

Participación ciudadana y educación en materia de paisaje en el marco del Convenio Europeo del Paisaje en España

RUBÉN FERNÁNDEZ¹ ✉ | JUAN IGNACIO PLAZA²

Recibido: 18/05/2018 | Aceptado: 26/12/2018

Resumen

La entrada en vigor en España del Convenio Europeo del Paisaje (CEP) en el año 2008³ ha supuesto el desarrollo de un marco normativo legal que otorga carácter jurídico al paisaje en aquellos países que lo han ratificado. Con ello no solo se permite legislar sobre el paisaje sino que, además, proporciona una serie de directrices que se han de seguir en materia de participación ciudadana y de educación. Igualmente, el CEP presenta una definición integral del término *paisaje* que sirve de punto de partida común para todos los estudios sobre esta temática. En el presente artículo, a partir del análisis de la documentación emanada del CEP, de la utilizada para su ratificación en España y de la desarrollada para incorporarlo en la gobernanza territorial, se pretende poner en valor las orientaciones y los instrumentos realizados para promover la evaluación, caracterización, gestión y conservación del paisaje. Del mismo modo, se analizan los documentos legislativos de aplicación autonómica que han surgido para la ordenación y protección del paisaje.

Tras diez años desde la entrada en vigor en España son significativos los avances que se contabilizan en materia paisajística fomentándose, así, la cultura del paisaje y la concienciación ciudadana en este sentido.

Palabras clave: paisaje; Convenio Europeo del Paisaje; educación; participación ciudadana; Consejo de Europa

Abstract

Citizen participation and education in landscape matters within the framework of the European Landscape Convention in Spain

The entry into force of the European Landscape Convention (ELC) in 2004 has led to the development of a legal framework that gives a legal basis for the landscape in those countries that have ratified it. This not only makes it possible to legislate on the landscape but also provides a series of guidelines to be followed in terms of citizen participation and education. Furthermore, the ELC presents a comprehensive definition of the term *landscape* that serves as a common starting point for all studies on this subject. In this article, based on the analysis of the documentation issued by the ELC, that used for its ratification in Spain and that developed to incorporate it into territorial governance, the aim is to highlight the guidelines and instruments used to promote the evaluation, characterisation, management and conservation of the landscape. In the same way, the legis-

1. Departamento de Geografía, Universidad de Salamanca. rfa@usal.es

2. Departamento de Geografía, Universidad de Salamanca. jip@usal.es

3. Firmado por el Gobierno español en el año 2004, procediéndose a su ratificación en 2007 y su entrada en vigor el día 1 de marzo de 2008.

lative documents of autonomous application for the planning and protection of the landscape are being analysed. Ten years after its entry into force in Spain, significant progress has been made in landscape matters, thus promoting *landscape culture* and citizen awareness in this regard.

Key words: landscape; European Landscape Convention; education; citizen participation; Council of Europe

Résumé

Participation citoyenne et éducation au paysage dans le cadre de la Convention Européenne du Paysage en Espagne

L'entrée en vigueur de la Convention Européenne du Paysage (CPE) en 2004 a conduit à l'élaboration d'un cadre juridique qui accorde au paysage un statut juridique dans les pays qui l'ont ratifié. Cela permet non seulement de légiférer sur le paysage, mais aussi de fournir une série de lignes directrices à suivre en termes de participation citoyenne et d'éducation. Par ailleurs, dans ce sens, il est prévu que le CEP présente une définition intégrale du terme paysage qui servira de point de départ commun à toutes les études sur ce sujet. À partir de l'analyse de la documentation émanant de la CEP, de celle utilisée pour sa ratification en Espagne et de celle développée en vue de son intégration dans la gouvernance territoriale, cet article se donne comme objectif de mettre en valeur les lignes directrices et les instruments utilisés pour promouvoir l'évaluation, la caractérisation, la gestion et la conservation du paysage. On analysera dans la même perspective les documents législatifs applicables aux régions, et qui sont apparus en vue de planifier et de protéger le paysage.

Dix ans après son entrée en vigueur en Espagne, des progrès significatifs ont été réalisés en matière de paysage, favorisant ainsi la culture paysagère et la sensibilisation du public à cet égard.

Mots clés: paysage; Convention Européenne du Paysage; éducation; participation citoyenne; Conseil de l'Europe

1. Introducción

Transcurridos diez años desde la entrada en vigor del Convenio Europeo del Paisaje (CEP) en España el día 01 de marzo de 2008 por el *Instrumento de ratificación del Convenio Europeo del Paisaje (número 176 del Consejo de Europa)*, hecho en Florencia el 20 de octubre de 2000 (BOE nº 31 de 05 de febrero de 2008), el Estado dispone de un marco normativo con capacidad jurídica en materia de paisaje (Zoido, 2004; Ortega, 2007; Nogué, et al., 2010; Fernández, 2015).

Nos encontramos ante un documento que proporciona una definición integral de paisaje (Zoido, 2006a; Consejo de Europa, 2008; Déjeant-Pons, 2009) en la que se pone de manifiesto los elementos naturales que lo integran y, también, otorga una notable relevancia al contexto antrópico (Mata, 2004; Caballero y Zoido, 2002). Resalta, para ello, que presenta carácter evolutivo y en el que las relaciones entre sus componentes son fundamentales, tanto para su análisis como para su evolución (Zoido, 2006a).

Igualmente, el desarrollo del CEP facilita un marco de actuación común (Contesse, 2017) para todos los países del Consejo de Europa que lo han ratificado, proporcionando pautas e instrumentos que los estados miembros han de adaptar a sus necesidades. El CEP tiene en considera-

ción que las características territoriales, y por ende las paisajísticas, son muy diversas y es por ello que propone líneas de actuación y no normas rígidas que dificulten su adecuación (Zoido, 2006a; Ortega, 2007).

Entre las orientaciones emanadas del CEP resultan notablemente relevantes aquellas que tienen que ver con la inclusión de la participación pública en el proceso de gestión, ordenación y protección del paisaje (Prier y Dourousseau, 2006; Zoido, 2006b) y la formación en esta materia (Pedroli y Van Mansvelr, 2006). Para ambos el CEP dedica una serie de apartados en los que marca las directrices a seguir por los países firmantes. Nos encontramos ante dos componentes, participación y educación, que están estrechamente vinculados, pues para que las aportaciones de la ciudadanía sean las adecuadas es necesario un proceso de formación (Pedroli y Van Mansvelr, 2006) en el que los habitantes adquieran los conocimientos mínimos en lo que a paisaje se refiere (definición, elementos integrantes e interrelaciones entre los elementos).

El objetivo que articula el desarrollo de este artículo se centra en el análisis de la incorporación, tanto de la participación pública como de la educación en el Convenio Europeo del Paisaje, para, de este modo, identificar los mecanismos e instrumentos utilizados y su nivel de adaptación.

2. Aspectos metodológicos

2.1. Metodología

El desarrollo metodológico del presente trabajo se articula en cinco fases individualizadas y claramente definidas (ver imagen 1) que, del mismo modo, se complementan entre ellas para dar respuesta a los dos objetivos propuestos, mecanismos para la inclusión de la educación en paisaje y técnicas para la incorporación de la participación ciudadana.

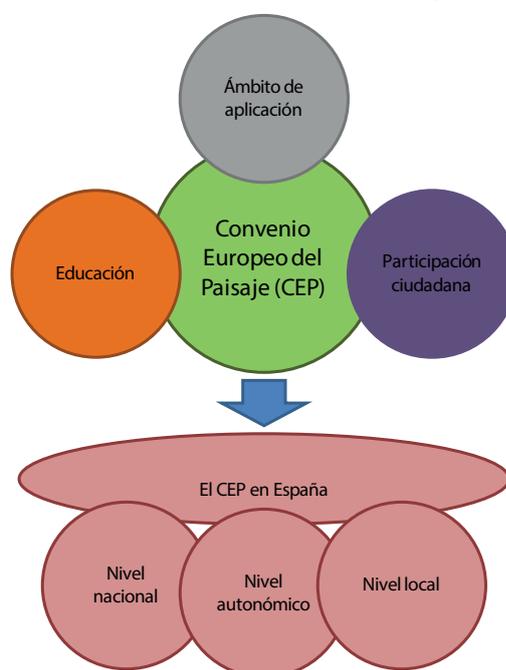
La primera fase de análisis se centra en el Convenio Europeo del Paisaje. En este apartado se estudia la estructura del documento, la definición que aporta sobre el término paisaje y las directrices que de él emanan en cuanto al tratamiento del paisaje. Igualmente se tiene en consideración la evolución histórica del CEP (antecedentes, firma, entrada en vigor, etc).

En segundo lugar, el foco apunta a las naciones que se han adherido al CEP. Así, se puede poner de relieve cuántos de los países integrantes del Consejo de Europa han firmado y ratificado este documento y cuál es la superficie y el número de habitantes que se ven afectados por esta política. Se trata de contabilizar en valores absolutos y relativos la influencia geográfica que puede tener el CEP y, a la postre, si se incrementan a este respecto los niveles democráticos en cuanto a la gobernanza territorial.

La fase número tres es la destinada al análisis de la participación ciudadana. Con esta se valora cuáles son las iniciativas o mecanismos que propone el CEP para incorporar a la población al proceso de toma de decisiones en materia paisajística. No se ha de pasar por alto que se trata de un documento normativo que otorga libertad a los países firmantes para que sean ellos quienes desarrollen los instrumentos de aplicación del CEP, por lo que en este sentido no aparecen detallados criterios de valoración, pues estos deberán realizarse a partir del análisis de las leyes nacionales de adhesión al CEP.

La siguiente de las fases a tener en cuenta en este proceso, la número cuatro, es la encaminada al análisis de las orientaciones que ofrece el CEP en materia de educación paisajística. Tal y como sucedía en la fase anterior (estudio de la participación ciudadana) en este aspecto tampoco se deben detallar criterios de valoración, pues serán los países los que determinarán la manera de incorporar la formación y la educación para conseguir la concienciación ciudadana. Entre las disposiciones que ofrece el Convenio sí se toman en consideración el nivel educativo al que van dirigidas. Por ello, a este respecto, en el caso que nos ocupa el enfoque se vertebrará en función de la obligatoriedad de los estudios, diferenciando entre niveles obligatorios (educación primaria y secundaria) y niveles no obligatorios (bachillerato, estudios superiores y formación de la población en general). También se procederá a diferenciar entre las orientaciones formativas dirigidas a los profesionales o políticos y las que lo están a la ciudadanía.

Imagen 1. Esquema sobre el tratamiento metodológico: fases de análisis.



Fuente: elaboración propia.

En quinto lugar, la última de las fases del proceso metodológico es la destinada al análisis del Convenio Europeo del Paisaje en España. Esta fase se encuentra articulada en tres niveles, que tienen que ver con el desarrollo y puesta en vigor de leyes en el espacio nacional, y que, a la vez, gracias a la transferencia de poderes que otorga el artículo 148 de la Constitución Española, tienen responsabilidad sobre el paisaje: nivel nacional, nivel autonómico y nivel local. En estos tres ámbitos territoriales se analizan tanto los instrumentos de participación pública como los mecanismos desarrollados para la educación.

