracias al interés que, en general, ha recibido en la normativa internacional, y debido, en particular, a la protección de la que le ha dotado el Convenio Europeo del Paisaje.

1. Principales instrumentos internacionales para la protección paisajística

1.1. *La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y su protección al paisaje como derecho colectivo*

El texto básico de protección de los derechos humanos en el marco del Consejo de Europa es el Convenio Europeo de Derechos Humanos (Roma, 1950³¹; en adelante, el «CEDH»), el cual, al igual que ha sucedido con otros textos de derechos y libertades fundamentales elaborados tras la Segunda Guerra Mundial, se dedica a consagrar los denominados «derechos de *primera generación*»; es decir, los derechos civiles y políticos, que constituyen límites frente a la injerencia del Estado en la vida de los individuos³². A pesar de que los derechos de *tercera generación* —entre los cuales destaca el derecho a un medio ambiente sano³³— no se incluyeron nunca en la Convención, tanto el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) como la Comisión Europea de Derechos Humanos (la «Comisión»), no han ignorado la cuestión ambiental, dando cabida a la protección del medio ambiente a través de la técnica del «efecto reflejo», en base a la cual, aunque una acción lesiva contra el medio ambiente no pueda ser objeto en sí misma de recurso, los órganos judiciales del Consejo de

³¹ GONZÁLEZ CAMPOS, Julio D. y VVAA. *Curso de Derecho Internacional Público* (4ª ed.). Ed. Thompson. Pamplona, 2008. Pp. 849-853.

³² CAFFERATTA, Néstor A. *Introducción al derecho ambiental*. Instituto Nacional de Ecología. México, 2004. Pg. 25.

³³ MARTÍNEZ DE BRINGAS, Asier (Dir.) y VVAA. *Teoría y Práctica de la educación en derechos humanos*. Diputación Foral de Gipuzkoa. Zarautz, 2006. Pg. 27.

Europa se declaran competentes cuando dicho ataque limite el disfrute efectivo de un derecho sí reconocido expresamente en el CEDH³⁴.

En esa interpretación hermenéutica, la protección del paisaje también ha sido garantizada por el TEDH y la Comisión al considerarla integrante de la protección del medio ambiente³⁵. El primer supuesto se decidió por la Comisión en el *Caso Muriel Herrick contra el Reino Unido* (11 de marzo de 1985), en el que declaró proporcional que zonas de interés paisajístico fuesen preservadas mediante instrumentos de ordenación del territorio, frente al derecho a la propiedad privada³⁶. Interpretación que se vio confirmada en el *Caso Buckley contra el Reino Unido* (25 de septiembre de 1996), al que siguieron cuatro pronunciamientos favorables más³⁷.

En todos esos casos, el TEDH resolvió que, dada la calidad del paisaje, la protección del mismo debía prevalecer sobre el desarrollo del modo de vida minoritario, puesto que la injerencia del Estado respondía a un fin legítimo necesario en una sociedad democrática. Por todo ello, se concluye que en la aplicación del Convenio Europeo de Derechos Humanos, el TEDH ha reconocido que, subsumida en la protección ambiental, el paisaje constituye un derecho colectivo justificativo de una posible limitación de los derechos particulares de la Convención.

³⁴ SAN MARTÍN SEGURA, David. «La “ecologización” de los derechos fundamentales en el marco del Convenio Europeo de los Derechos Humanos». *Revista electrónica del Departamento de Derecho de la Universidad de La Rioja*, nº 3. Universidad de La Rioja. La Rioja, 2005. Pg. 223.

³⁵ FERNÁNDEZ EGEE, Rosa. «Jurisprudencia ambiental internacional». *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. III, nº 1. Universitat Rovira i Virgili. Tarragona, 2012. Apto. 1.

³⁶ FABEIRO MOSQUERA, Antonio. «La protección...», *loc. cit.*, pg. 11.

³⁷ Casos Coster, Beard, Chapman, Lee y Jane Smith, todos contra Reino Unido.

1.2. La Convención de la UNESCO de 1972 sobre Patrimonio Mundial, Cultural y Natural

Dejando a un lado la protección incidental de la que el TEDH dota al paisaje, el punto de partida del nuevo modelo de protección paisajística debemos situarlo en la Convención de la UNESCO de 1972³⁸ sobre Patrimonio Mundial, Cultural y Natural (la «Convención»), de la que hoy se cumplen 45 años. Este Convenio consagró como Patrimonio de la Humanidad el paisaje entendido en su sentido más amplio; es decir, tanto el paisaje natural como el cultural³⁹. Así, en la reunión celebrada en París del 17 de octubre al 21 de noviembre de 1972, la Conferencia General de la UNESCO decidió aprobar la Convención debido a que el patrimonio cultural y natural se encontraban cada vez más amenazados «no sólo por las causas tradicionales de deterioro sino también por la evolución de la vida social y económica que las agrava con fenómenos de alteración o de destrucción aún más temibles»⁴⁰. Dado que dicho deterioro constituiría «un empobrecimiento nefasto del patrimonio de todos los pueblos del mundo» y teniendo presente que la protección de dicho patrimonio «a escala nacional es en muchos casos incompleto», la Convención adoptó como objetivo garantizar una protección y conservación eficaces del patrimonio cultural y natural de los Estados parte (art. 5). Para ello, cada uno de dichos Estados⁴¹ se obliga a identificar,

³⁸ No deja de ser interesante que ese mismo año se aprobase en el seno de las Naciones Unidas la *Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano*, considerada como la primera norma de derecho ambiental moderno. LOZANO CUTANDA, Blanca. *Derecho Administrativo Ambiental* (10ª ed.). Ed. Dykinson. Madrid, 2009. Pp. 38-39.

³⁹ El paisaje no solo tiene una vertiente natural, sino que también presenta una faceta cultural compuesta por aquellos «bienes culturales que representan las obras conjuntas del hombre y la naturaleza e ilustran la evolución de la sociedad a lo largo de los años» (*Directrices Prácticas para la aplicación de la Convención del Patrimonio Mundial*, Anexo III. Comité Intergubernamental de Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural, UNESCO. París, enero de 2008).

⁴⁰ Preámbulo de la Convención de 1972, «*Considerando...*».

⁴¹ El Estado español aceptó formar parte de la citada Convención el 4 de mayo de 1982.

conservar, rehabilitar y transmitir el patrimonio cultural y natural situado en su territorio (art. 4) adoptando medidas adecuadas para ese fin (art. 5.d). Al mismo tiempo, los Estados parte se obligan también a no tomar deliberadamente ninguna medida que pueda causar, directa o indirectamente, algún daño a dicho patrimonio (art. 6.3).

Dado que entre los fines de la Convención se encuentra proteger el patrimonio cultural y natural a nivel internacional, mediante el art. 8 se crea el Comité intergubernamental de Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural, cuya función principal es elaborar tanto la «Lista del Patrimonio Mundial *en peligro*⁴²» –conformada por bienes cuya protección exija grandes trabajos de conservación–, como la «Lista del Patrimonio Mundial⁴³», conformada por los bienes a proteger.

Respecto a los efectos vinculantes de esta Convención, los compromisos internacionales consentidos por un Estado parte constituyen, como es sabido, verdaderas obligaciones jurídicas para los mismos⁴⁴.

⁴² España nunca ha tenido ningún bien incluido en ella.

<http://www.unesco.org/new/es/media-services/multimedia/news-videos/b-roll/the-list-in-danger/>.

⁴³ A diferencia del caso anterior, el Estado español cuenta con 45 bienes incluidos en la «Lista del Patrimonio Mundial» para su conservación. Sin embargo, desde el punto de vista de protección ambiental, los «bienes naturales» se ven reducidos a tres (Parque de Doñana, Parque Nacional de Garajonai y Parque Nacional del Teide). Por su parte, en el País Vasco están catalogados como «bien cultural» el Puente de Vizcaya, tres cuevas de arte rupestre paleolítico (Altxerri, Ekain y Santimamiñe) y las rutas costera y vasco-riojana del Camino de Santiago. ORMAETXEA ARENAZA, Orbanje y SÁENZ DE OLAZAGOITIA BLANCO, Ana. «Nuevos...», *loc. cit.*, pg. 1165.

⁴⁴ «The World Heritage Convention is to be interpreted by reference to the Vienna Convention on the Law of Treaties of 1969; so interpreted, Articles 4 and 5 are not meaningless or illusory but impose obligations of a general kind on States parties to identify and protect heritage items» (*Commonwealth of Australia and Another v. State of Tasmania and Others*, «The Tasmanian Dam Case», July 1983). PALMER, Alice y ROBB, Cairo A. R. «International Environmental Law in National Courts». En BETHLEHEM, Daniel y VVAA. *International Environmental Law Reports*. Cambridge University Press. Cambridge, 2004. Pp. 13-16.

1.3. Otros Tratados internacionales con incidencia en la protección del paisaje

La Convención de 1972, primer instrumento internacional que influyó de forma directa en la protección de los paisajes –aunque solo se refiriese a aquellos de «valor extraordinario»–, resultó ser un instrumento único de cooperación internacional para la protección del patrimonio mundial.

No obstante, el anterior no es el único convenio internacional con incidencia en materia de protección paisajística. Ocurre, sin embargo, que, tal y como veremos que ha sucedido en el ámbito interno, dichos textos no están pensados originalmente para proteger el paisaje, aunque sí pueden ayudar a alcanzar dicho resultado. Así, son de destacar⁴⁵, por orden cronológico:

- Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como hábitat de especies acuáticas (Ramsar, 1971), por la protección que proporciona a los humedales como ecosistemas, traducido en términos paisajísticos⁴⁶.
- Convenio relativo a la conservación de la vida silvestre y del medio natural de Europa (Berna, 1979), por su incidencia en la protección de la fauna y la flora silvestres, así como sus hábitats naturales.
- Convenio para la salvaguarda del patrimonio arquitectónico de Europa (Granada, 1985).

⁴⁵ En el listado se han seleccionado únicamente aquellos tratados internacionales que tienen incidencia en Europa. Ver SANDS, Philippe y VVAA. *Principles of International Environmental Law*. Cambridge University Press. Cambridge, 2003. Pp. 509 y ss. Para más detalle, SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Hernando. *Código de Derecho Internacional Ambiental*. Universidad del Rosario. Bogotá, 2008.

⁴⁶ Entre los más de 2.200 sitios designados para formar parte de la «Lista Ramsar de humedales de importancia internacional», seis se hallan localizados en el espacio geográfico de la CAPV: las Colas del Embalse de Ullibarri, el Lago de Caicedo-Yuso y las Salinas de Añana, las Lagunas de Laguardia, la Ría de Mundaka-Gernika, Salburua y Txingudi. (<http://www.ramsar.org/wetland/spain>).

- Convenio sobre evaluación del impacto en el medio ambiente en un contexto transfronterizo (Espoo, 1991), que incluye en la definición de *impacto* «cualquier efecto causado por una actividad propuesta sobre el medio ambiente y, especialmente, sobre (...) el paisaje y los monumentos históricos» (art. 1.vii).
- Convenio sobre la protección y utilización de los cursos de agua transfronterizos y de los lagos internacionales (Helsinki, 1992), que también entiende como *impacto transfronterizo* cualquier efecto adverso sobre el paisaje (art. 1.2).
- Convenio Europeo para la protección del patrimonio arqueológico (La Valeta, 1992).

2. El medio ambiente en el derecho de la Unión Europea y su incidencia en la protección paisajística

Mediante el Tratado de la Unión Europea (TUE) los Estados miembros han atribuido competencias a la UE para alcanzar objetivos comunes (art. 1 TUE). Uno de estos objetivos es el desarrollo sostenible, tanto de Europa (art. 3.3 TUE) como del resto del mundo (art. 3.5 TUE)⁴⁷, lo que abarca la conservación, protección y mejora de la calidad ambiental o la utilización racional de los recursos naturales (art. 191.1 TFUE)⁴⁸.

El art. 4.2 TFUE dispone que el medio ambiente es una materia cuya competencia se halla compartida entre los Estados parte y la UE y, en consecuencia, aparece guiada por los principios de subsidiariedad y proporcionalidad con los fines de la Unión⁴⁹.

⁴⁷ SÁNCHEZ, Víctor M. (Dir.) y VVAA. *Derecho de la Unión Europea*. Huygens. Barcelona, 2010. Pp. 2-5.

⁴⁸ GARCÍA URETA, Agustín. *Derecho Europeo de la Biodiversidad. Aves silvestres, hábitats y especies de flora y fauna*. Iustel. Madrid, 2010. Pg. 120.

⁴⁹ SÁNCHEZ, Víctor M. (Dir.) y VVAA. *Derecho de...*, *loc. cit.*, pp. 285-291.

