

## EL PAISAJE MARÍTIMO EN EL DERECHO ACTUAL Y EN EL ROMANO TARDÍO: UNA APROXIMACIÓN COMPARATIVA

THE MARITIME LANDSCAPE IN THE CURRENT LAW AND IN THE LATE ROMAN: A COMPARATIVE APPROACH

BELÉN MALAVÉ OSUNA

Profesora Titular de Derecho Romano  
Universidad de Málaga

Anuario de Estudios Marítimos 31 (2024)

**Resumen:** La presente contribución científica tiene como finalidad avalar la idea de que ya el Derecho Romano tardío mostró interés en la protección y gestión de los paisajes marítimos, integrándolos en los planeamientos urbanísticos, mediante disposiciones originales y creativas que, en realidad, parecen nacidas de las legislaciones más actuales. Para lograr nuestro objetivo, comenzamos analizando cierta normativa internacional paradigmática, para pasar después a comentar la normativa española con incidencia en los paisajes a nivel estatal, dejando para otra ocasión las normativas promulgadas en las Comunidades Autónomas o las ordenanzas municipales más significativas.

**Palabras clave:** Ordenamiento territorial y urbanístico, paisaje, mar, panorámica, Derecho Urbanístico Romano, emperador Zenón, emperador Justiniano.

**Abstract:** The purpose of this scientific contribution is to support the idea that late Roman Law already showed interest in the protection and management of maritime landscapes, integrating them into urban planning, through original and creative provisions that, in reality, seem to have been born from the most current legislation. In order to achieve our objective, we begin by analyzing certain paradigmatic international regulations, and then move on to comment on Spanish regulations with an impact on landscapes at the state level, leaving for another occasion the regulations enacted in the Autonomous Communities or significant municipal ordinances.

**Keywords:** Land and urban planning, landscape, sea, panoramic, Roman Urban Law, Emperor Zeno, Emperor Justinian.

#### SUMARIO:

I. INTRODUCCIÓN. II. PAISAJE MARÍTIMO: CONVENIOS Y TRATADOS INTERNACIONALES. 1. *La Recomendación de 1962*. 2. *La Convención de 1972*. 3. *El Convenio Europeo del Paisaje del año 2000*. III. NORMATIVA ESPAÑOLA: EL TRATAMIENTO DEL PAISAJE EN LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA Y DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO. 1. *La Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956*. 2. *El Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana del año 2015, procedente de la Ley del Suelo del año 2007*. 3. *La Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas*. IV. EL DERECHO ROMANO JUSTINIANO: LA INTEGRACIÓN DEL PAISAJE MARÍTIMO EN LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA DEL IMPERIO. 1. *La ley imperial inserta en C. 8.10.13 y la experiencia urbanística justiniana*. 2. *La Constitución de Zenón (C. 8.10.12) y sus disposiciones sobre paisajes marítimos*. V. BIBLIOGRAFÍA.

#### SUMMARY:

I. INTRODUCTION. II. THE SEA LANDSCAPE: INTERNATIONAL CONVENTIONS AND TREATIES. 1. *The 1962 Recommendation*. 2. *The 1972 Convention*. 3. *The European Landscape Convention of 2000*. III. SPANISH LEGISLATION: THE TREATMENT OF THE LANDSCAPE IN URBAN AND LAND PLANNING LEGISLATION. 1. *The Law on Land Regime and Urban Planning of 12 May 1956*. 2. *The Revised Text of the Law on Land and Urban Rehabilitation of 2015, derived from the Law on Land of 2007*. 3. *Law 2/2013, of 29 May, on the protection and sustainable use of the coast and modification of Law 22/1988, of 28 July, on Coasts*. IV. JUSTINIAN ROMAN LAW: THE INTEGRATION OF THE MARITIME LANDSCAPE IN THE URBAN PLANNING OF THE EMPIRE. 1. *The imperial law inserted in C.8.10.13 and the Justinian experience of town planning*. 2. *Zeno's constitution and its provisions on maritime landscapes*. V. BIBLIOGRAPHY.

Fecha de recepción: 29-09-23

Fecha de aceptación: 18-10-23

## I. INTRODUCCIÓN

El estudio que se presenta a continuación tiene por objeto analizar algunas normas sobre el mar como objeto paisajístico, es decir, estudiar una faceta del mar que pone el acento en él como fuente de ocio; calidad de vida; belleza y estética. Sin embargo, la cuestión de los paisajes marítimos —como los demás— no resulta fácil de entender, comentar e interpretar, por algunas razones que saldrán a colación seguidamente. El carácter eminentemente cotidiano de los paisajes; nacer, crecer y morir entre ellos, hace que resulte extraño reparar en los mismos, precisamente, desde un ámbito del conocimiento científico y académico, cual es el jurídico; muy especialmente éste. Por decirlo en otros térmi-