2.2. Fuentes e instrumentos normativos

El documento fundamental que articula el desarrollo de la presente investigación es el Convenio Europeo del Paisaje (Tratado 176 del Consejo de Europa de 20 de octubre de 2000). Se trata de un marco normativo de carácter transnacional que facilita que aquellos países pertenecientes al Consejo de Europa, que lo firman y ratifican, encuentren amparo legal para legislar en materia

de paisaje. Aunque cada país está facultado para proponer su propia legislación y para actuar en función de sus necesidades, el CEP favorece un contexto común en cuanto al tratamiento del paisaje. Su elección como eje de intervención en este trabajo radica en su perfil internacional y en su naturaleza de documento «integral» (normativa, participación, definición y análisis del paisaje, formación en este sentido, etc.). Junto a este primer documento, el Consejo de Europa facilita en el año 2000 el siguiente texto: *Explanatory Report to the European Landscape Convention*. En este se aportan, con carácter explicativo, aquellos aspectos que articulan el CEP, así como sus antecedentes. A partir de la divulgación del Convenio, el Consejo de Europa publica en el año 2008 *European Landscape Convention and reference documents* donde refleja las reglas y las líneas a seguir. Se trata de una serie de recomendaciones para que los países incorporados puedan paulatinamente ir adaptando sus mecanismos de actuación al marco común.

El tercero de los instrumentos analizados y evaluados es el que pone en valor las directrices a seguir para que la aplicación del CEP sea lo más adecuada posible tomando en consideración las primeras experiencias registradas. Denominado *Landscape dimensions. Reflections and proposals for the implementation of the European Landscape Convention* y elaborado, en el año 2017, por un comité de expertos del Consejo de Europa, a partir de una serie de capítulos, proporciona las ideas clave y los puntos a seguir para que cada país pueda adaptarse y definir elementos que permitan, de la mejor forma, adherirse a los postulados del Convenio.

Tras estos tres documentos básicos, el Convenio Europeo del Paisaje y las Guías para su aplicación, en el ámbito español la atención se centra en los siguientes aspectos:

- Instrumento de ratificación del Convenio Europeo del Paisaje (número 176 del Consejo de Europa), hecho en Florencia el 20 de octubre 2000. Publicado en el Boletín Oficial del Estado (BOE) número 31, de 05 de febrero de 2008.
- Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (BOE número 295, de 10 de diciembre de 2013).
- Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y la Biodiversidad (BOE número 299, de 14 de diciembre de 2007).
- Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (BOE número 106, de 4 de mayo de 2006).
- Real Decreto 1105/2014, de 26 de diciembre, por el que se establece el currículo básico de la Educación Secundaria Obligatoria y del Bachillerato (BOE número 3, de 3 de enero de 2015).
- Real Decreto 123/2014, de 28 de febrero, por el que se establece el currículo básico de la Educación Primaria (BOE número 52, de 01 de marzo de 2014).
- Real Decreto 1630/2006, de 29 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas del segundo ciclo de Educación infantil (BOE número 04, de 4 de enero de 2007).
- Ley de Cantabria 4/2014, de 22 de diciembre, del Paisaje (BOE número 23, de 20 de enero de 2015).
- Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana (BOE número 231, de 23 de septiembre de 2014).
- Ley 7/2008, de 7 de julio, de Protección del Paisaje de Galicia (BOE número 201, de 20 de agosto de 2008).
- Ley 8/2005, de 8 de junio, de la Generalitat de Cataluña, de Protección, Gestión y Ordenación del Paisaje (BOE número 162, de 8 de julio de 2005).
- Decreto 90/2014, de 3 de julio, sobre Protección, Gestión y Ordenación del Paisaje en la Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco (Boletín Oficial del País Vasco número 112, de 16 de junio de 2014).

La selección, como instrumentos de referencia, de los citados documentos legislativos está motivada por la aparición del paisaje en todos ellos como un elemento fundamental, a excepción de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y la Biodiversidad y de las dos Leyes de Educación⁴ (LOE y LOMCE) donde el paisaje solamente aparece referenciado, como elemento a proteger y como elemento que ha de ser enseñado respectivamente. No son objeto de estudio en su totalidad, sino, que más bien, el análisis se centra en el tratamiento del paisaje en todas ellas.

Nos encontramos ante una estructura normativa integrada por siete referencias de carácter nacional y cinco de índole autonómica. Estas últimas, especialmente, han de ser tenidas en cuenta pues ponen en marcha un contexto legal ideado para trabajar el paisaje en todas sus fases, desde la evaluación y caracterización hasta la conservación y que, además, diseñan directrices, tanto para hacer partícipe a la población como para formar y educar en esta materia desde la base educativa.

3. El Convenio Europeo del Paisaje y su ámbito de aplicación

3.1. Consideraciones generales

El Convenio Europeo del Paisaje se pone en marcha en octubre del año 2000 bajo las directrices del Consejo de Europa, aunque no entrará en vigor hasta el 1 de marzo de 2004. Se trata de un documento normativo de carácter transnacional que ha sido diseñado con el objeto de fomentar medidas para la gestión y protección del paisaje. Con ello se le ha otorgado al paisaje un atributo jurídico (Ortega, 2007; Nogué, et al., 2010; Fernández, 2015). Del mismo modo, nos encontramos ante un instrumento que impulsa la cooperación entre los países firmantes para desarrollar redes de intercambio y difusión, tanto de conocimientos científicos como de experiencias de gestión y puesta en valor (Zoido, 2004).

Entre otras pretensiones, el CEP ensalza notablemente el papel destacado que ha de adquirir la definición del paisaje, por ello, aporta una definición de carácter integrador en la que pone de manifiesto la inclusión de todo tipo de paisajes, independientemente de sus características (Zoido, 2000; Mata, 2004; Mata, 2006; Serrano, 2007; Oliva et al., 2014; Fernández, 2015). No diferencia entre paisajes naturales y humanos, sino que ambos forman parte y su interacción dará como consecuencia el «paisaje» observable (Nogué, 2006). No determina unas delimitaciones, más bien de ella se extrae que el paisaje ha de ser trabajado o tenido en cuenta en su máxima expresión, sin individualizarlo o diferenciarlo según sus elementos integrantes. A la hora de diseñar medidas, instrumentos o actuaciones para su gestión y ordenación, de esta definición de paisaje, también puede extraerse que hay que hacerlo desde lo general a lo particular, para de este modo, contextualizar adecuadamente la parte concreta que se desea gestionar y evitar caer en errores de interpretación o análisis. Según el Convenio Europeo del Paisaje (2000: 2) «por paisaje se entenderá cualquier parte del territorio tal como la percibe la población, cuyo carácter sea el resultado de la acción y la interacción de factores naturales y/o humanos».

En las premisas del Convenio Europeo del Paisaje ocupa un lugar destacado el denominado *carácter del paisaje*. Se ha de caracterizar para identificar y definir aquel elemento o combinación de elementos que hacen que cada paisaje posea un carácter diferenciador y cómo este se ha in-

4. En el caso que nos ocupa no serán la referencia tanto las Leyes educativas (LOE y LOMCE) sino que nos centraremos especialmente en los Reales Decretos que establecen los currículos de Educación Infantil, Primaria, ESO y Bachillerato, pues es en ellos donde se detallan los contenidos mínimos que los estudiantes han de trabajar en cada nivel.

tegrado en contextos territoriales de mayor amplitud. Es decir, en la definición que aporta el CEP hace la siguiente referencia «-cuyo carácter sea el resultado de la acción y la interacción de factores naturales y/o humanos», con ello se busca la cualidad o cualidades que individualizan y singularizan una parte del paisaje respecto de otra (el carácter). No se puede pasar por alto que, en función de la escala de trabajo, se irán obteniendo matices diferenciadores que a la vista de micropaisajes sería el elemento identificador, pero, por el contrario, en ámbitos territoriales mayores únicamente es un factor más que influye en la caracterización.

Ya definido y caracterizado el paisaje, los entes gestores junto con la población estarían en disposición de proponer y definir medidas de gestión y ordenación, pues se daría por entendido que ya se han analizado y valorado todos los fenómenos que influyen (Zoido, 2004; Mata, 2008; Fernández, 2015).

Igualmente, el Convenio Europeo del Paisaje indica que no se ha de valorar únicamente el paisaje por sus particularidades estéticas, sino que debe hacerse en todas sus dimensiones independientemente de cuáles sean sus cualidades de belleza (Zoido, 2000; Nogué, 2006; Rubio y Muñoz, 2008; Ortega, 2009). Es necesario tener en consideración el significado del paisaje en cuestión para la población, su expresión identitaria o de arraigo, sus valores históricos y culturales, pues de ello se desprenden connotaciones de mayor significación que la vertiente estética, es por este motivo que Zoido (2000: 297) nos indica que se ha de evitar caer en «la adjetivación del paisaje», no se trata de si un paisaje es «común o notable», más bien de lo que supone ese paisaje para la ciudadanía. Con ello nos encaminamos a la vertiente cultural del paisaje, a la herencia de las generaciones pasadas, al reflejo de sus actuaciones y de sus usos y aprovechamientos (Hernández, 2009; Gómez-Mendoza, 2013). Del mismo modo, con estas premisas se está destacando el notable papel que el factor antrópico tiene sobre el paisaje, elevándolo a igual nivel en la construcción del mismo que los factores naturales (Mata, 2004). En la definición aportada por el CEP se otorga la misma relevancia a los elementos de índole natural que a los que lo son de procedencia antrópica (Zoido, 2000). Se evita revalorizar lo natural frente a lo humano.

El paisaje es considerado como una parte fundamental del territorio, como la máxima expresión visual del espacio geográfico (Martínez de Pisón, 2009). No se puede entender el paisaje si no se analizan previamente todos los aspectos y elementos que pueden influir en él. Por este motivo, en los planes de ordenación territorial el paisaje ha de figurar de forma representativa pues, a la postre, es la imagen que de esa ordenación va a llegar a la sociedad. Si, además, se incluye a la población, tanto en el proceso de toma de decisiones como en la caracterización, gestión, etc. se fomentan los procesos democráticos y se crea conciencia en materia paisajística (Tarroja, 2006; Zoido, 2006a). Se impulsa a la ciudadanía a que se convierta en «especialista» del paisaje del entorno más próximo. Para que esta intervención o participación ciudadana alcance unos niveles de significación adecuados se ha de formar a la población en cuestiones paisajísticas y territoriales, se debe crear conciencia paisajística y enseñar el paisaje desde la base educativa (Consejo de Europa, 2000a; Zoido, 2000; Consejo de Europa, 2008; Calcagno, 2017). De esta forma se potenciará una participación óptima y los propios habitantes se convertirán en los principales valedores de la gestión y de la protección en el caso de que esta última fuera necesaria (Cornwall, 2002; Caballero y Zoido, 2006a).