En materia concreta de protección paisajística, la UE no ha intervenido con una regulación específica por el momento. No obstante, sí lo ha hecho en el ámbito de la biodiversidad, donde ha adoptado una Estrategia para proteger y mejorar el estado de la misma en Europa. En lo que nos interesa, la Directiva de Hábitats⁵⁰ manifiesta su preocupación por el paisaje, en el contexto más amplio de la biodiversidad, cuando desde un inicio señala que «conviene fomentar, en las políticas de ordenación del territorio y de desarrollo, la gestión de los elementos del paisaje que revistan una importancia fundamental para la fauna y la flora silvestres». En este sentido, afirma en su art. 3.3 que «cuando lo consideren necesario, los Estados miembros se esforzarán por mejorar la coherencia ecológica de Natura 2000 mediante el mantenimiento y (...) desarrollo de los elementos del paisaje que revistan primordial importancia para la fauna y la flora silvestres», reiterando su artículo 10 que «cuando lo consideren necesario, los Estados miembros, en el marco de sus políticas nacionales de ordenación del territorio (...) se esforzarán por fomentar la gestión de los elementos del paisaje»⁵¹.

Aunque el objetivo de la Directiva no es el paisaje, no deja de ser interesante la protección que para el mismo podría lograrse a través de las previsiones anteriores, limitada en cualquier caso a los paisajes sumamente excepcionales, y no a los cotidianos, como pretende el CEP. Ahora bien, la protección que podría llegar a representar se ve inmensamente reducida por expresiones como «cuando lo consideren necesario» o «se esforzarán por fomentar», que hacen que quede en manos de los Estados proporcionar eficacia real a dichas previsiones. Lo mismo sucede cuando la Directiva se remite a las «políticas nacionales de ordenación del territorio» y no a planes específicos, hecho que podría explicarse por la falta de normativa comunitaria en materia de ordenación del territorio y urbanismo⁵².

⁵⁰ Directiva 92/43/CEE del Consejo de 21 de mayo de 1992 relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres.

⁵¹ GARCÍA URETA, Agustín. *Derecho Europeo de...*, loc. cit., pp.668-669.

⁵² *Ibidem*, pp. 669-670.

Por otra parte, la Directiva 2011/92/UE, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, entiende englobadas, en el concepto que utiliza de «proyecto», las intervenciones en el paisaje (art. 1.2.a). Además, incluye otras tres menciones al paisaje procedentes de una modificación efectuada en 2014, lo que enlaza con lo que se venía señalando sobre el tendente aumento de la sensibilidad paisajística por parte del legislador. Así, el art. 3.1.d de la mentada Directiva recoge los efectos sobre el paisaje como factor a tener presente en la evaluación de impacto ambiental de un determinado proyecto. Debido a ello, el proyecto deberá incluir, entre otras cuestiones, «los aspectos arquitectónicos y arqueológicos, y el paisaje» (apdo. 4 del Anexo IV).

Un tratamiento similar al anterior lo proporciona la Directiva 2001/42/CE, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, donde el paisaje se incluye como elemento a tener en cuenta en la elaboración del informe medioambiental al que se refiere el art. 3.1 .

3. En especial, sobre el Convenio Europeo del Paisaje, de 20 de octubre de 2000: La primera norma para el impulso de la protección y gestión integral paisajísticas

Firmado en Florencia el 20 de octubre de 2000 por treinta y cinco de los Estados miembros del Consejo de Europa⁵³, el Convenio Europeo del Paisaje (en adelante, el «CEP») es la primera norma internacional que se ocupa del paisaje de una manera específica y completa⁵⁴. Así, aunque

⁵³ Entre ellos, el Estado español, donde entró en vigor el 1 de marzo de 2008 (Instrumento de ratificación del Convenio Europeo del Paisaje de 6 de noviembre de 2007, BOE n° 31, de 5 de febrero de 2008).

⁵⁴ TRIAS PRATS, Bartolomeu. «De los paisajes protegidos a la protección del paisaje: un reto pendiente». *Revista Vasca de Administración Pública*, n° 94. IVAP. Bilbao, septiembre-diciembre 2012. Pg. 241.

el paisaje no había sido ignorado anteriormente, el CEP lo impulsará hacia un tratamiento más definido⁵⁵, siendo resultado de un gran esfuerzo de consenso tanto científico como socio-político para la instauración en Europa de una política común en materia de paisaje⁵⁶.

Para lograr una ordenación, gestión y protección del paisaje verdaderamente efectivas, son muchos los criterios sectoriales que deben integrarse, y en estas circunstancias, el CEP constituye el primer paso para alcanzar un marco normativo adecuado en nuestro ordenamiento, configurándose como una referencia de mínimos para las Comunidades Autónomas que no cuenten con legislación paisajística⁵⁷.

3.1. Principios inspiradores y objetivos del CEP

Tal y como afirma el preámbulo del Convenio, aunque su elaboración responde fundamentalmente a motivos medioambientales, reconoce que el paisaje también desempeña un papel importante en los campos cultural y social, y que constituye un recurso favorable para la actividad económica, pudiendo incluso contribuir a la creación de empleo. Además, añade que el paisaje «contribuye al bienestar de los seres humanos y a la consolidación de la identidad europea», siendo «un elemento importante de la calidad de vida de las poblaciones». Pese a sus innumerables beneficios, el Consejo afirma que tanto la producción agrícola, industrial y minera actuales, como el crecimiento del urbanismo, los transportes o el turismo, están acelerando su transformación, y pueden ponerlo en serio peligro en caso de que los Estados no garanticen su protección íntegra. Debido a ello, y sobre la base de que «su protección, gestión y ordenación implican derechos y respon-

⁵⁵ GARCÍA URETA, Agustín. *Derecho Europeo de...*, *loc. cit.*, pg. 670.

⁵⁶ CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL VASCO. Dictamen 19/11, de 21 de octubre de 2011, sobre el Anteproyecto de Ley de Paisaje del País Vasco. Bilbao, 2011. Pg. 10.

⁵⁷ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Carmen. «El paisaje...», *loc. cit.*, párr. 2. Respecto al reparto de competencias, el propio Convenio recuerda en su art. 4 que cada Estado parte aplica el Convenio «de conformidad con sus principios constitucionales y su organización administrativa».

sabilidades para todos», el CEP se firmó con el objetivo de promover la protección, gestión y ordenación de los paisajes, así como organizar la cooperación europea en ese ámbito (art. 3).

3.2. *Una definición normativa unificada de paisaje*

Una de las grandes novedades de esta norma es el hecho de que ha consolidado, por primera vez, un concepto normativo unificado de paisaje, tratando de superar los desencuentros disciplinares existentes⁵⁸. Así, su art. 1.º lo define como *cualquier parte del territorio tal como lo percibe la población, cuyo carácter sea el resultado de la acción y la interacción de factores naturales y/o humanos*.

Como puede advertirse, el CEP parte de una definición de paisaje que engloba al mismo tiempo valores objetivos y subjetivos indisociables de la calidad de vida⁵⁹. El art. 1.º de la Convención de Florencia ha marcado un antes y un después en la concepción jurídica de paisaje, ya que, por una parte, a la consideración meramente ecológica del mismo, ha añadido el importante factor de la acción humana; y, por otra, porque huye de una concepción elitista para pasar a considerar que la protección paisajística es necesaria «en los medios urbanos y rurales, en las zonas degradadas y de gran calidad, en los espacios de reconocida belleza excepcional y en los más cotidianos»⁶⁰.

Observamos, pues, que en esta definición aportada por el Convenio de Florencia, los elementos nucleares integradores del concepto normativo de paisaje son tres: territorio, percepción de la población e interacción de factores naturales y/o humanos.

⁵⁸ MATA OLMO, Rafael. «Un concepto de...», *loc. cit.*, pg. 22.

⁵⁹ CANALES PINACHO, Fernando y OCHOA GÓMEZ, María Pilar. «La juridificación del paisaje o de cómo convertir un criterio esencialmente estético en un bien jurídico objetivo». *Diario La Ley*, nº 7183, Sección Doctrina. La Ley, 2009. Párr. 3, letra a).

⁶⁰ Ver preámbulo de la Convención.

3.2.1. Territorio

El concepto de paisaje alcanza cualquier parte del territorio, sin límites. Se escapa así de la idea preconcebida de que el paisaje es algo “natural”, casi sinónimo de medio ambiente, pudiendo considerarse como tal, en consecuencia, las zonas urbanas y periurbanas. Además, el Convenio no defiende exclusivamente los paisajes extraordinarios⁶¹ —que son los que tradicionalmente han sido protegidos por el Derecho—, sino que extiende su protección a los paisajes cotidianos o, incluso, degradados⁶², siempre y cuando sean percibidos como «paisaje» por la población.

3.2.2. Percepción de la población

El paisaje es cualquier parte del territorio «tal como lo percibe la población», lo cual enlaza con dos de las características definitorias del concepto material de paisaje que señalábamos *ut supra*, como son su *estabilidad* y *visualización*. El hecho de que la norma incluya este elemento dentro de la definición de paisaje conduce a dos consecuencias fundamentales:

- a) La *subjetivación* del paisaje: solo en la medida en que un determinado escenario sea percibido como paisaje por parte de la población, podrá ser objeto de tutela jurídica, según la definición que ofrece el Convenio de Florencia.
- b) La *democratización* del paisaje: lo anterior, a su vez, democratiza la idea de paisaje, dado que será imprescindible contar con la opinión de la población a la hora de tomar cualquier decisión que pueda modificar una determinada zona, para comprobar si dicho espacio es concebido por la ciudadanía como paisaje y, por tanto, si es merecedor de defensa jurídica. Debido a ello, y

⁶¹ LÓPEZ RAMÓN, Fernando. «Formas de conservar la naturaleza». *Revista española de Derecho Administrativo*, nº 170. Ed. Civitas. Pamplona, 2015. Párr. 4.

⁶² CANALES PINACHO, Fernando y OCHOA GÓMEZ, María Pilar. «La juridificación...», *loc. cit.*, Apto. 2.2.1, párr. 6.

dato que la valoración social del paisaje depende de la experiencia personal y del contexto cultural, la participación pública se presenta como una de las grandes metas del Convenio⁶³.

3.2.3. Interacción de factores naturales y/o humanos

La idea de paisaje introducida por el CEP presenta al ciudadano como principal agente del mismo⁶⁴. Así, no solo es paisaje aquel que aparece conformado por un conjunto de elementos naturales, sino que también son aquellos en los que se entremezcla la naturaleza con realidades erigidas por el ser humano, e incluso los que son exclusivamente de creación humana. De ahí que el CEP ni siquiera diferencie entre paisajes naturales y culturales, como sí hace la Convención de la UNESCO de 1972⁶⁵.

Se trata, por tanto, de una definición antropogénica, que permite entender la relación del hombre con la naturaleza como un entramado de equilibrios muy frágiles donde, a pesar de que habitualmente es la acción humana sobre dicho medio lo que ha provocado su deterioro, también ha fomentado, en ciertos casos, su evolución⁶⁶.

3.3. *Compromisos adoptados por los Estados parte, políticas paisajísticas e instrumentos de intervención*

España, en cuanto a Estado que ha firmado y ratificado la Convención, ha consentido en obligarse por una serie de compromisos internacionales. Asimismo, el 21 de julio de 2009, el Gobierno Vasco también acordó adherirse al Convenio, por lo que la CAPV se ha obligado igualmente a dar cumplimiento a los compromisos que se exponen a continuación.

⁶³ PARDOEL, Dirk y RIESCO CHUECA, Pascual. «El paisaje...», *loc. cit.*, pp. 222-223.

⁶⁴ GIEURE LE CARESSANT, Javier. «El paisaje...», *loc. cit.*, párr 3.

⁶⁵ MATA OLMO, Rafael. «Un concepto de...», *loc. cit.*, pp. 28-29.

⁶⁶ Así, el paisaje reúne no solo unas ciertas condiciones biofísicas, sino también socioeconómicas y culturales, que permiten el desarrollo de la sociedad conforme a las exigencias de la dignidad humana. MARTÍNEZ NIETO, Antonio. «La contaminación...», *loc. cit.*, aptdo. II.

El primero de dichos objetivos es el reconocimiento jurídico del paisaje, según el cual cada Parte se compromete a reconocer jurídicamente los paisajes como elemento fundamental del entorno humano, expresión de la diversidad de su patrimonio cultural y natural, así como fundamento de su identidad⁶⁷. El objetivo es que las autoridades de cada Estado garanticen la protección, gestión y ordenación de los paisajes (art. 5.b), a través de una serie de medidas específicas que son reordenadas en la Recomendación CM/Rec(2008)3 (la «Recomendación») en torno a las etapas que se analizan a continuación y que en su conjunto conducen a una acción paisajística integrada:

- a) En primer lugar, los Estados deben identificar los paisajes de su propio territorio, analizando sus características y estudiando las fuerzas que los transforman para combatir las presiones que los pongan en riesgo (art. 6.C.1.a).
- b) Una vez identificados, los Estados han de definir cuáles son sus objetivos de calidad paisajística, articulando mecanismos de participación pública en la elaboración de dichos objetivos (arts. 6.D y 1.c).
- c) Para que los objetivos planteados puedan alcanzarse, los Estados se comprometen a incrementar la sensibilización de la sociedad civil en esta materia. Asimismo, el Convenio insta a las partes a promocionar programas pluridisciplinares de formación en política, protección, gestión y ordenación de paisajes (art. 6.B.b), así como que los cursos escolares y universitarios aborden este tipo de cuestiones (art. 6.B.c).

