

**COUNCIL OF EUROPE. Europea Landscape Convention  
LANDSCAPE AND TRANSFRONTIER COOPERATION  
Andorra la Vella, 1-2 October 2015.**

**Eva Gamero Ruiz. Inspectora Jefa de Área de Ordenación del Territorio y Urbanismo. Junta de Andalucía.**

**Gema Macías Sañudo. Inspectora de Ordenación del Territorio y Urbanismo. Junta de Andalucía.**

One of the main objectives of the Council of Europe in general and the European Landscape Convention in particular is to promote common legal rules and shared solutions to the main problems of society. Therefore, we would like to focus our contribution to the current state of the legal protection of transboundary landscape.

We must say that the awareness of the landscape may be of a transfrontier dimension, which has so far been the domain of landscape architects, geographers, planners and poets, is gradually growing in the minds of legislators and jurists. However, we must recognize that the protection of transboundary realities has not yet mature enough, at least compared to what happens with the landscapes under the rule of a single state sovereignty.

In any case, it would be unfair to say that the law of the Member States of the Council of Europe is indifferent to protection from transfrontier landscapes.

*The European Landscape Convention itself, displaying the very wisdom of the great standards, provides in art. 9 "The Parties shall encourage transfrontier cooperation on local and regional level and, wherever necessary, prepare and implement Joint landscape programs." And the Recommendation CM/Rec (2008) considers that "Transfrontier cooperation may result in Joint landscape protection, management and planning programmes and take the form of instruments and measures agreed between the authorities (different administrative levels and general and sectorial competences) and relevant stakeholders on both sides of the border"...." Transfrontier cooperation is possible not only between neighbouring states but also between neighbouring regions and communities in the same estate which have different landscapes policies, on the basis either of territorial contiguity or common features"*

It is very important to highlight that a significant part of the Associated States in the Council of Europe are also members of the European Union. Consequently, when we talk of neighboring countries that are part of the European Union or not, EU regulations should be applied in environmental protection. In particular, the regulation of the so-called Strategic Environmental Assessment of Plans and Programs shall apply.

As we know, the landscape is the subject of environmental assessment for the Community legislature, since it is not possible to separate landscape and environment. By landscape we mean a legally complex, composed of plurality of dynamic and static, tangible and intangible, objective and subjective, natural and cultural elements.

The consequence is that the environmental assessment of plans and programs must weigh the value and vulnerability of the area likely to be affected because of the effects on areas or landscapes with protection range recognized at national, EU or international levels.

The comprehensive environmental concept which covers the landscape is accompanied by the establishment of a special protection regime when the stage under a project or program susceptible strategic environmental assessment is a transfrontier landscape. In that case, **Directive 2011/92/EU OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 13 December 2011:**

- 1<sup>o</sup> The directive obliges the promoter State to open a period of bilateral consultations with the other State concerned in order to study the significant effects that the current plan or program may have on the environment and the landscape and negotiate measures, if any, can be agreed to abolish or reduce them.
- 2<sup>o</sup> The directive obliges the State to guarantee the promoter hearing and participation of the population of another State beyond its borders in the process of approval of the plan or program, as if it treated its own people.

If the transfrontier impact on scenic areas occurs between states of the Union with others who are not, the State is obliged to verify if they are signatories to the Convention on Environmental Impact Assessment in a transfrontier Context **Made in Espoo (Finland) 25 February 1991.**

The ratification of this Convention requires the signatory States, as a punishable obligation under international law, and within the framework of the environmental assessment, the duty to establish consultation periods on the effects that a project can generate in the landscape (as part member of the environment). In addition to incorporating, as far as possible, the comments of another State in the decision finally adopted. It also provides:

- a) A surveillance system “after the potential impacts of the project audited in transfrontier landscape”
- b) A system for resolving disputes between states which may lead to a ruling of the International Court of Justice or international arbitration.

Finally, in relation to the aggressions of the border landscape faced with States being members of the Council of Europe, are not members of the European Union, or which have not signed the Espoo Convention, it would be appropriate for the Council of Europe itself directed by reminding those present that they had the bilateral nature of these issues, according to Article 9 of the Convention of Florence.

VERSIÓN EN ESPAÑOL  
**CONSEJO DE EUROPA. Convenio Europeo del Paisaje.**  
**Paisaje y cooperación transfronteriza**  
**Andorra la Vella, 1-2 Octubre 2015.**

**Eva Gamero Ruiz. Inspectora Jefa de Área de Ordenación del Territorio y Urbanismo. Junta de Andalucía.**

**Gema Macías Sañudo. Inspectora de Ordenación del Territorio y Urbanismo. Junta de Andalucía.**

Siendo uno de los objetivos del Consejo de Europa en general, y de la Convención Europea del Paisaje en particular, promover reglas legales comunes y soluciones compartidas entre los 47 Estados Miembros, nos gustaría centrar nuestra aportación en el estado actual de la protección jurídica del paisaje transfronterizo.