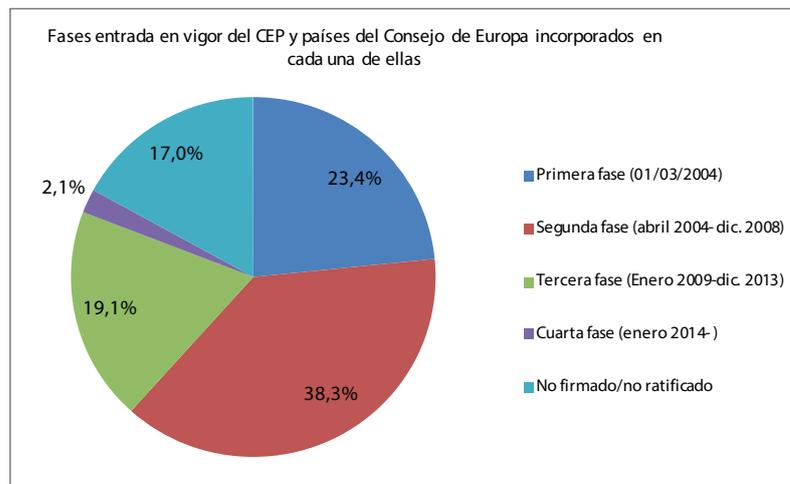
3.2. *Ámbito territorial europeo de aplicación del CEP*

Desde que el Convenio Europeo del Paisaje entró en vigor en el año 2004 los países pertenecientes al Consejo de Europa han tenido la posibilidad de firmarlo y ratificarlo y, por ello, adherirse al contexto jurídico que de este emana. Aunque el CEP define un documento normativo común para todos los países enmarcados en el mismo, serán estos los que definan sus propias medidas e instrumentos de actuación en función de las características paisajísticas que posean y del estado de conservación o de sus necesidades (Hazendonk et al., 2017).

En una primera fase, coincidiendo con su entrada en vigor (01/03/2004) en el estamento europeo, ocurrió lo mismo en un total de once países (ver cuadro 1). En el siguiente periodo (abril 2004-diciembre 2008) el CEP pasó a formar parte de la normativa de un total de dieciocho países, entre otros España el día 01 de marzo de 2008.

En el quinquenio comprendido entre enero del año 2009 y diciembre de 2013 el CEP se integró en el abanico normativo nacional de nueve países más. En la fase actual, comenzada el día uno de enero de 2014 y vigente en la actualidad, se ha incorporado un nuevo país (Estonia) cuya fecha de validez está determinada para el día 1 de junio de 2018. Con ello, en estas cuatro fases en las que se ha ido articulando la entrada en vigor del CEP en los diferentes estados que lo han ratificado, la suma actual es de 39 sobre un total de 47 países miembros del Consejo de Europa, quedándose al margen países como Alemania o Rusia (ver gráfico 1).

Gráfico 1. Fases en la ratificación del Convenio Europeo del paisaje.



Fuente: elaborado a partir de los datos ofrecidos por el Consejo de Europa (<https://www.coe.int/en/web/landscape>)

La incorporación de los treinta y nueve países al marco legal que significa el Convenio Europeo del Paisaje supone la integración de una superficie de 6.149.144 km², espacio geográfico cuyo paisaje ha de ser evaluado, caracterizado y gestionado según las premisas puestas de manifiesto por el CEP. Nos encontramos ante el 25% (91,47% si no se tiene en cuenta la superficie de Rusia en los cálculos) de la superficie del Consejo de Europa bajo el amparo de este instrumento normativo. En cuanto a los datos relativos a la población, 592.295.000 habitantes se encuentran enmarcados en el CEP, ello significa que más del 71% de los ciudadanos residentes en los países miembros del Consejo de Europa se verán afectados por esta normativa a efectos de educación y formación, participación, etc. Es decir, una buena parte de la población se beneficiará de las virtudes democráticas que, en cuanto a la participación en los procesos de decisión, otorga el CEP.

Cuadro 1. Países miembros del Consejo de Europa que han ratificado el CEP⁵

Países miembros del Consejo de Europa. Firmas y ratificaciones del CEP a 27/02/2018					
País	Firma	Ratificación	Entrada en vigor	Superficie del País (km ²)	Población (hab)
Albania	-	-	-	28.748	4.535.000
Alemania	-	-	-	357.376	82.114.000
Andorra	23/03/2011	07/03/2012	01/07/2012	468	77.000
Armenia	15/05/2003	23/03/2004	01/07/2004	29.743	2.930.000
Austria	-	-	-	83.871	8.736.000
Azerbaijan	22/10/2003	30/08/2011	01/12/2011	86.600	9.828.000
Belgica	20/10/2000	28/10/2004	01/02/2005	30.528	11.429.000
Bosnia y Herzegovina	09/04/2010	31/01/2012	01/05/2012	51.209	3.507.000
Bulgaria	20/10/2000	24/11/2004	01/03/2005	111.002	7.085.000
Chipre	21/11/2001	21/06/2006	01/10/2006	9.251	1.180.000
Croacia	20/10/2000	15/01/2003	01/03/2004	56.594	4.189.000
Dinamarca*	20/10/2000	20/03/2003	01/03/2004	42.921	5.734.000
Eslovaquia	30/05/2005	09/08/2005	01/12/2005	49.035	5.448.000
España	20/10/2000	26/11/2007	01/03/2008	505.944	46.354.000
Estonia	20/12/2007	08/02/2018	01/06/2018	45.227	1.310.000
Finlandia	20/10/2000	16/12/2005	01/04/2006	338.440	5.523.000
Francia	20/10/2000	17/03/2006	01/07/2006	551.500	64.980.000
Georgia	11/05/2010	15/09/2010	01/01/2011	69.700	3.912.000
Grecia	13/12/2000	17/05/2010	01/09/2010	131.957	11.160.000
Hungría	28/09/2005	26/10/2007	01/02/2008	93.024	9.722.000
Irlanda	22/03/2002	22/03/2002	01/03/2004	69.797	4.762.000
Islandia	29/06/2012	-	-	103.000	335.000
Italia	20/10/2000	04/05/2006	01/09/2006	302.073	59.360.000
Letonia	29/11/2006	05/06/2007	01/10/2007	64.573	1.950.000
Liechtenstein	-	-	-	160	38.000
Lituania	20/10/2000	13/11/2002	01/03/2004	65.286	2.890.000
Luxemburgo	20/10/2000	20/09/2006	01/01/2007	2.586	584.000
Macedonia	15/01/2003	18/11/2003	01/03/2004	25.713	2.083.000
Malta	20/10/2000	-	-	315	431.000
Modavia	20/10/2000	14/03/2002	01/03/2004	33.846	4.051.000
Mónaco	-	-	-	2	39.000
Montenegro	08/12/2008	22/01/2009	01/05/2009	13.812	629.000
Noruega	20/10/2000	23/10/2001	01/03/2004	386.194	5.305.000
Países Bajos	27/07/2005	27/07/2005	01/11/2005	41.542	17.036.000
Polonia	21/12/2001	27/09/2004	01/01/2005	312.679	38.171.000
Portugal	20/10/2000	29/03/2005	01/07/2005	92.226	10.330.000
Reino Unido	21/02/2006	21/11/2006	01/03/2007	242.495	66.182.000
republica Checa	28/11/2002	03/06/2004	01/10/2004	78.868	10.618.000
Rumanía	20/10/2000	07/11/2002	01/03/2004	238.391	19.679.000
Rusia	-	-	-	17.098.246	143.990.000
San Marino	20/10/2000	26/11/2003	01/03/2004	61	33.000
Serbia	21/09/2007	28/06/2011	01/10/2011	88.499	8.791.000
Slovenia	07/03/2001	25/09/2003	01/03/2004	20.273	2.080.000
Suecia	22/02/2001	05/01/2011	01/05/2011	438.574	9.911.000
Suiza	20/10/2000	22/02/2013	01/06/2013	41.291	8.476.000
Turquía	20/10/2000	13/10/2003	01/03/2004	783.562	80.745.000
Ucrania	17/06/2004	10/03/2006	01/07/2006	603.500	44.223.000
TOTAL Países del Consejo de Europa				23.820.702	832.475.000
TOTAL países adheridos Convenio Europeo del Paisaje				6.149.144	592.295.000

* No se aplica en las Islas Feroe ni en Groenlandia

Fuente: elaborado a partir de ONU y Consejo de Europa (<https://www.coe.int/en/web/landscape>).

3.3. El Convenio Europeo del Paisaje en el ámbito estatal y en el autonómico

En el contexto nacional, España fue uno de los integrantes en la firma inicial del Convenio en octubre del año 2000. Posteriormente fue ratificado en noviembre de 2007 y su entrada en vigor

5. En color rojo aparece reseñado tanto el número de habitantes como la superficie de los países que no han firmado el CEP.

data del día 01 de marzo de 2008 a partir de la publicación en el Boletín Oficial del Estado número 31, de 05 de febrero de 2008, del *INSTRUMENTO de Ratificación del Convenio Europeo del Paisaje (número 176 del Consejo de Europa), hecho en Florencia el 20 de octubre de 2000*. Es a partir de este momento en el que el paisaje español aparece enmarcado en una norma paisajística de carácter transnacional, debiendo, por ello, regirse por sus recomendaciones y orientaciones para la gestión de este elemento (Corbera, 2016).

Aunque la titularidad nacional del Convenio Europeo del Paisaje recae sobre el Ministerio de Educación, Ciencia y Deporte (ver imagen 2), también el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente posee responsabilidad en materia paisajística. Por ello, serán estas dos instituciones las encargadas de realizar el seguimiento y la supervisión de las iniciativas nacionales e internacionales vinculadas con el paisaje y la herencia cultural (Ministerio de Educación, Ciencia y Deporte) y seguimiento de las iniciativas internacionales relacionadas con el territorio, el medio ambiente y el paisaje (Ministerio de Agricultura, Alimentación y medio Ambiente).

Imagen 2. El Convenio Europeo del Paisaje en España

El Convenio Europeo del Paisaje en España		
Fecha firma	Fecha ratificación	Fecha entrada en vigor
20/10/2000	26/11/2007	01/03/2008
Aplicable a todo el territorio bajo Soberanía Nacional		
Entrada en vigor con el Instrumento de Ratificación del Convenio Europeo del Paisaje (número 176 del Consejo de Europa), hecho en Florencia el 20 de octubre de 2000		
Institución responsable: Ministerio de Educación, Ciencia y Deporte		
Nivel institucional con responsabilidad en los asuntos del paisaje	Nivel nacional	Ministerio de Educación, Ciencia y Deporte Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente
	Nivel autonómico	Gracias al artículo 148 de la Constitución Española y a los diferentes Estatutos de Autonomía, las Comunidades Autónomas tienen responsabilidad en materia de paisaje
	Nivel local	Las autoridades locales pueden adoptar medidas para la gestión y ordenación del paisaje

Fuente: elaborado a partir de Consejo de Europa y Convenio Europeo del Paisaje (<https://www.coe.int/en/web/landscape>).