⁶⁷ Ver Apto. I.3 de la Recomendación CM/Rec(2008)3 del Comité de Ministros a los Estados miembro sobre las orientaciones para la aplicación del Convenio Europeo del Paisaje, de 6 de febrero de 2008. A pesar de que la Convención no cuenta con Protocolo de desarrollo, la Recomendación ofrece algunas explicaciones sobre el articulado del Convenio que se recomienda tener en cuenta a las Partes.

- d) La última etapa consiste en llevar a la práctica las políticas propuestas (art. 6.E). Es este un aspecto loable de la Convención, ya que denota que no pretende ser un simple catálogo de principios generales, sino que exige a los Estados adoptar medidas específicas, de carácter general y vinculante, para alcanzar los compromisos asumidos⁶⁸.

Los medios de intervención dependerán de los fines perseguidos y las características concretas de cada paisaje, por lo que serán distintos en función de las necesidades de cada situación local⁶⁹. Lo habitual será que consistan en la integración de políticas paisajísticas en la legislación existente en el Estado parte, ya sea introduciendo las medidas en documentos legales existentes o elaborando instrumentos específicos. Para más detalle, la propia Recomendación ofrece un listado con los principales instrumentos que pueden emplearse, entre los cuales destacan un sistema de planificación y ordenación paisajística integrado en la planificación territorial, estudios de impacto sobre el paisaje, evaluaciones de los efectos paisajísticos en las intervenciones no sometidas a estudios de impacto ambiental, la integración del paisaje en las normativas sectoriales, así como financiación específica y premios del paisaje⁷⁰.

3.4. Participación pública

En coherencia con el concepto democrático del paisaje del que hace uso, así como con la prescripción de que los paisajes sean identificados y calificados previa consulta al público (art. 6.D), el art. 5.d señala que las Partes también adquieren el compromiso de establecer procedimientos tanto para la participación de la ciudadanía como de las autoridades

⁶⁸ GARCÍA URETA, Agustín. *Derecho Europeo de...*, loc. cit., pp. 677-678.

⁶⁹ Apto. III.3 de la Recomendación.

⁷⁰ En el contexto del «Premio del Paisaje del Consejo de Europa», el Parque de Kristina Enea de Donostia obtuvo mención especial del jurado en 2009 por su restauración.

públicas. Esta participación pública y abierta en la elaboración de los instrumentos de protección paisajística es imprescindible para alcanzar el concepto «perceptivo» de paisaje pretendido por el CEP, y constituye un elemento esencial en las iniciativas autonómicas que de forma reciente están dando aplicación a los términos contenidos en la Convención⁷¹.

3.5. Integración del paisaje en políticas e instrumentos sectoriales

El principio de integración suele aparecer con frecuencia en materia de protección medio ambiental⁷². En el caso del CEP, este dispone en su art. 5.d que las Partes se comprometen a «integrar el paisaje en las políticas de ordenación territorial y urbanística», entre otras.

Aunque el Convenio no especifica el grado de detalle que debe alcanzar dicha integración, la Recomendación afirma en el Apto. 2 de su Anexo I que es particularmente importante que los instrumentos de ordenación y planificación territorial cumplan con las indicaciones de los planes o estudios de paisaje, así como que los instrumentos y programas de planificación, ordenación y gestión del territorio incluyan la dimensión paisajística en las fases de información y de ejecución.

IV. LA PROTECCIÓN DEL PAISAJE EN EL ORDENAMIENTO INTERNO ESTATAL

1. Antecedentes y situación en el Derecho comparado

El paisaje no ha sido objeto tradicional de atención por parte del legislador interno, y, de forma similar a como ocurría en el contexto inter-

⁷¹ Ver MARTÍNEZ SANCHÍS, José Antonio. «Los procesos de participación pública en la Evaluación Ambiental Estratégica de los Planes de Ordenación Urbana y la protección del paisaje». *Práctica Urbanística*, nº 80. La Ley, 2009. Destacan los Planes de Participación Pública previstos en el ordenamiento valenciano. Asimismo, en el caso de la CAPV, el Gobierno Vasco está impulsando la participación pública en los primeros Catálogos del Paisaje.

⁷² GARCÍA URETA, Agustín. *Derecho Europeo de...*, loc. cit., pg. 674.

nacional hasta la llegada del Convenio Europeo del Paisaje en el año 2000, el tratamiento dispensado al mismo se limitaba a su protección sectorial, casi de manera fortuita, a través de normas que de forma refleja podían ayudar a protegerlo, pero nunca dictadas con esa concreta finalidad⁷³. Aunque esta materia está cobrando cada vez más fuerza a raíz de la entrada en el CEP, lo cierto es que, en el ámbito estatal, aún no se ha dictado ninguna norma que tenga al paisaje como destinatario específico. De hecho, observaremos que el tratamiento sigue siendo mayoritariamente accidental y que, a pesar de los compromisos adquiridos en Florencia, cuando se protege el paisaje se sigue escogiendo a aquellos que presentan cualidades naturales o estéticas extraordinarias, dejando a un lado los paisajes cotidianos, antrópicos o degradados.

Esta situación choca con la existente en muchos otros Estados europeos, que de forma temprana reconocieron en sus textos jurídicos el valor de sus paisajes y dictaron normas específicas con la finalidad de protegerlos. Es el caso, por ejemplo, de Francia, que ya en 1906 introdujo por primera vez el concepto en su lenguaje jurídico mediante la Ley de 15 de junio sobre distribuciones eléctricas⁷⁴, y que en 1993 dictó su Ley de protección y puesta en valor de los paisajes, creando sus Directivas de Protección del Paisaje, vinculantes para planes y licencias urbanísticas⁷⁵.

Otros Estados europeos que ya han dictado normas específicas de protección del paisaje son Alemania, mediante la Ley Federal de Protección de la Naturaleza y Conservación del Paisaje, de 29 de julio de 2009; Eslovaquia, con su Ley 543/2002 sobre la Protección de la Naturaleza y el Paisaje u

⁷³ CANALES PINACHO, Fernando y OCHOA GÓMEZ, María Pilar. «La juridificación...», *loc. cit.*, aptdo. II. En este mismo sentido, FABEIRO MOSQUERA, Antonio. «La protección...», párr. 1-5.

⁷⁴ CLOVES SIAKA, Danny. «La privatización...», *loc. cit.*, párr. 1.

⁷⁵ LASAGABASTER HERRATE, Iñaki y LAZCANO BROTONS, Iñigo. «Protección del Paisaje y Espacios Naturales Protegidos». *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 70. IVAP. Bilbao, 2004. Pp. 131-133.

Holanda, que ya contemplaba la protección de sus paisajes en la *Nature Protection Act* de 1998. En el caso de Suiza, cuenta desde el año 1966 con la *Loi Fédérale du 1er juillet 1966 sur la Protection de la Nature et du paysage*⁷⁶.

Italia está comenzando a sobresalir también por su amplia normativa en materia de protección paisajística. Así, en su ordenamiento destacan el *Codice dei beni culturali e del paesaggio in Italia*⁷⁷ y la *Relazione paesaggistica*⁷⁸, así como diversas normas regionales (Abruzzo, Emilia-Romagna y Piemonte) que han introducido la figura de la autorización paisajística.

Reino Unido también destaca por su temprana preocupación por sus paisajes, y si bien se ha caracterizado por una visión estática, la gran cantidad de estudios e información sobre el paisaje accesibles en sus Administraciones⁷⁹, así como sus instituciones específicas para una acción integrada sobre los paisajes (como la antigua *Countryside Agency*), constituyen ejemplos de actuación a tener en consideración.

De esta forma, observamos que la tendencia en otros Estados europeos está siendo, desde hace tiempo, la de regular el paisaje mediante instrumentos legislativos específicos, situación que choca con el fuerte estatismo español en esta materia, y que puede deberse a la asunción por parte de las CCAA de competencias exclusivas en materia de ordenación del territorio (art. 148.1.3ª CE), si bien el Estado tendría la posibilidad de intervenir en materia medio ambiente (art. 149.1.23ª CE).

⁷⁶ Eso sí, con una fuerte componente estética en la designación y protección de sus paisajes y una visión poco dinámica, algo por otra parte patente a simple vista en el paisaje suizo. *Anteproyecto de Catálogo de Paisajes Singulares y Sobresalientes de la CAPV*. «Tomo I. Principios Generales para la Elaboración del Catálogo». Departamento de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. Gobierno Vasco, 2005. Pp. 41-43.

⁷⁷ *Decreto Legislativo 22 gennaio 2004, n. 42*.

⁷⁸ *Decreto del presidente del Consiglio dei ministri 12 dicembre 2005*.

⁷⁹ ASKASIBAR BEREZIARTUA, Miren. «Política y normativa de paisaje en Europa». *Lumalde: investigación y espacio*, nº 21. Irurita, 1998. Pp. 172-189.

En cualquier caso, observaremos también que la desidia del legislador estatal en esta materia no ha sido óbice para que varias Comunidades Autónomas –entre las que se encuentra el País Vasco– hayan comenzado a dictar normas específicas de protección y gestión de sus paisajes, fundamentalmente, a través de sus títulos competenciales sobre ordenación del territorio; sector que, veremos, se presenta como sumamente relevante para la efectiva defensa del paisaje.

2. Breve apunte competencial. El paisaje en la Constitución de 1978 y en los Estatutos de Autonomía

La Constitución de 1978 no contiene ni una sola mención al paisaje, hecho que algunos autores⁸⁰ no dejan de considerar chocante dada la relativa modernidad del texto constitucional, la riqueza paisajística española, la importancia del turismo en el PIB y la influencia de otras Constituciones, como la portuguesa⁸¹, que sí se ocupa del mismo.

No obstante, y aunque hemos señalado que la noción de paisaje no puede quedar limitada a su mera consideración natural, resulta innegable su estrecha vinculación con el medio ambiente, de forma que su protección constituye una auténtica responsabilidad de los poderes públicos en atención al art. 45 CE⁸².

El art. 149.1.23^a CE reserva a favor del Estado la legislación básica sobre protección del medio ambiente, aunque dejando espacio a las CCAA

⁸⁰ V. gr. FABEIRO MOSQUERA en «La protección...», *loc. cit.*, párr. 3.

⁸¹ El art. 66.2 de la Constitución portuguesa de 1976 recoge, entre los deberes del Estado para mantener la calidad del medio ambiente, el de «ordenar el espacio territorial de forma tal que resulten *paisajes biológicamente equilibrados*» (letra b) y «crear y desarrollar reservas y parques naturales y de recreo, así como *clasificar y proteger paisajes y lugares*, de tal modo que se garantice la conservación de la naturaleza y la preservación de valores culturales de interés histórico o artístico» (letra c).

⁸² FABEIRO MOSQUERA, Antonio. «La protección...», *loc. cit.*, párr. 9. También lo es en atención a su indisoluble carácter cultural (art. 46 CE).

para establecer normas adicionales de protección. En una primera línea más restrictiva, el Tribunal Constitucional consideró que en materia ambiental el Estado ha de realizar una regulación meticulosa, de tal forma que no adolecerían de vicio de inconstitucionalidad aquellas leyes estatales que no dejaran cabida al desarrollo autonómico⁸³. Sin embargo, la jurisprudencia posterior evolucionaría hacia una posición más flexible y favorable a las Autonomías. Así, la STC 102/1995, de 26 de junio, acabó resolviendo que, en materia de medio ambiente, el deber estatal de dejar un margen al desarrollo de la legislación básica por la normativa autonómica, aun siendo menor que en otros ámbitos, no puede llegar a tal grado de detalle que no permita desarrollo legislativo alguno de las CCAA con competencias en materia de medio ambiente, pues las vaciaría de contenido⁸⁴. De esta forma, las CCAA disponen, sin perjuicio de las competencias que hayan asumido en sus respectivos Estatutos de Autonomía, de tres campos de actuación: primero, pueden complementar la normativa estatal a través de soluciones propias, siempre que no le sean contrarias y resulten más estrictas; segundo, a ellas corresponde el desarrollo legislativo de la legislación básica estatal; y, tercero, el art. 148.1.9ª les atribuye competencias ejecutivas al asignarles la gestión en dicha materia.