Debemos decir que la conciencia de que el paisaje puede revestir una dimensión transfronteriza, que hasta ahora ha sido dominio de paisajistas, geógrafos, planificadores o poetas, se va abriendo paso en la mente de legisladores y juristas. Sin embargo, es necesario reconocer que la protección de las realidades transfronterizas no ha alcanzado actualmente la madurez necesaria, al menos por comparación con lo que sucede con los paisajes sometidos al imperio de una sola soberanía estatal.

En todo caso, sería injusto decir que el Derecho de los Estados Miembros del Consejo de Europa es indiferente a la protección de los paisajes transfronterizos.

La propia Convención Europea del Paisaje, haciendo gala de la sabiduría propia de las grandes normas, prevé en su art. 9 "*The Parties shall encourage transfrontier co operation on local and regional level and, wherever necessary, prepare and implement Joint landscape programmes.*" And the Recommendation CM/Rec ( 2008) considers that "*Transfrontier cooperation may result in Joint landscape protection, management and planning programmes and take the form of instruments and measures agreed between the authorities ( different administrative levels and general and sectorial competences) and relevant stakeholders on both sides of the*

*border”....” Transfortier cooperation is possible not only between neighbouring states but also between neighbouring regions and communities in the same estate which have different landscapes policies, on the basis either of territorial contiguity or common features”*

Reviste la mayor importancia que una parte significativa de los Estados asociados en el Consejo de Europa son al mismo miembros de la Unión Europea, y en consecuencia, que cuando que hablemos de países limítrofes que formen parte de la Unión Europea o no, deberá aplicarse la normativa comunitaria en materia de protección ambiental, en particular, la regulación de la denominada Evaluación Ambiental Estratégica de Planes y Programas.

Como sabemos, para el legislador comunitario el paisaje, entendido como bien jurídico complejo, integrado por pluralidad de elementos dinámicos y estáticos, tangibles e intangibles, objetivos y subjetivos, naturales y culturales, es objeto de evaluación ambiental, puesto que no es posible separar paisaje y medio ambiente.

La consecuencia es que la evaluación ambiental de Planes y Programas debe ponderar el valor y la vulnerabilidad del área probablemente afectada a causa de los efectos en áreas o paisajes con rango de protección reconocido en los ámbitos nacional, comunitario o internacional

El concepto integral de medio ambiente, comprensivo del paisaje, se acompaña del establecimiento de un régimen especial de protección cuando el escenario sometido a un proyecto o programa susceptible de evaluación ambiental estratégica es un paisaje transfronterizo porque entonces la **DIRECTIVA 2011/92/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 13 de diciembre de 2011:**

1º.- Obliga al Estado promotor a abrir un periodo de consultas bilaterales con el otro Estado afectado con el fin de estudiar los efectos, significativos que el plan o programa en curso puede generar sobre el medio ambiente ( y, por ende, sobre el paisaje), como así como negociar las medidas que, en su caso, puedan acordarse para suprimirlos o reducirlos.

2º Obliga al Estado promotor a garantizar la audiencia y participación de la población del otro Estado allende de sus fronteras en el procedimiento de aprobación del plan o programa, como si de su población propia se tratase.

En un segundo supuesto, si la incidencia en áreas paisajísticas transfronterizas tiene lugar entre Estados de la Unión con otros que no lo son, será obligado verificar si son signatarios del **Convenio sobre la evaluación del impacto ambiental en un contexto transfronterizo hecho en Espoo (Finlandia) el 25 de febrero de 1991.**

La ratificación de este Convenio impone a los Estados firmantes, como obligación sancionable conforme al Derecho Internacional, y en el marco de la evaluación ambiental, el deber de establecer períodos de consulta sobre los efectos que un determinado proyecto puede generar en el paisaje ( como elemento integrante del medio ambiente), y de incorporar, en la medida de lo posible, las observaciones de otro Estado en la decisión finalmente adoptada. Se prevé, además:

- a) un sistema de vigilancia “a posteriori de los posibles impactos del proyecto auditado en el paisaje transfronterizo
- b) un sistema de solución de controversias estatales que puede dar lugar a un pronunciamiento de la Corte Internacional de Justicia o un arbitraje internacional.

Y como tercer supuesto, en relación con las agresiones del paisaje transfronterizo que enfrenten a Estados que, siendo miembros del Consejo de Europa, no lo sean de la Unión Europea, o que no hayan firmado el Convenio de Espoo, sería conveniente que el propio Consejo de Europa se dirigiese a aquellos recordándoles que tuviesen presente la índole bilateral de estas cuestiones, de acuerdo con el artículo 9 del Convenio Europeo del Paisaje.