En este sentido, dos son las leyes que hacen referencia a nivel nacional en lo que al tratamiento del paisaje respecta: Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural y Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. Concretamente, esta última en su preámbulo hace mención al CEP y se dirige al paisaje en los siguientes términos: «Si bien la protección del paisaje se afirma como uno de los principios de la presente ley y en ella se regulan aspectos puntuales de la política de paisaje, tales como la posibilidad de proteger algunos de ellos mediante figuras más generales o específicas de espacios naturales protegidos, la necesidad de que el análisis de los paisajes forme parte del contenido mínimo de los planes de ordenación de los recursos naturales, su utilización potencial como instrumento para dotar de coherencia y conectividad a la Red Natura 2000 y el fomento de las actividades que contribuyen a su protección como externalidad positiva cuando forme parte de un espacio protegido, no pretende, sin embargo, la presente ley ser el instrumento a través del cual se implantarán en España, de manera generalizada, las políticas de protección del paisaje como legislación básica del artículo 149.1.23.^a, políticas cuyo contenido técnico y enfoque general, no exento de valor

paradigmático, exigen la puesta en marcha de instrumentos de gestión como los establecidos, con carácter de mínimos, en el Convenio Europeo del Paisaje, hecho en Florencia el 20 de octubre del año 2000, en el seno del Consejo de Europa y que serán introducidos en la política ambiental española en un momento posterior» (BOE, 2007: 51.276). Esta misma Ley toma como definición de paisaje la emanada del Convenio e insta en su artículo 19 a que los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) desarrollen inventarios y definan el estado de conservación, entre otros elementos, del paisaje. Del mismo modo, en los artículos 29 y 34 propone una nueva definición de la figura de protección «*Paisajes Protegidos*» que la identifica de la siguiente forma: «Paisajes Protegidos son partes del territorio que las Administraciones competentes, a través del planeamiento aplicable, por sus valores naturales, estéticos y culturales, y de acuerdo con el Convenio del paisaje del Consejo de Europa, consideren merecedores de una protección especial» (BOE, 2007: 51.287).

Siguiendo los postulados del CEP, desde el ámbito legislativo nacional se ofrece un instrumento para que las autonomías puedan definir áreas cuyo paisaje sea merecedor de protección, ya sea por motivos relacionados con su estado de conservación o para salvaguardar alguno de los elementos que lo integra independientemente de su estado de preservación.

Así, según lo dictado por el artículo 148 de la Constitución Española, las Comunidades Autónomas podrán adquirir competencias, entre otras materias, en ordenación territorial, medio ambiente y aspectos culturales, elementos, todos ellos, estrechamente ligados con los componentes integradores del conjunto paisajístico. Por ello, en virtud del mencionado artículo, van a ser tales Comunidades las encargadas de la evaluación, la caracterización, la gestión y ordenación, la conservación y, si fuera necesario, la protección. En este ámbito autonómico han de destacarse las Comunidades Autónomas de Andalucía, Cantabria, Cataluña, Comunidad Valenciana, Galicia y País Vasco como las pioneras en materia paisajística en el contexto español. Todas ellas han definido un marco de actuación con el objeto administrar las características paisajísticas.

Andalucía, a partir del Centro de Estudios Paisaje y Territorio y en el marco de la Junta de Andalucía, ha definido la estrategia para los paisajes de Andalucía. Del mismo modo ha puesto en marcha Los Catálogos Provinciales de Paisaje y el Mapa de Paisaje. Se trata de un elemento de notable importancia en esta Comunidad pues, aunque de forma somera, figura en su Estatuto de Autonomía y lo ensalza como un aspecto que la ciudadanía tiene el derecho de disfrutar.

Cantabria cuenta desde el año 2014 con la Ley 4/2014 de 22 de diciembre, del Paisaje para definir la estrategia a seguir con el objeto de garantizar que la población pueda seguir disfrutando, tanto de las características naturales del paisaje como de su herencia cultural. Se adapta, en sus características, a las directrices que ofrece el CEP, comenzando con su definición sobre este elemento. Esta surge con el objetivo de proporcionar «reconocimiento jurídico, así como la protección, gestión y ordenación del paisaje de Cantabria, en atención a sus valores naturales, patrimoniales, científicos, económicos y sociales y a su consideración como elemento diferencial de la región, seña de identidad y factor de competitividad, reconociéndose como un activo de singular valor para la Comunidad Autónoma» (BOC, 2014: 3.924). Entre los objetivos que persigue la presente Ley, destaca de forma notable el manifiesto papel que se le otorga al elemento antrópico en la construcción del paisaje y el carácter identitario que le conceden. Es decir, promulgan la gestión y conservación, además de por las sobresalientes virtudes naturales y por el destacado atractivo turístico y lo que supone para la economía, por su representatividad en el sentimiento de arraigo y de identificación territorial.

En este mismo orden, Cataluña puso en marcha el Observatorio del Paisaje en noviembre de 2004. Órgano encargado del asesoramiento en materia de paisaje a la administración catalana y de trabajar para conseguir la formación y concienciación de la ciudadanía en esta materia. Igualmente, el gobierno de la Generalitat aprobó la Ley 8/2005, de 8 de junio, de protección, gestión y ordenación del paisaje con el objeto de velar por la conservación de este elemento y proceder al «reconocimiento, protección, gestión y ordenación del paisaje, a fin de preservar sus valores naturales, patrimoniales, culturales, sociales y económicos en un marco de desarrollo sostenible» (DOGC, 2005: 17.625). Con el desarrollo del presente documento legislativo Cataluña se adhiere al Convenio Europeo del Paisaje y, por lo tanto, a las directrices que este proporciona.

Por su parte la Comunidad Valenciana ha sido pionera en materia paisajística al aprobar la Ley 4/2004, de 30 de junio, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje poniendo en marcha con ella una Política de paisaje centrada en la protección del mismo. Estas dos últimas administraciones (Cataluña y Comunidad Valenciana) se han sumado al Convenio Europeo del Paisaje desde su entrada en vigor en el año 2004. Para ello han definido una estrategia de paisaje que sigue una doble vertiente, por un lado se identifican las medidas de índole educativa (formación de la ciudadanía) y por el otro aquellas otras que tienen que ver con la participación y la gestión.

Entre las políticas autonómicas en materia de paisaje destaca la diseñada por Galicia con la denominada «Estrategia del Paisaje Gallego» regida por la Ley 7/2008, de 7 de julio, de protección del paisaje de Galicia. Esta surge con el objetivo de proporcionar «reconocimiento jurídico, la protección, la gestión y la ordenación del paisaje de Galicia, a fin de preservar y ordenar todos los elementos que la configuran en el marco del desarrollo sostenible, entendiendo que el paisaje tiene una dimensión global de interés general para la comunidad gallega, por cuanto trasciende a los campos ambientales, culturales, sociales y económicos» (DOG, 2008: 13.816). Nos encontramos ante un documento legislativo que vela por la conservación de los elementos que interfieren en la construcción y caracterización del paisaje adoptando, para ello, las premisas ofrecidas por el Convenio Europeo del Paisaje. Del mismo modo, se refiere al paisaje como un elemento integral que ha de ser protegido jurídicamente para sí evitar perder «calidad de vida».

Desde el Gobierno Vasco se ha desarrollado el Plan de Acción del Paisaje cuyo eje articulador es el Decreto 90/2014, de 3 de noviembre, sobre protección, gestión y ordenación del paisaje en la ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Con él se pretende que, en todo documento de ordenación territorial, el paisaje sea un aspecto fundamental que ha de ser evaluado y gestionado de tal forma que no contravenga su conservación.

A la vista de los instrumentos, tanto de carácter legislativo como de carácter normativo, nos encontramos ante seis Comunidades Autónomas pioneras en el desarrollo de políticas de gestión del paisaje. Su principal exponente es la puesta en valor del paisaje y de sus elementos y la consolidación de medidas que intervengan en su conservación, incluyendo para ello a la ciudadanía en todo el proceso, desde la definición y caracterización del paisaje hasta la propuesta de medidas de ordenación. Todas ellas toman como referencia el marco legal que proporciona el Convenio Europeo del Paisaje a la hora de definir las estrategias de actuación.

En el contexto nacional, en torno a la aplicación del Convenio Europeo del Paisaje, existe un aumento paulatino de las iniciativas encaminadas a la gestión y conservación del mismo y de los elementos que hacen que cada paisaje pueda ser singularizado e individualizado y destacado por su «carácter» o por aquella combinación de elementos que lo diferencian y a la vez lo integran en un tejido paisajístico de dimensiones geográficas más amplias. También, se están poniendo de

manifiesto, cada vez más, instrumentos para hacer partícipe a la ciudadanía de todo el proceso de toma de decisiones en esta materia, por ejemplo: incorporación de ciudadanos a los grupos de trabajo; elaboración de encuestas sobre percepción paisajística; desarrollo de jornadas de informativas y de intercambio de conocimientos entre los grupos gestores y los habitantes; entrevistas y estudios de opinión; jornadas de cooperación; debates; talleres abiertos. E igualmente, se promueven con mayor frecuencia acciones encaminadas a la formación paisajística desde la base educativa.

3.4. *El Convenio Europeo del paisaje en el ámbito provincial, comarcal y local*

A nivel local de aplicación, los entes provinciales y locales también tendrán responsabilidad sobre el paisaje, pudiendo definir medidas de ordenación y gestión en función de las posibilidades que le brinda la legislación de carácter nacional y autonómico. Son numerosos los ejemplos de iniciativas de categoría comarcal que se han puesto en marcha con el objeto de valorizar las oportunidades que brinda el paisaje en torno al desarrollo y cohesión territorial de aquellas áreas más deprimidas. En Aragón destaca el Observatorio del Paisaje de Campo de Borja, iniciativa de carácter supramunicipal que surge con el objeto de dinamizar este territorio poniendo el foco en una serie de rutas que permiten entrar en contacto con el medio natural y observar lugares de interés paisajístico. Es frecuente en estos niveles locales que sea la combinación entre varios elementos, entre los que figura el paisaje, el eje que articule las propuestas de desarrollo. No se trata de medidas para proteger, más bien son iniciativas para poner en valor y diversificar la atracción turística de estos espacios.

De carácter supracomarcal surgen los *Catálogos del Paisaje de Cataluña*. Con un total de siete catálogos y un octavo en proceso de elaboración cubrirán la totalidad del territorio de Cataluña (Terres de Lleida, Camp de Tarragona, Terres de l'Ebre, Comarques Gironines, Alt Pirineu i Aran, Regio Metropolitana de Barcelona, Comarques Centrals y Penedès, este último en proceso de elaboración). Concebidos como una herramienta que permita dar a conocer y poner en valor las características paisajísticas de este territorio y, así, incluir los objetivos de calidad paisajística que propone el CEP en la planificación. El proceso metodológico seguido para la elaboración de los catálogos es el siguiente: Identificación y caracterización del paisaje; Evaluación del paisaje; Definición de los objetivos de calidad paisajística; Establecimiento de criterios y medidas. En ellos, la participación pública ocupa un lugar destacado, pues se considera fundamental la percepción que la población tienen del paisaje para definir los *objetivos de calidad paisajística*.

Incorporados a la planificación territorial en el País Vasco surgen incardinados en el decreto 90/2014 sobre protección, gestión y ordenación del paisaje en la ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco, los *Catálogos y Determinaciones del Paisaje*. El ámbito territorial de aplicación se circunscribe a las catorce Áreas Funcionales del País Vasco. Por el momento se encuentran realizados los catálogos de las áreas de Balmaseda-Zalla, Laguardia, Zarautz-Azpeitia y Donostialdea-Bajo Bidasoa. Surgen como una herramienta al servicio de la gestión y ordenación del paisaje. En estos, la participación ciudadana se centra en la percepción paisajística, aportando su visión sobre el paisaje en cuestión. Para ello se han llevado a cabo consultas a la población, entrevistas a agentes territoriales y foros abiertos de intercambio de conocimiento. Con ello, se pretende determinar los objetivos de calidad paisajística en función de las orientaciones obtenidas de los análisis territoriales y de las pretensiones en este sentido de la ciudadanía.