Por otro lado, el ordenamiento ambiental es un sector complejo, ya que por una parte se encuentra conformado por leyes de carácter sectorial dirigidas a la protección de los elementos que conforman el medio; y, por otra, por leyes de carácter transversal que buscan lograr esa misma cober-

⁸³ STC 149/1991, de 4 de julio, FJ 1.d. Ver ECEIZABARRENA SÁENZ, Javier. «Organización administrativa para la protección ambiental en la Comunidad Autónoma Vasca, Navarra y los Pirineos Atlánticos: traslación del modelo administrativo de protección ambiental de los Estados Unidos». *Cuadernos de Derecho Azpilcueta*, vol. 15. Sociedad de Estudios Vascos. País Vasco, 2000. Pp. 16-17.

⁸⁴ TORNOS MAS, Joaquín. «La delimitación constitucional de las competencias. Legislación básica, bases, legislación de desarrollo y ejecución». En *El funcionamiento del Estado autonómico*. Ministerio de Administraciones Públicas. Madrid, 1999. Pg. 146.

tura a través de la introducción de instrumentos de prevención y protección en actividades de potencial incidencia sobre el medio ambiente.

Esta naturaleza polifacética intrínseca a las cuestiones ambientales provoca, en palabras del Tribunal Constitucional, una «correlativa complejidad en el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas (...) en cuanto tales materias tienen como objeto los elementos integrantes del medio (las aguas, la atmósfera, la fauna y la flora, los minerales) o ciertas actividades humanas sobre ellos (agricultura, industria, minería, urbanismo, transportes) que a su vez generan agresiones al ambiente o riesgos potenciales para él»⁸⁵. Así, entre las competencias con incidencia ambiental que pueden asumir las CCAA, podemos encontrar, por ejemplo, la ordenación del territorio, urbanismo y vivienda (art. 148.1.3ª CE), la agricultura (art. 148.1.7ª CE) o los montes y aprovechamientos forestales (art. 148.1.8ª CE).

Por otra parte, y al contrario de lo ocurre en la Constitución, de los diecisiete Estatutos de Autonomía, actualmente once de ellos hacen referencia explícita al paisaje⁸⁶. En la CAPV, sin embargo, la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco (EAPV) no contiene ni una sola referencia al paisaje, aunque sí ha asumido como propias ciertas materias de indudable interés para la protección paisajística, como son montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias y pastos (art. 10.8 EAPV); ordenación del territorio, urbanismo y vivienda (art. 10.31 EAPV); carreteras y caminos (art. 10.34 EAPV) o turismo (art. 10.36 EAPV), así como el consabido desarrollo legislativo y ejecución dentro de su territorio de la materia de medio ambiente (art. 11.1.a EAPV).

⁸⁵ STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 3º.

⁸⁶ Arts. 27.1, 46.4 y 149 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, art. 27.30ª del Estatuto de Autonomía para Galicia, arts. 28 y 37.20ª del Estatuto de Autonomía para Andalucía, art. 9 del Estatuto de Autonomía de La Rioja, art. 18 del Estatuto de Autonomía de la

Partiendo de lo anterior, durante el estudio del ordenamiento paisajístico en el País Vasco se deberá tener presente, además, el reparto competencial existente entre las instituciones comunes y los órganos forales a través de la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos (LTH). En particular, resultará de interés la competencia exclusiva de los Órganos Forales en montes y aprovechamientos forestales (art. 7.a.9 LTH), la administración de espacios naturales protegidos (art. 7.c.5 LTH) y la aprobación de instrumentos de ordenación territorial y urbanística en desarrollo de las determinaciones del planeamiento de rango superior dentro de su ámbito de aplicación (art. 7.c.5 LTH). Sin olvidar, a su vez, las importantes competencias municipales existentes en materia de urbanismo (artículo 25.2.a de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local).

3. La evolución de la legislación estatal con incidencia en la protección paisajística

Entre la legislación estatal encontramos varias normas que, si bien no tienen como finalidad principal proteger el paisaje, sí tienen cierta significación en esta materia. Así, entre la normativa existente con anterioridad a la aprobación y adhesión al CEP, destacan las leyes de protección del litoral y de las vías pecuarias⁸⁷, que contribuyen a la protección del paisaje cuando declaran un bien de dominio público y establecen un régimen de servidumbre en las zonas limítrofes a dicho bien⁸⁸. También

Comunidad Valenciana, Arts. 19.2 y 71.22^a del Estatuto de Autonomía de Aragón, art. 4.g del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, art. 23.2 y 24.2 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, art. 70.35^o del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, art. 5.2.f del Estatuto de Autonomía de Ceuta y art. 5.2.f del Estatuto de Autonomía de Melilla.

⁸⁷ Leyes 22/1998, de 28 de julio y 3/1995, de 23 de marzo, respectivamente.

⁸⁸ LASAGABASTER HERRATE, Iñaki y LAZKANO BROTONS, Iñigo. «Protección del Paisaje...», *loc. cit.*, pp. 122 y ss.

lo hace la Ley 16/1985, de 25 de junio, de Protección del patrimonio histórico español, mediante la declaración de bienes de interés cultural⁸⁹, así como la antigua Ley 4/1989, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, cuyo artículo 13.1 aludía a la relevancia de la conservación del paisaje que, por poseer unos altos valores ecológicos o estéticos, merecía una atención preferente.

Sin embargo, las Leyes de minas y de industria⁹⁰, así como la antigua Ley de Carreteras⁹¹, se despreocuparon por completo del paisaje a pesar de su incidencia sobre el mismo⁹².

Tras la firma del CEP, la situación no ha cambiado mucho. Así, subsiste un grupo de normas que, aun teniendo por objeto materias con influencia negativa directa sobre el paisaje, se olvidan totalmente del mismo, como son las leyes del sector ferroviario⁹³, de telecomunicaciones⁹⁴ y de Puertos del Estado y de la Marina Mercante⁹⁵. La nueva Ley de Carreteras⁹⁶, en cambio, sí ha acogido el espíritu del CEP, interviniendo en la protección del paisaje a través de la regulación de la publicidad en carreteras.

Por otro lado, siguen siendo muchas las normas que inciden sobre la protección del paisaje solo de un modo indirecto. Nos estamos refiriendo a las Leyes de aguas, de prevención y control integrados de la contaminación, de montes, de responsabilidad medioambiental, de calidad del

⁸⁹ KARRERA EGIALDE, Mikel M. «El paisaje y la propiedad agraria. Referencias a su configuración jurídica en la Comunidad Autónoma Vasca». *Revista Vasca de Administración Pública*, n° 72. IVAP. Bilbao, 2005. Pg. 114.

⁹⁰ Leyes 22/1973, de 21 de julio, de Minas y 21/1992, de 16 de julio, de Industria.

⁹¹ Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras.

⁹² TRIAS PRATS, Bartolomeu. «De los paisaje protegidos...», *loc. cit.*, pp. 250 y ss.

⁹³ Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario.

⁹⁴ Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones.

⁹⁵ Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.

⁹⁶ Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de carreteras.

aire y protección de la atmósfera y de residuos y suelos contaminados⁹⁷; o, entre las normas de aplicación horizontal, la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental⁹⁸, que permite evaluar los efectos potencialmente lesivos sobre el paisaje⁹⁹. En este listado cabe destacar, desde la perspectiva sectorial del medio rural y, por tanto, únicamente en relación con los paisajes referidos a él, la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural que, aunque no contiene demasiadas referencias al paisaje, sí manifiesta el interés por protegerlo mediante una ordenación integrada del uso del territorio.

De la situación expuesta se desprende que, a pesar de las obligaciones internacionales adquiridas por el Estado español, no existe a día de hoy –ni hay indicios de que la vaya a haber– una norma estatal que aborde el paisaje como elemento central de regulación¹⁰⁰. Es cierto que presenta especial trascendencia la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, ya que ha acogido por primera vez en el ordenamiento estatal la definición de paisaje dada por el CEP. Sin embargo, su objetivo dista mucho de dotar de una protección específica y una gestión integrada al paisaje, pues, como viene siendo habitual en nuestro ordenamiento, se centra en la conservación de los paisajes bellos y singulares, dejando fuera todos aquellos paisajes que no reúnan dichas características (art. 2.d)¹⁰¹. Además, la propia ley señala en su Exposición

⁹⁷ Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas; Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación; Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes; Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental; Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera; y Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados.

⁹⁸ Heredera de las Directivas 2001/42/CEE y 2011/92/CEE a las que nos referíamos *supra* III.2.

⁹⁹ FABEIRO MOSQUERA, Antonio. «La protección...», *loc. cit.*, aptdo. V. párr. 3.

¹⁰⁰ TRIAS PRATS, Bartolomeu. «De los paisajes protegidos...», *loc. cit.*, pp. 257-262.

¹⁰¹ En concordancia con la regulación existente en la Directiva de Hábitats (*supra* III.2).

de Motivos que no pretende «ser el instrumento a través del cual se implantarán en España (...) las políticas de protección del paisaje como legislación básica del artículo 149.1.23ª [CE]». En cualquier caso, admite a continuación que estas políticas «exigen la puesta en marcha de instrumentos de gestión como los establecidos, con carácter de mínimos, en el Convenio Europeo del Paisaje (...) y que serán introducidos en la política ambiental española en un momento posterior». De ese momento posterior, diez años después, seguimos sin saber nada.

V. LA PROTECCIÓN DEL PAISAJE EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO: HACIA UN «DERECHO PAISAJÍSTICO VASCO»

1. Introducción

Como hemos podido observar, la protección jurídica que se le ha venido dando al paisaje en nuestro ordenamiento jurídico en las últimas décadas se caracteriza por ser dispersa e insuficiente, frente a la evolución mantenida en otros Estados europeos.

No es el caso, sin embargo, de varias Comunidades Autónomas, que también decidieron adherirse al Convenio Europeo del Paisaje asumiendo obligaciones concretas, y que ya han comenzado a dictar normas paisajísticas específicas, acogiendo los conceptos e instrumentos definidos por el CEP. Nos estamos refiriendo a la Comunidad Autónoma de Cataluña, que fue pionera en este sentido, mediante la Ley 8/2005, de 8 de junio, de Paisaje de Cataluña. A ella le siguieron Galicia (con la Ley 7/ 2008, de 7 de julio, de Paisaje de Galicia) y, mucho más recientemente, Valencia y Cantabria (Leyes 5/2014, de 25 de julio y 4/2014, de 22 de diciembre, respectivamente).

La Comunidad Autónoma del País Vasco, por su parte, no ha llegado a aprobar una norma con rango de ley autonómica en la materia, pero

ha dado aplicación a los contenidos del CEP a través del Decreto 90/2014, de 3 de junio, sobre protección, gestión y ordenación del paisaje en la ordenación del territorio, desarrollando muy recientemente una «Guía para la elaboración de estudios de integración paisajística¹⁰²».

Estos instrumentos, junto con el protagonismo que están alcanzando las cuestiones paisajísticas en la revisión de las Directrices de Ordenación Territorial (DOT), han comenzado a dotar al paisaje vasco de una gestión, protección e integración efectivas, contribuyendo a la formación del nuevo Derecho paisajístico vasco.

2. La protección del paisaje en la legislación vasca antes del Decreto 90/2014, de 3 de junio, sobre protección, gestión y ordenación del paisaje

2.1. El paisaje vasco en las políticas de protección del medio ambiente

Con anterioridad al mencionado Decreto 90/2014, la regulación jurídica con la que contaba el paisaje en el País Vasco era ciertamente escasa¹⁰³. En lo que respecta a la protección del medio ambiente, es cierto que la Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco (LGPMA) reconoce que el paisaje forma parte del medio ambiente y que su uso se hará de forma sostenible (art. 1.2), de forma que corresponde a las Administraciones Públicas vascas velar por su conservación en sus respectivos ámbitos competenciales¹⁰⁴. Ahora bien, la LGPMA únicamente se refiere a paisajes naturales que reúnan cualidades excepcionales. Así, dentro de las estrategias, planes y programas que corresponde elaborar a las Administraciones Públicas (arts. 6 y 23.c), la Estrategia Ambiental Vasca de Desarrollo Sostenible 2002-2020

¹⁰² Orden del Consejero de Medio Ambiente de 15 de febrero de 2017.

¹⁰³ LASAGABASTER HERRATE, Iñaki (Dir.) y VVAA. *Derecho Ambiental. Parte Especial I. Espacios Naturales, Flora y Fauna, Montes, Paisaje*. LETE. Bilbao, 2010. Pg. 693.

¹⁰⁴ KARRERA EGIALDE, Mikel. «El paisaje...», *loc. cit.*, pg. 115.

se fija como objetivo promover la protección de los recursos paisajísticos del territorio, potenciando en particular la conservación de *paisajes singulares y de alta calidad*¹⁰⁵. Además, solo se habla de conservarlo en un sentido estático, mientras que la conservación del paisaje «no debe ir encaminada a preservar intacta su imagen, sino a mantener y mejorar su calidad y diversidad, sin dejar por ello de integrar nuevos elementos y usos» (UNZALU PÉREZ DE EULATE, ex-Consejera de Medio Ambiente, Agricultura y Pesca del Gobierno Vasco)¹⁰⁶.