De carácter provincial se desarrollan, en el marco de la Estrategia del Paisaje de Andalucía, los *Catálogos de Paisaje de Andalucía*. Hasta el momento se encuentran disponibles los de las provincias de Sevilla, Granada y Málaga (en proceso de elaboración los de Almería, Cádiz, Córdoba, Huelva y Jaén). Estos se encuentran articulados por cuatro ejes de acción: Identificación y caracterización; Cualificación; Procesos, dinámicas y afecciones; Procesos de participación social; Diagnóstico y objetivos de calidad paisajística. En este sentido, la participación de la ciudadanía se incorpora mediante el desarrollo de encuestas, debates y talleres. Se trata de obtener la percepción que la sociedad tiene sobre el paisaje, así como identificar los valores que la población otorga al paisaje.

Los cuatro casos reseñados de forma somera son destacados ejemplos de la creciente importancia que adquiere la participación ciudadana en los mecanismos de gestión y ordenación del paisaje. La elaboración y determinación de forma adecuada de los *objetivos de calidad paisajística* que define el Convenio Europeo del Paisaje depende de la apropiada contribución de la población, pues serán aquellos que *viven* el paisaje los que podrán aportar una visión diferente a la obtenida de los análisis del paisaje realizados por parte de los técnicos expertos en la materia. Así, de este modo, se podrá gestionar el paisaje teniendo en cuenta todas las variables e intereses.

4. La participación ciudadana en el Convenio Europeo del Paisaje

Desde sus primeras premisas, el Convenio Europeo del Paisaje trata de incluir a la población en el procedimiento de análisis, definición, caracterización y gestión del paisaje, trasladando a los Estados firmantes la necesidad de impulsar mecanismos para que las aportaciones ciudadanas se conviertan en aspecto fundamental durante todo el proceso (Zoido, 2004; Déjeant-Pons, 2009; Fernández, 2015).

Ya en su preámbulo considera al paisaje como un elemento fundamental para el desarrollo del bienestar humano, para el fomento del carácter cultural de los pueblos europeos y de sus señas de identidad y como eje dinamizador de los recursos económicos (Consejo de Europa, 2008; Romano, 2017). Del mismo modo, hace especial mención a la *Convención sobre Acceso a la Información, la Participación del Público en la toma de decisiones y el Acceso a la justicia en asuntos ambientales*, firmada en Aarhus (Dinamarca) el 25 de junio de 1998. En este último, ya se pone de manifiesto el derecho que ha de ostentar la ciudadanía en cuanto a la participación en el proceso de toma de decisiones en materia ambiental. Con ello, desde este primer apartado del CEP, es evidente, de forma directa e indirecta, el notable lugar que ocupa este aspecto, la contribución de la sociedad a todo el proceso de gestión del paisaje (Zoido, 2000; Mata, 2004).

4.1. Medidas de participación ciudadana que se contemplan en el CEP para todos los países

Aunque la referencia acerca de la participación ciudadana es reseñable desde el preámbulo del documento, será en su capítulo segundo (*Medidas nacionales*) donde se ponga de manifiesto el papel destacado que ha de tener. Es en este apartado y concretamente en sus artículos quinto, apartados b y c (*Medidas generales*) y sexto (*Medidas específicas*) donde el Convenio Europeo del Paisaje se manifiesta de forma expresa a este respecto:

«Artículo 5º. Cada parte se compromete a:

b) definir y aplicar en materia de paisajes políticas destinadas a la protección, gestión y ordenación del paisaje mediante la adopción de las medidas específicas contempladas en el artículo 6;

c) establecer procedimientos para la participación del público, las autoridades locales y regionales y otras partes interesadas en la formulación y aplicación de las políticas en materia de paisaje mencionadas en la anterior letra b) (Consejo de Europa, 2000a: 108).

Analizando los cuatro puntos en los que se organiza este artículo quinto, será en el c) donde se haga referencia de forma directa sobre la participación de la población durante todo el proceso (formulación y aplicación de las políticas) a través de los mecanismos y técnicas más adecuados que, *a priori*, serán detallados por los entes nacionales. Es decir, no solo se ha de incluir la participación de la sociedad, sino que además se debe incentivar tal hecho. A este respecto, el Convenio Europeo del Paisaje, otorga autonomía a cada una de las naciones firmantes para que incorporen las medidas que consideren más adecuadas en virtud de las necesidades y de las características intrínsecas de cada territorio y, a la postre, de cada paisaje. Del mismo modo, no se debería pasar por alto el notable factor social que posee el paisaje y que se acentúa en cada uno de los tres restantes apartados en los que se subdivide el artículo en cuestión.

En lo que se refiere al artículo 6º (*Medidas específicas*) se encuentra organizado en cuatro grandes bloques: *Sensibilización, Formación y Educación* (este último aspecto será tratado en el epígrafe 5. *La dimensión educativa en el Convenio Europeo del Paisaje*), *Identificación y Calificación, Objetivos de Calidad Paisajística* y, por último, *Aplicación*. De una forma u otra, en todos ellos se incorpora la intervención de la población en el proceso, aunque se realiza utilizando diferentes propuestas. Con el objeto de proceder a su análisis, podría resultar conveniente ir desgranado los contenidos de cada uno de los cinco epígrafes para, de este modo, identificar y valorar algunas de las fórmulas que el Convenio Europeo del Paisaje propone para favorecer la participación. De antemano, se ha de señalar que no se trata de pautas concretas sino, más bien, de orientaciones, pues faculta, tal y como se señaló en párrafos precedentes, a cada Estado firmante para que defina las técnicas más adecuadas en cada caso.

- «Sensibilización. Cada parte se compromete a incrementar la sensibilización de la sociedad civil, las organizaciones privadas y las autoridades públicas respecto del valor de los paisajes, su papel y su transformación» (Consejo de Europa, 2000a: 108). En este primer epígrafe no ofrece ninguna pauta acerca de la participación de la ciudadanía aunque esta sí está incluida, pues resulta fundamental sensibilizar a la población en materia ambiental y paisajística (Zoido, 2002; Zoido, 2004); Fernández, 2015), especialmente en lo concerniente a la evolución del paisaje. En este apartado no solo se pone de manifiesto la sensibilización de la población, sino que también se tiene en consideración, tanto a las organizaciones privadas como a las instituciones públicas.
- «Identificación y calificación. Con la participación activa de las Partes interesadas, de conformidad con el artículo 5.c y con vistas a profundizar en el conocimiento de sus paisajes, cada Parte se compromete: a.i) identificar sus propios paisajes en todo su territorio; a.ii) a analizar sus características y las fuerzas y presiones que los transforman; a.iii) a tomar nota de las transformaciones; b) calificar los paisajes así definidos, teniendo en cuenta los valores particulares que les atribuyen las Partes y la población interesada» (Consejo de Europa, 2000a: 108). De entre los apartados analizados, este pone su énfasis en la participación en forma de percepción, es decir, el interés radica en la impresión que los habitantes tienen sobre los paisajes,

para, de este modo, incluir el elemento subjetivo en el proceso de identificación. Resulta de notable interés incorporar el componente perceptual, tanto para la identificación como para la calificación, pues se trata de un elemento de arraigo y que, a su vez, posee un elevado carácter identitario, aspecto este que favorecerá la sensibilización y que las intervenciones humanas sobre el medio se basen en la gestión adecuada del mismo, ya sea siguiendo con la utilización de las técnicas tradicionales o implantando nuevas medidas de control.

- «Objetivos de calidad paisajística. Cada parte se compromete a definir los objetivos de calidad paisajística para los paisajes identificados y calificados, previa consulta al público, de conformidad con el artículo 5.c» (Consejo de Europa, 2000a: 109). El Consejo de Europa (2000b: 7) se refiere a ellos del siguiente modo: «una vez identificado y descrito un paisaje en particular, se realiza una declaración detallada de las características que las personas locales desean que se reconozcan de su entorno». Así, «el objetivo de calidad paisajística se entenderá, para un paisaje específico, como la formulación, por parte de las autoridades públicas competentes, de las aspiraciones de las poblaciones en lo que concierne a las características paisajísticas de su entorno» (Consejo de Europa, 2000a: 108). Se trata de trasladar a la población qué objetivos se persiguen con la gestión del paisaje para que la ciudadanía pueda aportar los suyos propios. La cuestión participativa en este epígrafe se encuentra centrada en obtener la opinión o la valoración que la población pueda tener respecto a los objetivos de calidad paisajística a conseguir. Siguiendo con la tendencia que emana del apartado anterior (Identificación y calificación), en función del carácter perceptivo y de arraigo hacia el paisaje en cuestión, los objetivos que perseguirá la ciudadanía seguirán una tendencia u otra (mantenimiento o evolución).
- El último de los puntos que integra este artículo sexto – «Aplicación» – concierne al establecimiento de los instrumentos de intervención, que han de tener en cuenta todos los resultados obtenidos, tanto del proceso de caracterización, identificación y calificación como de los de la participación ciudadana. En este caso no hace alusión directa a la población pero se encuentra implícita, pues se han de valorar todos los resultados del proceso llevado a cabo con el objeto de definir las medidas (gestión, ordenación, protección) y los instrumentos a considerar.

Desde el Convenio Europeo del Paisaje, además de lo que aparece representado en el propio documento, se pretende fomentar la democracia en cuanto a la participación ciudadana, es decir, que la población adquiera una mayor relevancia en el proceso de decisión. Luginbühl (2017) considera que se ha de incluir en los métodos de gobernanza territorial todos aquellos aspectos que tienen que ver con la percepción que la población tiene sobre el paisaje. Es decir, no solo se ha de fomentar los criterios democráticos a través de la participación en el proceso de los representantes políticos, sino que tiene que ser a través de la participación directa de la población, para así poder incorporar todo aquello que esta considere fundamental para caracterizar el paisaje.

4.2. La participación ciudadana en materia de paisaje en España y sus Comunidades Autónomas

Una vez ratificado el Convenio Europeo del Paisaje, los países firmantes han de adaptarse a las propuestas emanadas del marco normativo de este Convenio. Entre otras, se reflejan todas aquellas que tienen que ver con la incorporación de la participación ciudadana a todo el proceso de toma de decisiones en materia de paisaje, desde la primera fase de definición y evaluación hasta la última de propuesta de medidas de gestión y conservación y seguimiento. En este sentido, en el epígrafe que nos ocupa, se pondrá de manifiesto la tipología de participación de la ciudadanía en función de los tres niveles que tienen responsabilidad en gestión de paisaje en España: nacional, autonómico y local.

En el contexto nacional el ámbito legislativo de referencia en materia de paisaje (ante la ausencia de una legislación nacional específica sobre paisaje) se encuentra enmarcado en las ya citadas 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. En esta se incluye la intervención de la población, en su artículo 2 apartado h, en los siguientes términos: «también es principio básico la garantía de la información y participación de los ciudadanos en el diseño y ejecución de las políticas públicas, incluida la elaboración de disposiciones de carácter general dirigidas a la consecución de los objetivos de esta Ley» (BOE, 2007: 51.280). En este sentido no deja constancia de si se trata de una participación de forma directa (los ciudadanos aportan sus propuestas e ideas) o de forma indirecta mediante entes de representación. Igualmente se ha de destacar que existe un periodo de participación pública a la hora de exponer los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales a los que la población puede realizar alegaciones, etc. En este caso, aunque la intervención es de forma directa no se ha de considerar pues no son incluidos en los grupos de trabajo que desarrollan la evaluación y determinan las propuestas. Se trata de la garantía que ofrece la Ley para incorporar a la ciudadanía mediante la información.

Por ello, aunque se están produciendo avances significativos en torno a la mayor intervención de la ciudadanía, en la actualidad, el marco legislativo de referencia en materia de paisaje en España no define líneas o instrumentos de inclusión en forma de participación directa y efectiva.

En el nivel autonómico son muy variadas las iniciativas e instrumentos que han ido surgiendo durante los últimos años referidos al paisaje. Así, en este caso, se centrará la atención en los diferentes documentos legislativos que han aparecido en determinadas comunidades autónomas (Cantabria, Cataluña, Comunidad Valenciana, Galicia y País Vasco), con el objeto de determinar el grado de inclusión de la ciudadanía en la elaboración de medidas.

En el año 2005 la Generalitat de Cataluña impulsa la Ley 8/2005, de 8 de junio, de Protección, Gestión y Ordenación del Paisaje. En materia de participación ciudadana se presenta una Ley que desde el artículo 2, apartado f, reconoce que se ha de promover la colaboración entre los entes públicos y la iniciativa privada a la hora de tomar decisiones sobre el paisaje (DOGC, 2005). Igualmente, en su artículo 11, *Contenidos de los catálogos del paisaje*, en el apartado «e» se dirige a la participación ciudadana en relación con los objetivos de calidad paisajística (definidos en el artículo 1 del CEP). Con ello, se persigue que las aspiraciones que la población tiene en cuanto a la evolución del paisaje estén presentes en los nuevos planes de gestión o de ordenación (Visentin, 2013), aspecto que se desarrollará en los *Catálogos del paisaje*. Así, de este modo, esta Ley proporciona el instrumento principal para conseguir integrar a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones en materia de paisaje: los Catálogos del Paisaje. Se trata de documentos de tipo descriptivo que ofrecen una valoración integral de las características del paisaje, desde el análisis pormenorizado de los elementos que lo integran y las interrelaciones de estos, hasta las percepciones que tienen sus habitantes. Se podría considerar como el documento base en torno al cual girarán las propuestas de gestión o actuación sobre el paisaje.

La Comunidad Autónoma de Galicia, en el año 2008, aprueba la Ley 7/2008, de 7 de julio, de Protección del Paisaje de Galicia. Se trata de una nueva legislación que se enmarca en los principios del Convenio Europeo del Paisaje y que expone en su artículo 2, entre otros aspectos, que se han de «establecer mecanismos de participación social en la toma de decisiones y en la definición de las políticas de paisaje, sobre todo con las entidades locales» (DOG, 2008: 13.817). Los citados mecanismos de participación se circunscriben, al igual que en la Ley de la Generalitat de Cata-

lunya, a los *Catálogos del Paisaje*. En este caso no se especifica cómo se atenderá a la participación ciudadana pero sí se refiere a que existirá un periodo de exposición pública que, aunque no es una participación efectiva, informa al ciudadano de las iniciativas a desarrollar. Específicamente en el artículo 9 «*Catálogos del paisaje*» hace la siguiente referencia «en el procedimiento de elaboración de los catálogos del paisaje se abrirá un trámite de información pública no inferior a dos meses para que todos los posibles interesados puedan formular las alegaciones que estimen pertinentes» (DOG, 2008: 13.818). Así, si las alegaciones se consideran oportunas por parte de los entes gestores de los Catálogos, podrían ser incluidas en los mismos. A priori, no se ofrece una participación directa, si bien, si las aportaciones son congruentes y con una base sólida podrían ser tenidas en consideración.

Otro de los ejemplos legislativos autonómicos que se ha de destacar es la Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana. Se trata de un documento normativo que deroga, entre otras Leyes y Decretos, la Ley 4/2004, de 30 de junio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje y el Decreto 120/2006, de 11 de agosto, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de Paisaje de la Comunitat Valenciana. Con el desarrollo de este nuevo marco legal se pretende aunar en un único documento aquellos aspectos legislables en materia de Ordenación del Territorio, Paisaje y Urbanismo. En lo que al paisaje respecta y, especialmente, en lo referente a la incorporación de la ciudadanía al proceso de toma de decisiones, la presente Ley en su capítulo II (*El paisaje*), establece que se atenderán las percepciones de la población a cerca del paisaje y que se establecerán medidas para que estas sean incorporadas. A este respecto, en los *Estudios del paisaje* serán añadidas las opiniones de la población, como un elemento más de caracterización del paisaje (DOCV, 2014).

En diciembre del año 2014, la Comunidad Autónoma de Cantabria aprueba la Ley 4/2014, de 22 de diciembre, del Paisaje. En lo que a participación ciudadana se refiere, la presente Ley en su Capítulo II relativo a la *Política de Paisaje en Cantabria*, hace la primera referencia a la inclusión de la población en el proceso de toma de decisiones, concretamente en el artículo 5, donde se enmarcan los objetivos de la Política de Paisaje de Cantabria. Para ello se expresa en los siguientes términos «Evaluar los paisajes identificados, teniendo en cuenta los valores generales y específicos que les atribuye la ciudadanía, definiendo los objetivos de calidad de los mismos» (BOC, 2014: 3.925). Es decir, apuesta por integrar en los planes de acción en materia de paisaje la percepción que la población tiene de su entorno. Así mismo, en su artículo 7 (*Fomento del paisaje*) los dos de los tres apartados en los que se subdivide, están relacionados con la percepción y con la puesta en valor y la concienciación en materia paisajística: «1 – La política de paisaje resaltará la percepción individual, a través de medidas que fomenten la difusión de los paisajes y el aprecio de sus valores. 2 – Los poderes públicos favorecerán la difusión de los valores de los paisajes de Cantabria en tanto que resultado de una construcción social histórica en permanente evolución, promoviendo cuantas iniciativas conduzcan a su mejor conocimiento y valorización, así como para reforzar el compromiso intergeneracional de la sociedad con el paisaje como patrimonio colectivo (BOC, 2014: 3.926). Este artículo séptimo se centra totalmente en la valoración, en criterios subjetivos de identificación y percepción, criterios que, a la postre, facilitarán la concienciación y la integración de medidas de gestión, ordenación y conservación pues estarán regidas por interpretaciones realizadas por sus habitantes. De este modo, se consigue que la ciudadanía se convierta en el principal valedor en cuanto a la ejecución de medidas. Su participación se llevará a cabo durante el desarrollo de los *Estudios del Paisaje* (instrumentos para la caracterización y valoración de las

unidades del paisaje) momento en el que incorporará su opinión y valoración, que será integrada como un aspecto más del carácter del paisaje.

También en el año 2014 surge un nuevo documento legislativo en el ámbito autonómico para regir las actuaciones en materia de paisaje. Es el Decreto 90/2014, de 3 de julio, sobre Protección, Gestión y Ordenación del Paisaje en la Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco, con el objeto de «establecer, en el ámbito de la ordenación del territorio, los instrumentos para la protección, la gestión y la ordenación del paisaje, así como las medidas oportunas de promoción, sensibilización, formación e investigación sobre el paisaje» (BOPV, 2014: 2). El presente Decreto destaca, entre sus orientaciones, el destacado papel de la población en la construcción de paisaje y el carácter identitario de este. Desde un primer momento otorga un lugar principal a la ciudadanía. La incorporación de la población en el proceso se realizará a partir de los *Catálogos del paisaje*. Instrumentos que se desarrollarán para identificar, caracterizar y valorar el paisaje. En su artículo cuarto, apartado 5, el decreto 90/2014 establece que «En proceso de elaboración de los Catálogos del paisaje se garantizará la participación activa de agentes públicos y privados y de la ciudadanía afectada» (BOPV, 2014: 4). Del mismo modo, en el artículo siguiente, el relativo a *determinaciones del paisaje*, en su apartado cuarto establece que «La incorporación de las Determinaciones del Paisaje a los planes territoriales parciales ya aprobados definitivamente se realizará siguiendo el procedimiento oportuno al efecto. En todo caso, habrá de garantizarse el empleo de los mecanismos necesarios para garantizar la participación activa de agentes públicos y privados y de la ciudadanía afectada» (BOPV, 2014: 4). Con ello, se ha desarrollado un documento que vela por la participación real de la ciudadanía pero no establece los mecanismos de actuación, aunque sí indica que deberá hacerse en el proceso de elaboración de los catálogos del paisaje.

Tras el análisis de los cinco documentos normativos en materia de paisaje existentes en España (ámbito de aplicación autonómica) se puede comprobar que todos ellos se enmarcan en las orientaciones que propone el Convenio Europeo del Paisaje. Igualmente, en lo relativo a la participación ciudadana, exponen las necesidades de incorporar la opinión y percepción al proceso de evaluación y caracterización del paisaje. Así, tanto las inquietudes como las necesidades de la población tendrán reflejo en el diseño de las directrices de gestión. La forma común de integrar a la población a este proceso se realiza junto con la elaboración de los Catálogos de Paisaje, momento en el que se tienen en consideración las percepciones y las valoraciones que los habitantes realizan. Estas son incluidas como un elemento más, integrante del conjunto de factores que individualizan las unidades del paisaje.

5. La dimensión educativa en el convenio europeo del paisaje

La educación y la formación en materia de paisaje adquieren un papel relevante en las líneas de actuación definidas por el Convenio Europeo del Paisaje (Ayuso-Álvarez et al., 2016) para, así, alcanzar un notable nivel de concienciación (Casas, et al., 2017) que repercutirá en la participación de ciudadanos formados en los procesos de caracterización, gestión y ordenación y conservación. Desde la definición que el CEP hace del término paisaje se está incluyendo el carácter educativo que lleva intrínseco, pues al añadir a la definición «*tal como lo percibe la población*» está aunando paisaje y población (Calcagno, 2017) y con ello, para poder expresar adecuadamente lo que supone el paisaje y que sea interpretable en un plan de gestión, es necesario recibir cierta formación.