2.2. *El paisaje vasco y la conservación de la naturaleza*

En el ámbito de la conservación de la naturaleza, el Decreto Legislativo 1/2014, de 15 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Conservación de la Naturaleza del País Vasco (LCNPV) también incluye como objetivo la preservación de la variedad y singularidad de los ecosistemas naturales y del paisaje (art. 1.1.b) mediante la declaración de espacios protegidos. El problema sigue siendo, una vez más, que únicamente dota de protección a los paisajes excepcionales, vinculándolos con su belleza. Así, una determinada área puede ser declarada Espacio Natural Protegido en caso de que represente un «*paisaje rural armonioso de singular belleza o valor cultural, o comprenda elementos singularizados y característicos dentro del paisaje general*». Asimismo, los Parques Naturales son zonas «identificables por la *belleza* de sus paisajes» (art. 14). Por otro lado, los Biotopos Protegidos incluirían los Paisajes Protegidos de la Ley básica 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, a la que ya nos hemos referido *supra* IV.3, que también pretende la preservación de sus valores singulares.

¹⁰⁵ GOBIERNO VASCO. *Estrategia Ambiental Vasca de Desarrollo Sostenible (2002-2020)*. Sociedad Pública de Gestión Ambiental - IHOBE. Bilbao, 2002. Pg. 34.

¹⁰⁶ <http://www.irekia.euskadi.eus/es/news/8869-aprobado-proyecto-ley-del-paisaje-euskadi-acuerdo-del-consejo-gobierno-del-2012>.

A lo anterior hemos de añadir nuevas figuras asociadas a la Red Natura 2000 y al *Man and the Biosphere Programme* de la UNESCO (Ley 5/1989, de 6 de julio, de Protección y Ordenación de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai), así como el Geoparque de la Costa Vasca¹⁰⁷ y los indicadores ambientales relativos a la biodiversidad y el paisaje¹⁰⁸.

2.3. El paisaje vasco en la ordenación territorial

En materia de ordenación territorial, la CAPV cuenta con la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco (en adelante, la «LOT»), que no realiza ninguna referencia específica al paisaje. No obstante, sí lo hacen –aunque sea en parte– las Directrices de Ordenación Territorial (DOT) y, sobre todo, el nuevo Decreto 90/2014, de 3 de junio, sobre protección, gestión y ordenación del paisaje.

Dado que todas las novedades normativas en materia de protección del paisaje se están produciendo en el País Vasco en el marco de la ordenación territorial, por su importancia vamos a dedicar a esta cuestión un apartado específico.

3. El paisaje y la ordenación territorial en la CAPV

3.1. La gran amenaza del paisaje: el modelo urbanístico actual

La gran amenaza –aunque ya habría que hablar de realidad– que acecha al paisaje es el modelo urbanístico imperante en España, que se caracteriza por ser un sistema expansivo y, por ello, depredador de recursos naturales, que está conduciendo a una degradación intensiva del paisaje¹⁰⁹.

¹⁰⁷ ORMAETXEA ARENAZA, Orbange y SÁENZ DE OLAZAGOITIA BLANCO, Ana. «Nuevos...», *loc. cit.*, pg. 1165.

¹⁰⁸ http://www.ingurumena.ejgv.euskadi.eus/r49-u95/es/contenidos/documentacion/indicadores_biodiversidad/es_doc/indice.html

¹⁰⁹ AGUDO GONZÁLEZ, Jorge. «Paisaje y gestión...», *loc. cit.*, pp. 203–204.

El comienzo de la degradación del paisaje coincide, precisamente, con el comienzo de siglo y la consolidación de un nuevo modelo económico que trajo consigo la construcción de nuevas infraestructuras, el aumento de la población, el cambio de una economía rural a urbana y la consiguiente necesidad de utilizar más suelo¹¹⁰, factores que han ido incrementándose progresivamente en las últimas décadas. Así, durante el último tercio de siglo la cantidad de suelo cubierto con edificios o carreteras ha crecido tres veces más rápido que la población. En este sentido, mientras que el terreno construido ha aumentado una tasa anual media del 2,5% —esto es, un crecimiento acumulado del 48% desde 1976 a 1992—, la población aumentó un 18%¹¹¹.

El urbanismo español se ha caracterizado, por tanto, por ser un modelo ofensivo, que acecha zonas no susceptibles de ser transformadas urbanísticamente. La respuesta a ello, como hemos visto al analizar la legislación tanto estatal como autonómica vasca, ha sido la de tratar de defender los espacios excepcionales de mayor calidad natural o cultural. Esta solución, sin embargo, no es válida, ya que las zonas urbanizadas tienden a expandirse hasta los límites de los espacios protegidos, lo que está conduciendo a un sistema territorial «en mosaico»¹¹² —de la misma manera que ya ha sucedido en Reino Unido—, contrario a las recomendaciones de la Estrategia Territorial Europea.

3.2. La solución: un paisaje integrado de manera efectiva en las políticas de ordenación territorial y urbanística

La solución a los problemas expuestos debe pasar, por tanto, por incluir en las políticas de ordenación territorial y urbanística de la CAPV una gestión y protección de los paisajes integrada y ordenada, mediante la intro-

¹¹⁰ Ver al respecto INGENGOLI, Vittorio. *Landscape ecology: a widening foundation* (2ª ed.). Springer, 2013. Pp. 251–261; y MASINI, Nicola y SOLDVIERI, Francesco. *Sensing the past: from artifact to historical site*. Springer, 2017. Pp. 67–81.

¹¹¹ PUGA, Diego. «Crecimiento urbano desordenado: causas y consecuencias». *Els Opusdes del CREI*, vol. 19. Centre de Recerca en Economia Internacional. Barcelona, 2008. Pg. 3.

¹¹² AGUDO GONZÁLEZ, Jorge. «Paisaje y gestión...», pg. 205.

ducción de los instrumentos básicos¹¹³ que proporciona para ello el Convenio Europeo del Paisaje al que se adhirió el Gobierno Vasco en 2009.

Así, el propio CEP recoge entre sus compromisos la obligación de las Partes de «integrar el paisaje en las políticas de ordenación territorial y urbanística» (art. 5.d), destacando al respecto la Recomendación CM/Rec(2008)3, en el Apartado 2 de su Anexo I, la importancia de que los instrumentos de ordenación y planificación territorial, sectoriales o parciales, cumplan con las indicaciones de los planes o estudios de paisaje, así como que los instrumentos y programas de planificación, ordenación y gestión del territorio incluyan la dimensión paisajística.

En este contexto, se explica el importante papel que desempeñan las CCAA y las Entidades Locales, puesto que las competencias más significativas con incidencia sobre el paisaje –ordenación territorial y urbanística– corresponden a estas Administraciones Públicas¹¹⁴ y, además, es precisamente en sede regional o subregional donde aparecen las escalas espaciales en las que se conforman las identidades paisajísticas¹¹⁵.

En consecuencia, desde que en 2009 se produjo la adhesión del ejecutivo vasco al CEP, la CAPV ha iniciado una estrategia para incorporar la variable paisajística no solo en la conservación sino en el conjunto de la planificación territorial¹¹⁶, sobre la base de que, dado que el paisaje constituye una dimensión fundamental del territorio, también será una pieza clave en su ordenación¹¹⁷.

¹¹³ «El Estado todavía no ha realizado esa legislación básica en materia de paisaje (...). El Convenio, cuyo contenido es obligatorio, podría ser considerado como expresión de la legislación básica estatal en la materia, y sus prescripciones deben ser respetadas por el legislador autonómico». *Dictamen del Consejo Jurídico Asesor de Euskadi 270/2011*.

¹¹⁴ GIEURE LE CARESSANT, Javier. «El paisaje...», *loc. cit.*, pg. 1475.

¹¹⁵ AGUDO GONZÁLEZ, Jorge. «Paisaje y gestión...», pg. 206.

¹¹⁶ ORMAETXEA ARENAZA, Orbanje y SÁENZ DE OLAZAGOITIA BLANCO, Ana. «Nuevos...», *loc. cit.*, pg. 1165.

¹¹⁷ Preámbulo del Decreto 90/2014, de 3 de junio, sobre protección, gestión y ordenación del paisaje en la ordenación del territorio.

3.3. El marco legal de actuación: LOT, DOT y Planes Territoriales

La ordenación territorial pretende establecer criterios para conseguir una utilización más racional del suelo y sus recursos, lo que incide directamente en la gestión responsable de los recursos naturales y en la protección del medio ambiente. Para ello, la LOT utiliza como instrumentos las Directrices de Ordenación Territorial (DOT) y los Planes Territoriales Parciales (PTP) y Sectoriales (PTS).

El marco general de referencia para la ordenación del suelo vasco son las DOT (art. 4 LOT), entre cuyas finalidades se encuentra delimitar las áreas que van a ser objeto de preservación por sus valores ecológicos, culturales o económicos, así como asegurar la «explotación racional de los recursos naturales existentes en las mismas» (art. 6.3 LOT).

Las DOT son un instrumento que se construye sobre la unión de dos grandes componentes: el primero, el Decreto 28/1997, de 11 de febrero, que las aprueba; y el segundo, un estudio de las necesidades de desarrollo territorial de la CAPV. Es en el capítulo octavo de este último, dedicado concretamente a la ordenación del Medio Físico, donde afirma que la calidad y preservación del paisaje es cada vez más determinante para la utilización del medio físico (DOT, Cap. 8, ap. 2).

La Ordenación del Medio Físico se estructura en torno a tres instrumentos: Directrices Generales, Directrices Particulares y Acciones Positivas, entre las cuales las dos primeras toman en consideración la importancia del paisaje.

Las Directrices Generales plantean un conjunto de reglas para el desarrollo de actividades que puedan incidir en los elementos del Medio Físico de la totalidad del territorio de la CAPV, independientemente de su clasificación urbanística. Respecto al tratamiento del paisaje como elemento del medio físico, se señala que todo paisaje debe poseer el grado más alto de calidad. En especial, afirman que es necesario mejorar

aquellos que resulten más visibles y que tengan singularidades naturales¹¹⁸, así como realizar en toda obra estudios paisajísticos para minimizar los impactos negativos sobre el mismo (Cap. 8, ap. 5.2, G.g.2).

Las Directrices Particulares, por su parte, llevan a cabo una zonificación del territorio en sectores homogéneos en función de su capacidad de acogida, aplicándoles una regulación de usos en base a sus características específicas. Para ello, incluye una Matriz de Ordenación del Medio Físico, organizada mediante categorías de ordenación¹¹⁹ y usos o actividades que se dan en ellas (Cap. 8, ap. 6.1). Entre estas categorías, hallamos tres en las que el paisaje presenta una relevancia expresa:

- a) Suelos de especial protección: esta categoría abarca las áreas naturales que supongan «paisajes rurales o agreste armoniosos, de extraordinaria belleza o valor cultural». Lo que las DOT pretenden en estas áreas es limitar la intervención humana con vistas a preservarlas, potenciándose las acciones de protección y prohibiéndose los usos intensivos (ver Cap. 8, ap. 6.8.1.5).
- b) Zona agroganadera y de campiña: el apartado 6.8.4.2 establece como criterio de tratamiento general de esta categoría el mantenimiento de los paisajes agrarios.
- c) Pastos montanos: en las zonas ganaderas de altura, las DOT también pretenden el mantenimiento sostenible de sus paisajes (Cap. 8, ap. 6.8.5.2).

Por tanto, se observa que las DOT, aprobadas en 1997 y por tanto anteriores al CEP, también contienen una visión muy limitada del paisaje, ceñida a la conservación de paisajes rurales con altas cualidades na-

¹¹⁸ Se refleja aquí otra vez el antiguo concepto elitista de paisaje, que es el que manejan las DOT de forma general.

¹¹⁹ Especial protección, mejora ambiental, forestal, agroganadera y campiña, pastos montanos, sin vocación de uso definido y protección de aguas superficiales (Cap. 8, ap. 6.3).

turales, y que en consecuencia tampoco son útiles en su redacción actual para gestionar el paisaje de una forma integrada.

Destacan en este contexto normativo, sin embargo, algunos Planes Territoriales Sectoriales (como el PTS Agroforestal¹²⁰, que en su última versión incluye un anexo específico sobre el paisaje adaptado a las previsiones del CEP), así como diversos PTP (como los de las áreas funcionales de Durango¹²¹ y Gernika-Markina¹²²), que plantean objetivos y estrategias específicas dirigidas a velar por el mantenimiento de sus paisajes como patrimonio y recurso natural, y a facilitar el acceso a su visión y disfrute¹²³.