5.1. Orientaciones generales

El apartado relativo a la *Educación* se encuentra en el artículo 6, apartado B, expresado en los siguientes términos:

«Formación y educación. Cada parte se compromete a promover: a) la formación de especialistas en la valoración de los paisajes e intervención en los mismos; b) programas pluridisciplinares de formación en política, protección, gestión y ordenación de paisajes con destino a los profesionales de los sectores privado y público y a las asociaciones interesadas; c) cursos escolares y universitarios que, en las disciplinas correspondientes, aborden los valores relacionados con los paisajes y las cuestiones relativas a su protección, gestión y ordenación» (Consejo de Europa, 2000a:108). Es en este sentido, en el de la educación desde la base académica, en el que se pone de manifiesto la inclusión de la ciudadanía de forma participativa. El CEP considera que para que, tanto la participación como la sensibilización, se realicen de forma óptima la sociedad ha de estar formada, incidiendo, para ello, en la creación de expertos en materia paisajística que orienten y enseñen las características de los paisajes, así como, las causas y consecuencias del proceso evolutivo del mismo y los elementos que interfieren e influyen en ello (Calcagno, 2017). Se propone una triple vía de actuación para que el proceso sea integral, en primer lugar se refiere a la creación de expertos en esta materia, pues estos podrán contribuir, tanto a la elaboración de los mecanismos de gestión como a la educación. En segundo lugar, opta por formar a los encargados de los entes públicos y privados para que estos tengan unos conocimientos que les permitan llevar a cabo los planes de gestión. Y, en último lugar, apuesta por la formación desde el ámbito educativo, incluyendo en los planes de estudios contenidos relacionados con el paisaje y los valores que este posee. Con ello se consigue cerrar el ciclo y que las generaciones futuras adquieran una base sólida en conocimientos relacionados con el paisaje y, así, su participación en todo el proceso relacionado con la gestión y ordenación pueda ser la más adecuada posible.

El Consejo de Europa en los diferentes documentos desarrollados para la aplicación y adaptación del Convenio Europeo del Paisaje promulga que los instrumentos educativos se han de diseñar en función de las necesidades del país adherido, pues se considera que son muy diferentes las realidades educativas y los niveles de concienciación actuales en cada territorio. Igualmente, estima que «Landscape constitutes a teaching resource because, when reading it, pupils are brought face to face with visible signs of their surroundings that relate to spatial-planning issues. Landscape reading also makes it possible to understand current and historical approaches to landscape production as an expression of a community's identity» (Consejo de Europa, 2008: 53). Con ello, pone de manifiesto el notable recurso didáctico que supone el paisaje, no solo para identificar los diferentes elementos que lo integran, sino para analizar y enseñar las repercusiones que, sobre el territorio, tienen las actuaciones humanas y como esa interpretación ayuda a entender la tendencia evolutiva del mismo.

5.2. La formación y educación en materia de paisaje en España

El documento normativo por el que se rige el sistema educativo en el ámbito nacional en la actualidad es la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (LOMCE) que fue impulsada para reformar la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. Estos dos instrumentos legislativos son los que centran nuestro interés en cuanto a la incorporación del paisaje al sistema educativo, pues se trata de la referencia marco a nivel nacional que será adoptada y adaptada por cada autonomía en función de sus necesidades y singularidades. Igualmente, los niveles educativos circunscritos por las presentes leyes son los que van desde la educación in-

fantil hasta la enseñanza de adultos, quedando, para ello, excluido el nivel universitario. Aunque se parta de LOE y LOMCE, los documentos que realmente han de centrar nuestra atención son los Reales Decretos que establecen los contenidos mínimos que se han de trabajar en cada nivel que, a la postre, será donde aparezca referenciado el paisaje o los contenidos relativos al mismo:

- Real Decreto 1630/2006, de 29 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas del segundo ciclo de Educación infantil.
- Real Decreto 123/2014, de 28 de febrero, por el que se establece el currículo básico de la Educación.
- Real Decreto 1105/2014, de 26 de diciembre, por el que se establece el currículo básico de la Educación Secundaria Obligatoria y del Bachillerato.

En el caso de la Educación Infantil las alusiones hacia el paisaje que aparecen en el *Real Decreto 1630/2006, de 29 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas del segundo ciclo de Educación infantil* son mínimas, únicamente se encuentra el término paisaje de forma explícita en los criterios de evaluación del Bloque 3 *Cultura y vida en sociedad*. En este mismo bloque se propone que los estudiantes adquieran capacidades para establecer relaciones entre el medio natural y el antrópico y cómo el ser humano puede interferir en los cambios paisajísticos. En este sentido, aunque la incorporación del paisaje sea somera, sigue las líneas propuestas por el CEP en lo relativo a la importancia de la sociedad en la construcción de paisajes. De esta forma, desde la enseñanza inicial se debe educar en esta materia y en las repercusiones que sobre el territorio tienen el ser humano.

En el siguiente nivel educativo, la Educación Primaria, a partir del *Real Decreto 123/2014, de 28 de febrero, por el que se establece el currículo básico de la Educación*, el paisaje comienza a trabajarse de forma integral. Aparece por primera vez en la descripción de los contenidos de la asignatura troncal *Ciencias Sociales* donde se pone de manifiesto que los estudiantes han de conocer los elementos naturales que integran el paisaje, así como su descripción, y la intervención humana sobre el medio. Precisando más, en esta misma asignatura, en su bloque II *El Mundo en que vivimos* es notorio entre sus contenidos los siguientes relacionados con el paisaje: Diversidad geográfica de los paisajes de España y Diversidad geográfica de los paisajes de Europa. Los criterios de evaluación para estos contenidos se centran en la explicación de un paisaje y de los diferentes elementos que los componen. Durante esta etapa, los estudiantes no solo han de conocer el término paisaje, sino que han de saber describirlo e identificar los elementos que lo componen, tanto en España como en Europa. Al igual que ocurría en la etapa anterior, en esta también se están siguiendo los postulados que ofrece el CEP orientados hacia un tratamiento global del paisaje.

En la Educación Secundaria Obligatoria (ESO) y en el Bachillerato, en el *Real Decreto 1105/2014, de 26 de diciembre, por el que se establece el currículo básico de la Educación Secundaria Obligatoria y del Bachillerato* el paisaje, además de ser trabajado de forma integral, también es tratado de forma más profunda, intentando que los estudiantes, no solo conozcan los elementos, tanto antrópicos como naturales que lo integran, sino que sepan explicar las relaciones e interrelaciones que de este emanan.

Durante la educación secundaria el paisaje es tratado de forma transversal y forma parte de los contenidos de diferentes asignaturas. Se va a trabajar el paisaje desde el arte, la biología, la geología, la geografía, etc. (ver imagen 3).

Imagen 3. El paisaje en las asignaturas de Educación Secundaria Obligatoria y Bachillerato

El paisaje en las asignaturas de ESO y Bachillerato	
Asignaturas troncales	
Educación Secundaria Obligatoria	Bachillerato
Biología y Geología 1º y 3º curso	Cultura Audiovisual I 1º bachillerato
	Fundamentos del Arte II 2º bachillerato
Geografía e Historia 1º ciclo ESO	Geografía 2º bachillerato
	Geología 2º bachillerato
	Historia del Arte 2º bachillerato
Asignaturas específicas	
Música 1º ciclo ESO	Ciencias de la Tierra y del Medio Ambiente 2º bachillerato

Fuente: elaborado a partir de Real Decreto 1105/2014, de 26 de diciembre, por el que se establece el currículo básico de la Educación Secundaria Obligatoria y del Bachillerato.

Tras el análisis de los contenidos, criterios de evaluación y estándares de aprendizaje evaluables de las asignaturas que integran las etapas de ESO y Bachillerato, el paisaje en estos niveles adquiere un destacado papel, especialmente en Geografía, asignatura troncal de segundo de Bachillerato. Son nueve las asignaturas que lo contemplan entre sus contenidos, siete de ellas de tipo troncal y dos de tipo específico. Así, no se trabaja el paisaje de forma precisa en una única asignatura, sino que se añaden los diferentes puntos de vista que pueden otorgar las disciplinas (ver imagen 3). En este sentido, los estudiantes se van a enfrentar a contenidos de paisaje en Historia del Arte, Música, Biología y Geología, Geografía etc., pudiendo recibir pautas para entenderlo de forma global.

Desde el ámbito de la Geografía el paisaje se plantea desde un sistema de enseñanza-aprendizaje en el que lo fundamental son las relaciones hombre medio y no tanto los elementos específicos que integran el paisaje. Todo ello nos permite concluir que, de la misma forma que ocurría en las dos etapas anteriores, en esta el estudio del paisaje parte de las premisas del análisis integral y del estudio de las relaciones medio-hombre que postula el CEP.

6. Conclusiones

La entrada en vigor del Convenio Europeo del Paisaje ha supuesto la definición de un marco normativo con entidad jurídica de carácter transnacional en materia de paisaje. Con ello, cada país adherido obtiene un marco legal que le permite legislar, definir medidas de gestión, de ordenación y de conservación en el ámbito paisajístico. Igualmente, nos encontramos ante un documento que desde su base apuesta por el análisis y el tratamiento integral del paisaje, otorgándole un destacado lugar a la acción humana en la construcción de este.

Se trata de un documento legal de naturaleza abierta que permite que cada país lo adapte según sus características y necesidades. No impone una forma de intervención, más bien aporta directrices.

El CEP sienta las bases de la participación ciudadana en todo el proceso de toma de decisiones y, además, define líneas de acción en materia educativa con el objeto de crear ciudadanos responsables, críticos y formados en conocimientos sobre el paisaje. Con ello se pretende conseguir una mejora en los instrumentos democráticos y que la población se sienta partícipe de las medidas a desarrollar pues, en primer lugar, son conocedores de lo que se pretende desarrollar pues están

formados en este sentido y, en segundo lugar, se convierte en los principales valedores de su territorio y de su paisaje porque saben lo que supone este elemento para su espacio más próximo.

En el caso de España, se está trabajando por incluir a los habitantes en todo el proceso de toma de decisiones, pero aún nos encontramos en una fase incipiente que se centra, principalmente, en periodos de exposición pública y en la recepción de alegaciones. Hay algunas autonomías (Andalucía, Cataluña, Comunidad Valencia, Galicia, País Vasco) con legislación específica en materia de paisaje que ya se encuentran en un proceso más avanzado y que incluyen en los catálogos de paisaje la percepción de sus habitantes como un elemento más a la hora de caracterizarlo. Se está acometiendo el inicio de una participación real y significativa. Igualmente se ha de detallar que la formación es básica para que la participación pueda desarrollarse, de ahí las dificultades para incluir a los habitantes en el proceso de toma de decisiones, pues se carece de una tradición consolidada en formación de paisaje.

En el ámbito educativo el paisaje cada vez tiene más presencia en los diferentes documentos normativos que determinan los conocimientos que han de adquirir los estudiantes en cada etapa educativa. Desde la Educación Infantil hasta el Bachillerato la presencia del contenido paisaje como eje de articulación cada vez es mayor. Especialmente desde la Geografía se está trabajando para que el estudio del paisaje no se refiera solamente los elementos que lo componen, sino que se profundice en las relaciones que surgen entre los elementos integrantes y cómo la evolución de estos afectará al paisaje. Se estudia el paisaje como un elemento que permite analizar desde la herencia cultural y las señas de identidad, hasta la dinámica evolutiva futura en función de la variación de usos que se desarrollen en el territorio.

Del análisis de ambos aspectos, participación ciudadana y educación, se obtiene que son elementos estrechamente relacionados y que el incremento de cada uno de ellos repercute directamente en el otro. Es decir, para que la participación ciudadana sea significativa en cuanto a sus aportaciones, se necesita a unos habitantes formados en paisaje. Del mismo modo, cuanto más se favorece la participación ciudadana más consciente es la población que ha de formarse en este sentido. Por ello, siempre deben estar emparejadas y tratadas por los entes públicos gestores, al mismo nivel, la participación y la educación.

7. Referencias bibliográficas

- Ayuso-Álvarez, A.M.; Culqui, D.R.; Morán, A. (2016). «Retos del Convenio Europeo del Paisaje para introducir el paisaje en el sistema educativo». *Revista electrónica Actualidades Investigativas en Educación*, Vol. 16, nº 2: 1-17.
- Boletín Oficial de Cantabria (BOC) (2014). Ley 4/2014, de 22 de diciembre, del Paisaje. Boletín Oficial de Cantabria Extraordinario número 67: 3.922-3.933.
- Boletín Oficial del País Vasco (BOPV) (2014). Decreto 90/2014, de 3 de julio, sobre Protección, Gestión y Ordenación del Paisaje en la Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Número 112: 1-5.
- Caballero, J.V.; Zoido, F. (2006). «Formación y desarrollo de una línea de investigación: la dimensión paisajística de los conjuntos arqueológicos». *Cuadernos Geográficos*, 43: 181-198.
- Caballero, J.V.; Zoido, F. (2012). «Itálica y el paisaje». *Itálica. Revista de Arqueología Clásica de Andalucía*, nº 2: 165-179.
- Calcagno, A. (2017). Landscape and education. «En», Council of Europe. *Landscape dimensions. Reflections and proposals for the implementation of the European Landscape Convention*. Council of Europe Publishing, Strasbourg: 55-119.
- Casas, M.; Puig, J.; Ermeta, L. (2017). «El paisaje en el contexto curricular de la LOMCE: una oportunidad educativa, ¿aprovechada o desaprovechada?» *Didáctica Geográfica*, nº18: 39-68.

- Consejo de Europa (2000a). *Convenio Europeo del Paisaje*. Council of Europe, Cultural Heritage, Landscape and Spatial Planning Division, Florencia.
- Consejo de Europa (2000b). *Explanatory Report of the European Landscape Convention*. Council of Europe, European Treaty Series, Florencia.
- Consejo de Europa (2008). *European Landscape Convention and reference documents*. Council of Europe, Cultural Heritage, Landscape and Spatial Planning Division, Strasbourg.
- Contesse, E. (2017). Landscape and wind turbines». «En», Council of Europe. *Landscape dimensions. Reflections and proposals for the implementation of the European Landscape Convention*. Council of Europe Publishing, Strasbourg: 07-23.
- Corbera, M. (2016). «El paisaje, su patrimonialización y el beneficio económico». *Investigaciones geográficas*, 65: 09-24.
- Cornwall, A. (2002). «Locating citizen participation». *Institute of Development Studies Bulletin*, 33: 9-19.
- Déjeant-Pons, M. (2009). Developments and Implementation of the Council of Europe. European Landscape Convention». «En», Sánchez y Troitiño (coords.) *Agua, Territorio y Paisaje: de los instrumentos programados a la planificación aplicada*. V Congreso Internacional de Ordenación del Territorio, FUNDICOT, Málaga: 203-228.
- Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya (DOGC) (2005). Ley 8/2005, de 8 de junio, de Protección, Gestión y Ordenación del Paisaje. Número 4407: 17.625-17.628.
- Diari Oficial de la Comunitat Valenciana (DOCV) (2014). Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana. Número 7329: 18.923-19.078.
- Diario Oficial de Galicia (DOG) 2008). Ley 7/2008, de 7 de julio, de Protección del Paisaje de Galicia». Número 139: 13.815-13.821.
- Fernández, R (2015). «La aplicación de Landscape Character Assessment a los espacios de montaña media: el paisaje del macizo de Las Villuercas». *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*. Vol. XLVII, N°185: 499-518.
- Gómez-Mendoza, J. (2013). «Del patrimonio paisaje a los paisajes patrimonio». *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 59 (1): 5-20.
- Hazendonk, N.; Brinkhuijsen, M.; Jong, H.; Sijmons, D. (2017). Landscape and leisure. «En», Council of Europe. *Landscape dimensions. Reflections and proposals for the implementation of the European Landscape Convention*. Council of Europe Publishing, Strasbourg: 121-169.
- Hernández, M. (2009). «El paisaje como seña de identidad territorial: valorización social y factor de desarrollo, ¿utopía o realidad?». *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 49: 169-183.
- Luginbühl, Y. (2017). Landscape and democracy. «En», Council of Europe. *Landscape dimensions. Reflections and proposals for the implementation of the European Landscape Convention*. Council of Europe Publishing, Strasbourg: 235-274.
- Martínez de Pisón, E. (2009). *Miradas sobre el paisaje*. Editorial Biblioteca Nueva, Madrid.
- Mata, R. (2004). «Agricultura, paisaje y gestión del territorio». *Polígonos, Revista de Geografía*, 14: 97-137.
- Mata, R. (2006). Métodos de estudio del paisaje e instrumentos para su gestión. Consideraciones a partir de experiencias de planificación territorial. «En», Mata y Torroja (coords.), *El paisaje y la gestión del territorio. Criterios paisajísticos en la ordenación del territorio y el urbanismo*. Diputación de Barcelona-Universidad Internacional Menéndez Pelayo, Barcelona: 199-239.
- Mata, R. (2008). «El paisaje, patrimonio y recurso para el desarrollo territorial sostenible. Conocimiento y acción pública». *ARBOR ciencia, pensamiento y cultura*, 729: 155-172.
- Nogué, J. (2006). La producción social y cultural del paisaje. «En», Mata y Torroja (coords.), *El paisaje y la gestión del territorio. Criterios paisajísticos en la ordenación del territorio y el urbanismo*. Diputación de Barcelona-Universidad Internacional Menéndez Pelayo, Barcelona: 135-142.
- Nogué, J.; Puigbert, L.; Sala, P.; Bretcha, G. (2010). *Landscape and Public Participation. The Experience of the Landscape Catalogues of Catalonia*. Observatorio del Paisaje de Cataluña y Generalitat de Catalunya, Barcelona.
- Oliva, J.; Iso, A. (2014). «Diseños metodológicos para la planificación participativa del paisaje». *Empiria. Revista de metodología de Ciencias Sociales*, 27: 95-120.
- Ortega, M. (2007). «El Convenio Europeo del Paisaje: Claves para un compromiso». *Ambienta*, nº 63: 18-26.
- Ortega, N. (2009). «Paisaje e identidad. La visión de Castilla como paisaje nacional (1876-1939)». *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 51: 25-49.

- Pedrolí, B.; Van Mansvelt, J.D. (2006). Landscape and awareness-raising, training and education. «En», Council of Europe. *Landscape and sustainable development: challenges of European Landscape Convention*. Council of Europe Publishing, Strasbourg: 119-142.
- Prier, M.; Durousseau, S. (2006). Landscape and Public Participation. «En», Council of Europe. *Landscape and sustainable development: challenges of European Landscape Convention*. Council of Europe Publishing, Strasbourg: 165-208.
- Romano, J. (2017). Landscape and economy: an approach from the European Landscape Convention. «En», Council of Europe. *Landscape dimensions. Reflections and proposals for the implementation of the European Landscape Convention*. Council of Europe Publishing, Strasbourg: 191-219.
- Rubio, P.; Muñoz, J. (2008). «Gestión del paisaje en áreas de interés natural». *Cuadernos geográficos*, 43 (2): 271-288.
- Serrano, D. (2007). «Paisajes y políticas públicas». *Investigaciones Geográficas*, 42: 109-123.
- Tarroja, A. (2006). Transformaciones territoriales y valoración social del paisaje. «En» Mata y Torroja (coords.), *El paisaje y la gestión del territorio. Criterios paisajísticos en la ordenación del territorio y el urbanismo*. Diputación de Barcelona-Universidad Internacional Menéndez Pelayo, Barcelona: 41-50.
- Visentin, F. (2013). «Area dynamics and social participation: from the European Landscape Convention to the Observatori del Paisatge de Catalunya». *Revista Moviments Socials e Dinàmiques Espacials, Recife*. Vol. 2, nº 1: 54-73.
- Zoido, F. (2000). El paisaje, ideas para la actuación. «En» Martínez de Pisón (dir.) *Estudios sobre el paisaje*. Fundación Duques de Soria y Ediciones de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid: 293-311.
- Zoido, F. (2002). El paisaje y su utilidad para la ordenación del territorio. «En» Zoido, F. y Venegas, C. *Paisaje y Ordenación del Territorio*. Junta de Andalucía: 21-32.
- Zoido, F. (2004). «El paisaje, patrimonio público y recurso para la mejora de la democracia». *Boletín del Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico*, 50: 66-73.
- Zoido, F. (2006a). Principales retos de adaptación de la Convención Europea del Paisaje a las políticas de ordenación del territorio en Europa. «En» Mata y Torroja (coords.), *El paisaje y la gestión del territorio. Criterios paisajísticos en la ordenación del territorio y el urbanismo*. Diputación de Barcelona-Universidad Internacional Menéndez Pelayo, Barcelona: 359-374.
- Zoido, F. (2006b). Landscape and spatial planning policies. «En» Council of Europe. *Landscape and sustainable development: challenges of European Landscape Convention*. Council of Europe Publishing, Strasbourg: 55-82.

Sobre los autores

Rubén Fernández Álvarez

Profesor del área de Didáctica de las Ciencias Sociales en el Departamento de Geografía de la Universidad de Salamanca. Imparte su docencia en los Grados en Maestro en Educación Primaria y en Educación Infantil y en el Master en Profesor de Educación Secundaria Obligatoria. Sus líneas de investigación se centran: en la evolución y dinámica del paisaje, así como en su didáctica; en las áreas de montaña; en el análisis de espacios naturales y en su dinámica turística.

Juan Ignacio Plaza Gutiérrez

Catedrático de Análisis Geográfico Regional en el Departamento de Geografía de la Universidad de Salamanca, donde se graduó en 1981 y se doctoró en 1988. Imparte docencia en la Universidad de Salamanca en el Grado de Geografía, en el Grado de Sociología y en el Máster de «Evaluación y Gestión del Patrimonio Cultural». Líneas de atención preferentes en su labor investigadora: evolución y la dinámica del paisaje; evolución y cambios de los espacios rurales; los espacios de frontera; el turismo rural y los espacios naturales; política regional y territorial de la Unión Europea; patrimonio y territorio. Publicaciones recientes:

(2018): «El patrimonio industrial del borde sur de la ciudad de Salamanca». *Ciudades*, nº 21. 29-58.

(2019)(en colaboración): «Turismo y desarrollo vitivinícola en espacios de montaña con 'alta densidad patrimonial'». *Cuadernos de Turismo*, nº 43. 97-122.

(2019)(en colaboración): *Geografía de Europa. Estructuras, dinámicas y procesos territoriales*. Tirant Humanidades (Cronica/Geografía), Valencia. 589 pp.

(2019): «Cohesión y desarrollo regional en España», en *España: Geografías para un Estado postmoderno*. Ed. AGE/Geocrítica (Madrid/Barcelona). 171-185.