4. El Decreto 90/2014, de 3 de junio, sobre protección, gestión y ordenación del paisaje del País Vasco

En el marco legal expuesto, tuvo lugar la aprobación del Decreto 90/2014, de 3 de junio, sobre protección, gestión y ordenación del paisaje del País Vasco (en adelante, el «Decreto 90/2014» o simplemente el «Decreto»), primera norma específicamente paisajística del ordenamiento autonómico vasco, que tiene por objeto introducir en su ordenación territorial instrumentos específicos para la protección, gestión y ordenación del paisaje (art. 1 del Decreto), materializando así los fines principales del CEP.

Lo primero que llama la atención de esta norma es su rango, puesto que mientras las Comunidades Autónomas que ya han intervenido en este ámbito lo han hecho mediante leyes, la CAPV ha optado por una

¹²⁰ Decreto 177/2014, de 16 de septiembre.

¹²¹ Decreto 182/2011 de 26 de julio, por el que se aprueba definitivamente el Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Durango.

¹²² Decreto 31/2016, de 1 de marzo, por el que se aprueba definitivamente el Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Gernika-Markina.

¹²³ MATA OLMO, Rafael. «Agricultura, paisaje y gestión del territorio». *Polígonos: revista de geografía*, n° 14. Universidad de León, 2004. Pg. 119.

norma con rango reglamentario, pese a que su intención inicial también fue la de aprobar una Ley paisajística¹²⁴.

A este respecto, en su respuesta a la pregunta formulada por una parlamentaria sobre el estado del proyecto de Ley del paisaje, la entonces Consejera de Medio Ambiente y Política Territorial contestó que, tras haberse realizado un análisis de oportunidad, se llegó a la conclusión de que al ser el paisaje una dimensión de la ordenación del territorio, «el tratamiento jurídico del paisaje supone un desarrollo de nuestra legislación vigente en esta materia, que se realizará por vía reglamentaria»¹²⁵.

Esto supone que mientras Cataluña, Valencia, Galicia o Cantabria han podido introducir en sus ordenamientos –siempre dentro de los límites de la Constitución y sus respectivos Estatutos de Autonomía– una regulación *ex novo* de las cuestiones paisajísticas, la regulación realizada en la CAPV se ve materialmente limitada al marco legal que desarrolla, que no es otro que la LOT, junto con las DOT ya expuestas, con las importantes limitaciones que presentan.

Apuntado lo anterior, y adentrándonos ya en el estudio del Decreto, entre los objetivos perseguidos por el mismo destacan, además de la conservación y mejora de los paisajes –no solo de los naturales y rurales, sino también de los urbanos– la integración de la variable paisajística en las intervenciones sobre el territorio, la atribución de valor al paisaje como factor económico y cultural, así como la articulación armónica de los paisajes; en especial, en las áreas de contacto urbano-rurales y terrestre-marítimas, con lo que se paliaría el ya mencionado «efecto mosaico» de los paisajes.

¹²⁴ Aprobado el Proyecto de Ley del Paisaje de Euskadi (Acuerdo del Consejo de Gobierno del 24-01-2012).

¹²⁵ Boletín del Parlamento Vasco, 12-04-2013 (nº 22). http://www.legebiltzarra.eus/BASIS/izaro/webx/cm_bopvc/DIDW?W=boc_clave='10100503050320130412002650'&R=N#.

Para dar cumplimiento a los objetivos anteriores, y partiendo de la definición y pautas proporcionadas por el CEP, los instrumentos que el Decreto introduce en la ordenación del suelo vasco son los siguientes:

4.1. Catálogos del paisaje

Los Catálogos del paisaje son documentos de carácter descriptivo y prospectivo que abarcan la totalidad del paisaje de cada área funcional (art. 4.1). La iniciativa para su formulación corresponde indistintamente al Departamento del Gobierno Vasco competente en materia de ordenación del territorio o a las Diputaciones Forales, salvo que el Catálogo se corresponda con un área funcional que incluya municipios de diferentes Territorios Históricos, en cuyo caso la iniciativa debe ser ejercitada por el Gobierno Vasco, de oficio o a instancia de las propias Diputaciones o de los municipios comprendidos en cada área funcional (art. 4.4). Para su elaboración se garantiza la participación de agentes públicos, privados y, lo que es más importante debido al componente perceptivo del paisaje, de la ciudadanía afectada (art. 4.5), siendo en cualquier caso su contenido mínimo el siguiente (art. 4.2):

- a) Se identifican y valoran los paisajes presentes en cada área funcional.
- b) Entre dichos paisajes, se seleccionan aquellos que pudiesen resultar de «especial interés paisajístico» por alguno de los siguientes motivos: su singularidad como paisaje raro, su fragilidad como paisaje amenazado, su deterioro, su visibilidad para la población, su contribución en la conformación de la identidad del área funcional o sus aspectos perceptivos y estéticos sobresalientes.
- c) Se delimitan los usos y actividades que incidan de forma más notoria en la configuración de dicho paisaje.
- d) En función de todo lo anterior, se delimitan las «unidades paisajísticas», como áreas coherentes de paisajes que requieren un régimen específico de protección, gestión u ordenación.

- e) Por último, se definen los objetivos de calidad paisajística de cada unidad y la propuesta de acciones necesarias para alcanzar dichos objetivos, así como la propuesta de indicadores paisajísticos que permitan evaluar la efectividad de las medidas.

Actualmente, ya están elaborados los Catálogos de Paisaje¹²⁶ de las áreas de Laguardia, Balmaseda-Zalla, Zarautz-Azpeitia y Donostialdea-Bajo Bidasoa.

4.2. Determinaciones del paisaje

Una vez elaborado el correspondiente Catálogo, la propia Administración que lo ha formulado (art. 5.2) se encarga de tramitar las Determinaciones del Paisaje, mediante las que se desarrollan los objetivos de calidad paisajística y las acciones para su consecución (art. 5.1).

Estas Determinaciones están pensadas para incluirse posteriormente en los Planes Territoriales Parciales con carácter recomendatorio y como propuestas de actuación en esa zona (art. 5.2 y 5.4), lo que implica que su eficacia jurídica real queda supeditada a que finalmente sean incluidas en un PTP¹²⁷. De hecho, el art. 5.3 del Decreto dice literalmente que se «podrán incluir», no siendo en consecuencia un mandato preceptivo, lo que pone de manifiesto la incapacidad del Decreto para acometer una verdadera reforma paisajística.

Las Determinaciones del paisaje de Laguardia, Balmaseda-Zalla y Zarautz-Azpeitia se encuentran en proceso de incorporación a sus PTP¹²⁸.

¹²⁶ En la página web del Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda se pueden encontrar los datos relativos a la participación ciudadana en la elaboración de estos Catálogos. (Memoria de participación).

¹²⁷ LAZKANO BROTONS, Iñigo. «La normativa ambiental dictada por la Comunidad Autónoma Vasca». *Ingurugiroa eta Zuzenbidea*, n° 13. España, 2015. Pp. 84-85.

¹²⁸ <http://www.ingurumena.ejgv.euskadi.eus/catalogaciones-determinaciones-paisaje/r49-cpaisaia/es/>.

4.3. Planes de acción del paisaje

Son las herramientas que, partiendo de lo dispuesto en los Catálogos y en las Determinaciones, especifican las acciones a llevar a cabo para la protección, gestión u ordenación de ese paisaje (art. 6.1), siendo elaborados por los órganos encargados de la gestión de dicho ámbito¹²⁹.

4.4. Estudios de Integración Paisajística y método para su elaboración: Orden del Consejero de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda, de 15 de febrero de 2017, por la que se aprueba la «Guía para la elaboración de estudios de integración paisajística en la Comunidad Autónoma del País Vasco»

Los Estudios de Integración Paisajística (EIP) son definidos por el Decreto 90/2014 como documentos técnicos destinados a pronosticar las consecuencias que tendría sobre un paisaje determinado la ejecución de un proyecto o el desarrollo de una actividad, con la finalidad de llevar a cabo una integración adecuada (art. 7.1).

Para ello, se encargan de describir el estado del paisaje, estudiar las características del proyecto (dimensiones, emplazamiento, materiales...) y analizar los impactos potenciales en el paisaje con el objetivo de proponer alternativas o corregir impactos negativos para una mejor integración del proyecto en el paisaje (art. 7.2).

En todo caso, el Decreto prescribe que estos Estudios deberán realizarse en los siguientes casos (art. 7.3): a) en las actuaciones a las que se refiere el artículo 28.5 de la Ley 2/2006 de Suelo y Urbanismo¹³⁰; b) en los supuestos en que así se requiera por el planeamiento territorial o urbanístico; c)

¹²⁹ Desde que se aprobó el Decreto en 2014, el Gobierno Vasco convoca anualmente subvenciones dirigidas a los Ayuntamientos de la CAPV y a los Concejos de los municipios alaveses para la elaboración de sus Planes de acción del paisaje.

¹³⁰ Se trata de actuaciones que la Ley permite llevar a cabo en suelo no urbanizable, como obras de interés público, servicios de las Administraciones Públicas o vías y caminos proyectados.

en la realización de las infraestructuras de transportes o portuarias; y d) en las áreas o enclaves catalogados o inventariados por constituir parte del patrimonio histórico artístico, incluyéndose su entorno.

Recientemente, se ha aprobado la «Guía para la elaboración de estudios de integración paisajística en la Comunidad Autónoma del País Vasco» mediante Orden del Consejero de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda de 15 de febrero de 2017. En ella se desarrolla con especial detalle el Decreto 90/2014 y se exponen con carácter orientativo las pautas a seguir para la elaboración de un EIP y los supuestos en que debe realizarse, diferenciando entre los EIP ordinarios y simplificados.

El EIP se configura en la Guía como un mecanismo proactivo, no reactivo, que no solo busca aminorar los impactos adversos que pudiesen derivarse de un proyecto, sino preservar, en incluso enriquecer o recuperar, los paisajes (aptdo. 2.4 de la Guía).

Para lograrlo, la Guía recomienda al EIP seguir la siguiente secuencia de contenidos:

- a) Delimitación del ámbito de análisis (área de afección potencial del proyecto) tomando como referencia la cuenca visual¹³¹ (aptdo. 4.2 de la Guía).
- b) Caracterización del paisaje en el ámbito de análisis mediante una descripción de sus componentes y sus dinámicas o patrones de cambio¹³², valoración de la calidad del paisaje y estimación de su fragilidad y visibilidad (aptdo. 4.3 de la Guía).
- c) Descripción de la intervención o actuación pretendida y de sus impactos potenciales, análisis de las alternativas existentes, justifi-

¹³¹ Conjunto de superficies o zonas de un territorio desde las cuales es visible el proyecto objeto de estudio (pg. 22 de la Guía).

¹³² En este proceso cobran especial relevancia las unidades de paisaje ya contenidas en Catálogos y/o Planes de Acción.

cación de la solución adoptada e incorporación de los objetivos de calidad paisajística¹³³ (aptdo. 4.4 de la Guía).

- d) Adopción de estrategias de integración paisajística, que pueden consistir en la ocultación (cubrir la visión del proyecto), la singularización (crear un nuevo paisaje mediante la presencia del nuevo elemento¹³⁴), la mimetización del proyecto el paisaje en el que se ubica o su naturalización (recuperar el estado natural del paisaje), así como de medidas preventivas, correctoras o compensatorias, en los casos en los que no es posible la corrección ni la mitigación de los efectos sobre el paisaje (aptdo. 4.5 de la Guía).

El contenido y alcance de los EIP ha de ajustarse al tipo y alcance de proyecto involucrado y al paisaje donde se ubique. Para ello, la Guía ha diferenciado dos tipos de EIP: (i) el EIP-Tipo A (Ordinario), para proyectos con obligación de realizar una Evaluación de Impacto Ambiental (EIA); y (ii) el EIP-Tipo B (Simplificado) para proyectos no sometidos a EIA y para los que la Administración competente considere necesaria su realización para otorgar una licencia, permiso o autorización, siempre y cuando esté previsto en el planeamiento urbanístico (aptdo. 3.2 de la Guía).

En cualquier caso, para evitar duplicidad de esfuerzos e información, la Guía recomienda que los EIP aprovechen, desde la perspectiva del paisaje, los análisis ya existentes en la EIA en caso de existir esta.

4.5. Medidas de sensibilización, formación, investigación y apoyo

Como medida final, el art. 8 del Decreto dispone que la Administración Pública de la CAPV, así como las entidades de su sector público, deben pro-

¹³³ Apartado que será preceptivo en caso de que se haya aprobado las Determinaciones del paisaje (ver pg. 45 de la Guía).

¹³⁴ La Guía pone como ejemplo el caso de la Bodega de Marqués de Riscal en Elciego (Álava).

mover actuaciones de sensibilización, formación, investigación y apoyo sobre la trascendencia de una adecuada protección, gestión y ordenación del paisaje, en el marco de una ordenación del territorio equilibrada y sostenible.

Buenos ejemplos de lo anterior son la Cátedra de Territorio, Paisaje y Patrimonio de la Universidad del País Vasco - Euskal Herriko Unibertsitatea (UPV-EHU), entre cuyos objetivos destaca la elaboración de un Censo y un Mapa de Paisajes del País Vasco¹³⁵, así como el nuevo Máster Universitario en Gestión del Paisaje (Patrimonio, Territorio y Ciudad) de la misma universidad¹³⁶.

5. Perspectivas de futuro: el paisaje como gran protagonista en la Revisión de las Directrices de Ordenación Territorial

A lo largo de este estudio hemos ido comprobando cómo la legislación internacional con incidencia en Europa ha evolucionado desde un tratamiento disperso y muy selectivo del paisaje a una verdadera regulación central, deseosa de dotar a los paisajes europeos de una protección y gestión específicas mediante la introducción de diversos instrumentos en las políticas nacionales.

Aunque en el Estado español no existe, a día de hoy, una ley básica del paisaje, el propio Convenio Europeo del Paisaje se presenta como un marco de mínimos para las Comunidades Autónomas que se han adherido a él. Muchas de ellas han comenzado a elaborar normas paisajísticas específicas en base a sus competencias exclusivas en materia de ordenación territorial y urbanística, al ser esta precisamente una política que encuentra su sentido como acción pública que aborda el territorio en su integridad, y no como mero escenario de políticas sectoriales¹³⁷.

¹³⁵ www.catedraunesco.eu.

¹³⁶ <http://www.ehu.eus/es/web/gestiondelpaisaje/aurkezpena>.

¹³⁷ MATA OLMO, Rafael. «Un concepto de...», pg. 29.

La CAPV también ha intervenido en esta materia mediante la aprobación de un Decreto específico que, a pesar de sus intenciones, encuentra serias limitaciones para intervenir en la ordenación del paisaje de una forma íntegra debido al marco previo existente definido por la LOT y las DOT aprobadas en 1997.

Sin embargo, desde el año 2015 las DOT están siendo objeto de un gran proceso de Revisión¹³⁸ en el que el ejecutivo vasco no ha olvidado los compromisos adquiridos desde su adhesión al CEP, sino que, al contrario, ha elevado el paisaje a verdadero protagonista en este proceso de reestructuración del suelo vasco.

A continuación, y tomando como referencia el documento de Avance de la Revisión¹³⁹, vamos a examinar los puntos clave del nuevo tratamiento al paisaje en el proceso de elaboración de las futuras Directrices de Ordenación Territorial, cuya culminación se estima para 2018, y que nos permitirá pronosticar las líneas de futuro de este nuevo Derecho paisajístico vasco.

5.1. La incorporación del factor paisajístico en las bases del nuevo modelo territorial

Tras veinte años de vigencia de las primeras DOT, una de las cuestiones sobre la que se propone elaborar una reflexión específica desde el punto de vista territorial es el paisaje¹⁴⁰. Así, aunque las bases del modelo territorial de las DOT de 1997 se siguen manteniendo, se actualizan y complementan con nuevas perspectivas a tener en cuenta en la estrategia

¹³⁸ Resolución 36/2015, de 29 de julio, del Director de la Secretaría del Gobierno y de Relaciones con el Parlamento, por la que se dispone la publicación del Acuerdo adoptado por el Consejo de Gobierno por el que se dispone la iniciación del procedimiento de revisión de las Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco, aprobadas por Decreto 28/1997, de 11 de febrero.

¹³⁹ <http://www.comisionjuridica.euskadi.eus/revision-dot/x84-educia/es/>.

¹⁴⁰ *Avance de la Revisión de las Directrices de Ordenación Territorial de la CAPV*, pg. 20.

territorial de los próximos veinte años, como es el paisaje, la atención al suelo en cuanto a recurso limitado y la regeneración urbana¹⁴¹.

De esta forma, las bases del nuevo modelo territorial se adecúan a las líneas de actuación presentes en distintas estrategias internacionales. En este sentido, y en lo que al paisaje respecta, destacan los objetivos perseguidos por la «Agenda Territorial de la Unión Europea 2020» que, entre las prioridades territoriales para el desarrollo de la Unión Europea, incluye la de gestionar y conectar los valores ecológicos, paisajísticos y culturales de las regiones, así como promover la buena gobernanza (donde quedarían incluidas las consultas paisajísticas a la población). Asimismo, en la «Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible» aprobada en el marco de las Naciones Unidas destacan ciertos objetivos con incidencia clara en la ordenación del paisaje, como son proteger y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar los bosques, luchar contra la desertización, invertir la degradación de las tierras y acabar con la pérdida de la diversidad biológica (Desarrollo Sostenible n° 15)¹⁴².

El nuevo modelo territorial de las DOT se asienta, por tanto, en el concepto de «territorio sostenible», que implica una gestión responsable de los recursos naturales (v. gr. el paisaje) a fin de asegurar su preexistencia para las generaciones futuras. Tal y como poníamos de manifiesto en apartados anteriores, muchos de los principales desafíos a los que se enfrenta la CAPV para alcanzar un verdadero desarrollo sostenible están directamente asociados a cuestiones urbanísticas. Así, el documento de Avance recuerda que aproximadamente el 6,78% de la superficie de la CAPV corresponde ya a infraestructura gris y zonas urbanizadas¹⁴³, resultando como reflejo de su modelo económico un paisaje urbano fuertemente industrializado.

¹⁴¹ *Ibidem*, pg. 39.

¹⁴² *Ibidem*, pp. 39-40.

¹⁴³ *Ibidem*, pg. 41.

Dado que el paisaje de la CAPV se caracteriza, por tanto, por estar suficientemente urbanizado¹⁴⁴, se entiende que soluciones basadas en la naturaleza y en la participación ciudadana revertirán en una mejora de nuestro paisaje cotidiano –que por fin se alza con la misma importancia que los paisajes extraordinarios– y nuestra calidad de vida¹⁴⁵, en términos semejantes a los propugnados por el CEP.

En este contexto, el Avance de Revisión destaca que la incorporación de la perspectiva paisajística en las intervenciones sobre el territorio resulta fundamental en un triple sentido: en primer lugar, para restaurar los ciclos naturales, esenciales para recuperar la biodiversidad y garantizar la disponibilidad de los recursos básicos; en segundo lugar, para fomentar el atractivo del territorio; y, por último, para contribuir a la mejora de la calidad de vida de la ciudadanía¹⁴⁶.

Debido a los motivos expuestos, el documento de Avance establece como sexto principio rector de la revisión de las DOT la inclusión de la «gestión del paisaje a través de los instrumentos de ordenación»¹⁴⁷, y propone como elemento específico del futuro modelo territorial el paisaje, el patrimonio natural y cultural, y los recursos turísticos¹⁴⁸.

5.2. Los objetivos paisajísticos en la futura ordenación del medio físico

El documento de Avance dedica un capítulo concreto a la cuestión del paisaje, tras reconocer que «el paisaje ha adquirido un peso propio que requiere de un capítulo específico dentro del modelo territorial»¹⁴⁹.

¹⁴⁴ *Ibidem*, pp. 43-45.

¹⁴⁵ *Ibidem*, pg. 45.

¹⁴⁶ *Ibidem*, pg. 41.

¹⁴⁷ *Ibidem*, pp. 48-49.

¹⁴⁸ *Ibidem*, pg. 53.

¹⁴⁹ *Ibidem*, pg. 196.

En él, se destaca la riqueza y diversidad paisajística de la que goza la CAPV, y se afirma por primera vez que el paisaje aporta a la ordenación del territorio un enfoque que ha de ser abordado de manera necesariamente transversal. Así, señala que el paisaje constituye un recurso y un patrimonio común de interés general desde el punto de vista cultural, medioambiental, social, histórico y económico, que contribuye a la calidad de vida individual y colectiva, y conforma al mismo tiempo la identidad del territorio¹⁵⁰.

Partiendo de los términos acordados en el Convenio de Florencia, el Avance incide especialmente en la necesidad de intervenir en la protección, gestión y ordenación de todo tipo de paisajes, tanto degradados, como cotidianos, como de gran calidad, siempre que sean percibidos como paisaje por la población.

Sobre esta base de evolución conceptual, los objetivos de revisión del modelo territorial que se proponen en materia de paisaje para dar respuesta a los retos existentes en este ámbito son, sucintamente, los siguientes¹⁵¹.

- a) Integrar el paisaje en la elaboración de los instrumentos de planificación territorial y urbanística.
- b) Valorar el paisaje de forma integral, incluyendo los paisajes degradados.
- c) Promover la participación ciudadana en la valoración del paisaje así como en la definición de los objetivos de calidad paisajística.
- d) Evitar los impactos paisajísticos negativos de todo tipo (visuales, sonoros u olfativos) e integrar los elementos y actividades que se desarrollan en el territorio.

¹⁵⁰ *Ibidem*, pp. 195-196.

¹⁵¹ *Ibidem*, pg. 197.

5.3. *El paisaje en las futuras directrices territoriales*

Las directrices que se pretenden seguir en el futuro modelo territorial en materia de paisaje consisten, principalmente, en adecuar las actuaciones sobre el territorio al mantenimiento de su morfología, topografía y ecología¹⁵². Para ello, entendemos que se consolidará como instrumento especialmente relevante el Estudio de Integración Paisajística recogido en el Decreto 90/2014 y detallado mediante Orden del Consejero de Medio Ambiente, Planificación territorial y Vivienda de 15 de febrero de 2017, que analizábamos *supra* V.4.4.

En particular, las directrices propuestas van dirigidas a conservar la vegetación y los bosques naturales –potenciando las especies autóctonas y evitando grandes plantaciones mono-específicas–, así como los paisajes agrarios y rurales característicos.

Por otro lado, destaca el interés manifiesto de evitar la generación de paisajes «en mosaico», a los que ya nos referíamos en apartados anteriores. En este sentido, en relación con la protección del paisaje litoral, se recoge como directriz específica integrar los impactos negativos en las zonas de transición puerto-ciudad¹⁵³. De la misma forma, la Directriz 6.b) habla de «proteger el paisaje en los bordes urbanos» y la 7.d) se refiere a «diseñar unos accesos a los núcleos urbanos que faciliten la transición entre los espacios abiertos del medio natural o rural y los paisajes urbanos».

Las nuevas directrices promueven asimismo la mejora de la imagen de los polígonos industriales, e insisten en integrar adecuadamente en los paisajes las nuevas actividades económicas que se desarrollen (Directriz nº 8).

Siendo las anteriores algunas de las medidas más reseñables del Avance, fundamentalmente son tres las Directrices que, si llegan a aprobarse

¹⁵² *Ibidem*, pg. 198.

¹⁵³ *Ibidem*, pg. 199.

de forma definitiva, podrán influir en la consolidación futura de un verdadero Derecho para nuestros paisajes:

En primer lugar, la Directriz nº 12, mediante la que se garantizaría la participación ciudadana en todo proceso promovido por las Administraciones públicas vascas en materia de paisaje en el ámbito de ordenación territorial.

En segundo lugar, la Directriz nº 11, que pretende asegurar el cumplimiento de unos requisitos básicos de toda infraestructura, obra o actividad que pueda tener incidencia en el paisaje, para lo que resultarán esenciales no solo los instrumentos de evaluación ambiental, sino también los ya comentados Estudios de Integración Paisajística.

Y, por último, la obligación de los Planes Territoriales Parciales¹⁵⁴ de contener las Determinaciones del paisaje correspondientes a su área funcional y entorno de influencia que se deriven de los correspondientes instrumentos de gestión, protección y ordenación del paisaje, como los Catálogos del paisaje (Directriz nº 10).

VI. CONCLUSIONES

1. El paisaje se configura como un recurso natural indisoluble de la calidad de vida humana, que juega un papel preponderante en los ámbitos social, cultural, económico y, principalmente, ambiental, lo que hace que su protección deba ser garantizada por los poderes públicos en base al art. 45 de la Constitución.

2. Tradicionalmente, el paisaje no ha sido objeto de una protección especial en nuestro ordenamiento, sino que sus escasas garantías jurídicas han procedido de instrumentos sectoriales en los que ha recibido un tra-

¹⁵⁴ Con lo que se superaría la debilidad del Decreto 90/2014 en este punto.

tamiento casi accidental. Esto ha provocado que su regulación resulte dispersa, insuficiente y que no cuente con un concepto legal unificado.

3. Desde el Derecho internacional, sin embargo, el paisaje ha comenzado a consolidarse como un bien jurídico meritorio de una protección propia e integrada.

3.1. Cronológicamente, este nuevo modelo de protección jurídica se sitúa en la Convención de la UNESCO de 1972 sobre Patrimonio Mundial, Cultural y Natural, que consagró como Patrimonio de la Humanidad el paisaje tras considerar que su protección a escala nacional era ciertamente incompleta.

3.2. En la aplicación del Convenio Europeo de Derechos Humanos, el TEDH ha reconocido que, como parte integrante de la protección ambiental, la defensa del paisaje constituye un derecho colectivo que puede llegar a justificar la limitación de los derechos particulares reconocidos en la Convención.

3.3. La Unión Europea no ha intervenido por el momento con una normativa específica del paisaje, aunque la regulación que realiza en el ámbito de la biodiversidad puede influir positivamente en la protección del mismo. Especial significación presenta la Directiva 92/43/CEE relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y la flora silvestres. No obstante, su eficacia es muy limitada, puesto que la Directiva se remite a las políticas nacionales de ordenación del territorio, materia en la que no existe regulación comunitaria.

4. Aunque el paisaje no había sido ignorado anteriormente, la situación ambiental cada vez más precaria, junto con los importantes problemas de gestión del territorio presentes en Europa, han llevado a reconocer la realidad jurídica autónoma que representa el paisaje. En este sentido, el Convenio Europeo del Paisaje lo ha impulsado hacia un tratamiento más de-

finido, siendo su trascendencia particular por dos motivos: primero, porque rompe la idea de que solo han de protegerse los paisajes excepcionales; y segundo, porque promueve la protección, gestión y ordenación del paisaje como bien jurídico específico. Para garantizar dicha protección, los Estados parte aceptan los siguientes compromisos: (i) reconocer jurídicamente el paisaje, (ii) adoptar medidas específicas para la protección, gestión y ordenación de los paisajes, a través de una acción paisajística integrada y (iii) asegurar la participación pública en la identificación de los paisajes y en la elaboración de las políticas de protección, gestión e integración.

5. A pesar de la inexistencia de una ley básica en la materia en el ordenamiento estatal, cuatro Comunidades Autónomas (Galicia, Cataluña, Valencia y Cantabria) han aprobado leyes específicas para dar aplicación a los contenidos del Convenio. El País Vasco se ha unido a las anteriores a través del Decreto 90/2014, de 3 de junio, sobre protección, gestión y ordenación del paisaje en la ordenación del territorio.

6. Partiendo de la base de que el paisaje representa una dimensión fundamental del territorio, el Decreto 90/2014 ha introducido en la ordenación territorial vasca instrumentos específicos para la protección, gestión y ordenación del paisaje, materializando así los fines principales del Convenio Europeo del Paisaje. Estos instrumentos son: a) Catálogos del paisaje, para identificar y valorar los paisajes de cada área funcional, limitar los usos y proponer objetivos de calidad paisajística; b) Determinaciones del paisaje, para desarrollar los objetivos de calidad paisajística y las acciones para su consecución, cuya verdadera efectividad queda cuestionada en la propia norma al señalar que su inclusión en los PTP es potestativa; c) Planes de acción del paisaje, para especificar las acciones a llevar a cabo en la protección, gestión y ordenación del paisaje; d) Estudios de Integración Paisajística, para integrar el desarrollo de actividades y de proyectos en los paisajes, analizando sus impactos potenciales; y e) Medidas de sensibilización, formación, investigación y apoyo.

7. En especial, los Estudios de Integración Paisajística, cuya Guía de elaboración acaba de ser aprobada mediante Orden del Consejero de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda, de 15 de febrero de 2017, se presentan como un instrumento de especial relevancia en el futuro de nuestra ordenación territorial y urbanística para la adecuada integración de las intervenciones humanas en el paisaje.

8. Desde el año 2015, además, las DOT están siendo objeto de un gran proceso de Revisión que marcará las bases de nuestro modelo territorial durante los próximos veinte años, y donde se ha dedicado un capítulo específico a la cuestión paisajística al reconocer su gran relevancia para la sociedad como recurso. De los objetivos y propuestas que figuran en el documento de Avance de la Revisión, tres Directrices cobran especial trascendencia para la consolidación futura de un verdadero Derecho para el paisaje vasco: (i) garantizar la participación pública en materia de paisaje, pues se trata de un concepto mayormente perceptivo (Directriz nº 12); (ii) asegurar el cumplimiento de unos requisitos básicos de toda infraestructura, obra o actividad que pueda tener una incidencia en el paisaje (Directriz nº 11); y (iii) la obligación de los PTP de contener las Determinaciones del paisaje correspondientes a su área funcional y entorno de influencia, superando así las limitaciones que presenta el Decreto 90/1024 en este aspecto (Directriz nº 12).

9. El Convenio Europeo del Paisaje, junto con el Decreto 90/2014 y las líneas de avance de la actual Revisión de las DOT en el País Vasco, han abierto, en conclusión, un nuevo camino para la consolidación del Derecho sobre el paisaje como sector propio e integrado de nuestro ordenamiento, estableciendo la base jurídica sobre la que erigir una adecuada protección y gestión de nuestros paisajes en el marco de una ordenación territorial equilibrada y sostenible.

VII. BIBLIOGRAFÍA

AGUDO GONZÁLEZ, Jorge. «Paisaje y gestión del territorio». *Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, nº 15. Madrid, 2007.

ASKASIBAR BERZIARTUA, Miren. «Política y normativa de paisaje en Europa». *Lurralde: investigación y espacio*, nº 21. Irurita, 1998.

BERMEJO LATRE, José Luis. *La pianificazione del paesaggio. I piani paesistici e la nuova tutela delle risorse naturali*. Maggioli Editore. Rimini, 2002.

CAFFERATTA, Néstor A. *Introducción al derecho ambiental*. Instituto Nacional de Ecología. México, 2004.

CANALES PINACHO, Fernando y OCHO GÓMEZ, María Pilar. «La juridificación del paisaje o de cómo convertir un criterio esencialmente estético en un bien jurídico objetivable». *Diario La Ley*, nº 7183, Sección Doctrina. La Ley, 2009.

CLOVIS SIAKA, Danny. «La privatización del paisaje. Elementos para su aprehensión “jus privativa”». *Revista Aranzadi Doctrinal*, nº 8. Aranzadi. Cizur-Menor, 2015.

FABEIRO MOSQUERA, Antonio. «La protección del paisaje: su creciente importancia en el ámbito internacional y la dispersión de instrumentos jurídicos para su protección integral en el Derecho español». *Revista española de Derecho Administrativo*, nº 131. Civitas. Pamplona, 2006.

FERNÁNDEZ EGEE, Rosa. «Jurisprudencia ambiental internacional». *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. III, nº 1. Universitat Rovira i Virgili. Tarragona, 2012.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Carmen. «El paisaje, el medio rural y el patrimonio natural en las recientes iniciativas legislativas estatales (A propósito de la ratificación por España de la Convención Europea del Paisaje, la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural y la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad)». *Revista española de Derecho Administrativo*, nº 140. Civitas. Pamplona, 2008.

GARCÍA URETA, Agustín. *Derecho Europeo de la Biodiversidad. Aves silvestres, hábitats y especies de flora y fauna*. Iustel. Madrid, 2010.

GIUERE LE CARESSANT, Javier. «El paisaje en su versión jurídica urbanística (aspectos prácticos). Estudio especial de la Comunidad Autónoma Valenciana». *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 9, Sección Colaboradores, tomo 2. La Ley, quincena del 15 al 29 de mayo de 2007.

GOBIERNO VASCO. *Estrategia Ambiental Vasca de Desarrollo Sostenible (2002-2020)*. Sociedad Pública de Gestión Ambiental - IHOBE. Bilbao, 2002.

GONZÁLEZ CAMPOS, Julio D. y VVAA. *Curso de Derecho Internacional Público* (4ª ed.). Ed. Thompson. Pamplona, 2008.

HERVÁS MÁS, Jorge. *Ordenación del territorio, urbanismo y protección del paisaje*. Ed. Bosch. Barcelona, 2008.

INGEGNOLI, Vittorio. *Landscape ecology: a widening foundation* (2ª ed.). Springer, 2013.

KARRERA EGIALDE, Mikel M. «El paisaje y la propiedad agraria. Referencias a su configuración jurídica en la Comunidad Autónoma Vasca». *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 72. IVAP. Bilbao, 2005.

LASAGABASTER HERRATE, Iñaki (Dir.) y VVAA. *Derecho Ambiental. Parte Especial I. Espacios Naturales, Flora y Fauna, Montes, Paisaje*. LETE. Bilbao, 2010.

LASAGABASTER HERRATE, Iñaki y LAZKANO BROTONS, Iñigo. «Protección del Paisaje y Espacios Naturales Protegidos». *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 70. IVAP. Bilbao, 2004.

LAZKANO BROTONS, Iñigo. «La normativa ambiental dictada por la Comunidad Autónoma Vasca». *Ingurugiroa eta Zuzenbidea*, nº 13. España, 2015.

LÓPEZ RAMÓN, Fernando. «Formas de conservar la naturaleza». *Revista española de Derecho Administrativo*, nº 170. Ed. Civitas. Pamplona, 2015.

LOZANO CUTANDA, Blanca. *Derecho Administrativo Ambiental* (10ª ed.). Ed. Dykinson. Madrid, 2009.

MARTÍN MATEO, Ramón. *Tratado de Derecho Ambiental (vol. III)*. Ed. Trivium. Madrid, 1997.

MARTÍNEZ DE BRINGAS, Asier (Dir.) y VVAA. *Teoría y Práctica de la educación en derechos humanos*. Diputación Foral de Gipuzkoa. Zarautz, 2006.

MARTÍNEZ SANCHÍS, José Antonio. «Los procesos de participación pública en la Evaluación Ambiental Estratégica de los Planes de Ordenación Urbana y la protección del paisaje». *Práctica Urbanística*, n° 80. La Ley, 2009.

MASINI, Nicola y SOLDVOIERI, Francesco. *Sensing the past: from artifact to historical site*. Springer, 2017.

MATA OLMO, Rafael. «Agricultura, paisaje y gestión del territorio». *Polígonos: revista de geografía*, n° 14. Universidad de León, 2004.

MATA OLMO, Rafael. «Un concepto de paisaje para la gestión sostenible del territorio». En MATA OLMO y TARROJA I COSCUELA. *El paisaje y la gestión del territorio: Criterios paisajísticos en la ordenación del territorio y el urbanismo*. Diputación de Barcelona. Barcelona, 2006.

ORMAETXEA ARENAZA, Orbange y SÁENZ DE OLAZAGOITIA BLANCO, Ana. «Nuevos requerimientos y herramientas en el estudio del paisaje de la Comunidad Autónoma del País Vasco». En DE LA RIVA, Juan y VVAA. *Análisis espacial y representación geográfica: innovación y aplicación*. Universidad de Zaragoza. Zaragoza, 2015.

PALMER, Alice y ROBB, Cairo A. R. «International Environmental Law in National Courts». En BETHLEHEM, Daniel y VVAA. *International Environmental Law Reports*. Cambridge University Press. Cambridge, 2004.

PARDOEL, Dirk y RIESCO CHUECA, Pascual. «El paisaje en la esfera pública: discurso, percepciones e iniciativa ciudadana en torno a los paisajes españoles». *Patrimonio natural, cultural y paisajístico. Claves para la sostenibilidad territorial*. Observatorio de la Sostenibilidad en España. Junta de Andalucía, 2009.

PUGA, Diego. «Crecimiento urbano desordenado: causas y consecuencias». *Els Opuscles del CREI*, vol. 19. Centre de Recerca en Economia Internacional. Barcelona, 2008.

RUIZ URRESTARAZU, Eugenio y GALDOS URRUTIA, Rosario. *Geografía del País Vasco*. Ed. Nerea. Donostia, 2008.

SAN MARTÍN SEGURA, David. «La “ecologización” de los derechos fundamentales en el marco del Convenio Europeo de los Derechos Humanos». *Revista*

electrónica del Departamento de Derecho de la Universidad de La Rioja, n° 3. Universidad de La Rioja. La Rioja, 2005.

SÁNCHEZ SANCHEZ, Hernando. *Código de Derecho Internacional Ambiental*. Universidad del Rosario. Bogotá, 2008.

SÁNCHEZ, Víctor M. (Dir.) y VVAA. *Derecho de la Unión Europea*. Huygens. Barcelona, 2010.

SANDS, Philippe y VVAA. *Principles of International Environmental Law*. Cambridge University Press. Cambridge, 2003.

TORNOS MAS, Joaquín. «La delimitación constitucional de las competencias. Legislación básica, bases, legislación de desarrollo y ejecución». *El funcionamiento del Estado autonómico*. Ministerio de Administraciones Públicas. Madrid, 1999.

TRIAS PRATS, Bartolomeu. «De los paisajes protegidos a la protección del paisaje: un reto pendiente». *Revista Vasca de Administración Pública*, n° 94. IVAP. Bilbao, septiembre-diciembre 2012.

VVAA. *Patrimonio natural, cultural y paisajístico. Claves para la sostenibilidad territorial*. Observatorio de la Sostenibilidad en España. Junta de Andalucía, 2009.

ZOIDO, Florencio y VVAA. *Diccionario de geografía urbana, urbanismo y ordenación del territorio*. Ariel. Barcelona, 2000.