nos, dado que los paisajes están permanentemente ahí, al alcance de nuestros sentidos, ya sea más o menos cuidados; más o menos transformados con el tiempo, se hace raro caer en la necesidad de su cabal integración jurídica en las sucesivas planificaciones urbanísticas que ordenan nuestra existencia en los núcleos de población; sean asentamientos humanos rurales o urbanos<sup>1</sup>. De hecho, solemos tener los paisajes interiorizados y normalizados en nuestras vidas<sup>2</sup>, hasta el punto de que la mayoría de la gente desconoce por completo la vastísima normativa dictada para ampararlos, recuperarlos —si procede— y gestionarlos, ya sea como objeto principal o tangencialmente; en los últimos años, siempre en consonancia con los principios propios de la sostenibilidad. Los paisajes, como la propia naturaleza y la cultura, son variadísimos y, por tanto, es costumbre añadir a la palabra algún adjetivo para acotar su alcance y significado. Tradicionalmente, como veremos, la categorización más amplia consiste en distinguir los paisajes naturales de los culturales, engarzándolos en los conocidos «patrimonio natural» y «patrimonio cultural», aunque la escisión no es clara en absoluto. Con ocasión de este trabajo, he creído oportuno centrarme en una tipología concreta de paisaje y así hablar de «paisaje marítimo» —que estaría incardinado en los paisajes de naturaleza mixta, pues constituyen un referente natural pero también cultural— ya que esa expresión transmite una idea certera y a la par intuitiva de aquello a lo que voy a referirme en las siguientes páginas. Teniendo en cuenta que el Anuario de Estudios Marítimos es una publicación científica periódica que pretende mostrar, ante todo, su carácter multidisciplinar, he decidido tomar el mar en consideración, desde la perspectiva paisajística, territorial y urbanística. De hecho, nos detendremos en los paisajes marítimos porque hoy día vibran con palpitable actualidad, dado que, unánimemente se opina que proporcionan salud física y emocional a las personas; bienestar, en definitiva, siendo un factor que contribuye decisivamente a aumentar la calidad de vida de los ciudadanos. La propia inmensidad del mar —como

1. MOLINA SALDARRIAGA, César, «El paisaje como categoría jurídica y como derecho subjetivo», *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*. ISSN: 0120-3886, núm. 116, (2012), pp. 159-194. Puede consultarse, asimismo: LEVRAND, Norma Elizabeth, «Como pieza de un rompecabezas: la construcción del paisaje como objeto jurídico», *Dikaion*. ISSN: 0120-8942, núm. 26. 1, (2017), pp. 107-136. DOI: 10.5294/dika.2017.26.1.6.

2. BUSTILLO BOLADO, Roberto, *Régimen jurídico del Paisaje. Concepto, marco normativo, intervención administrativa y dimensión social*, Cizur Menor, Pamplona, 2021, cita en la primera página de su obra una Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa CM/Rec (2008), 3, 1.2: «Definición de Paisaje»: «La percepción sensorial (visual, auditiva, olfativa, táctil y gustativa) y emocional que tiene una población de su entorno y el reconocimiento de sus diversidades y especificidades históricas y culturales son esenciales para el respeto y la salvaguarda de la identidad de la propia población y para su enriquecimiento individual y social».

Como se puede comprobar, esta noción resulta más explícita y extensa que la contenida en el Convenio Europeo del Paisaje que, sin embargo, se consideró modelo de normativas posteriores en todas las naciones y regiones europeas. No obstante, la idea de paisaje que plasma la Recomendación citada resulta bastante más bella y poética que la netamente jurídica. Quizá una Recomendación pueda permitirse ciertas licencias que el Convenio no debe. Por otro lado, el texto que hemos transcrito pone el acento en dos extremos vitales: el asunto de la percepción y la identidad singular de cada población. Como tendremos ocasión de comprobar, el Convenio, más bien escueto, no se detiene en sutilezas.

la del cielo— permite tratarlo doctrinalmente desde muchas y variadas posiciones, siendo una de las más destacadas, en la actualidad, aquélla que se detiene en los paisajes del mar y su disfrute multisensorial; su impacto en la salud pública, como así ha sido desde todos los tiempos, así como su regulación jurídica integrada en los planeamientos urbanos, siendo su utilización sostenible un objetivo capital para los poderes públicos y un deber importante para los particulares. Por añadidura, tales paisajes constituyen el sello de identidad de muchas comunidades humanas que se distinguen del resto por el solo hecho de estar enclavadas junto al mar, lo cual quiere decir que los paisajes marítimos confieren esencia a un sinnúmero de núcleos poblacionales de todo el mundo. Sin embargo, por otra parte, está la cuestión más prosaica de la dimensión económica de los paisajes marítimos y su estrecha conexión con lo que pretendió estudiar: la integración que de ellos se reclama en el planeamiento urbanístico de las ciudades. Tal cuestión, que parece plantearse como novedad en la mayoría de los estudios doctrinales al respecto, fue ya atisbada y resuelta por el legislador postclásico y justiniano de la antigua Roma, con carácter absolutamente visionario e innovador, para el tiempo histórico en que tuvo lugar. Efectivamente, un emperador bizantino avezado y precoz, de nombre Zenón, el Isaúrico, promulgó allá por el año 474 de nuestra era, una constitución imperial bastante extensa, inserta en el *Codex*, mediante cuyas prescripciones disciplinó urbanísticamente la construcción de la ciudad de Constantinopla. Pues bien, en su «articulado» ocupaban un puesto de honor las disposiciones relativas a las vistas del mar, o mejor dicho, los mares, habida cuenta de la situación geográfica estratégica de la capital de Oriente. Curiosamente, unas decenas de años después, Justiniano consideró que la mencionada ley debería regir en todos los territorios integrantes del gigantestoso Imperio Romano y así lo declaró oficialmente. Pocas leyes romanas han alcanzado tanta popularidad como ésta a la cual me refiero, no obstante haber sido pasada por alto por la doctrina. Tanto es así, que estuvo vigente en Nápoles o Lisboa, por ejemplo, hasta la primera mitad del siglo XVIII. El plan urbanístico que contiene la ley ya integraba las reglas atinentes al paisaje del mar que, por cierto, se escinde en varios tipos, según su calidad. Desde el punto de vista sistemático, he creído oportuno abordar, en primer lugar, las cuestiones conceptuales relativas a todos los paisajes y, por tanto, también al marítimo. Se trata de nociones y disposiciones estratégicas contenidas en los instrumentos internacionales más importantes; de esa forma, podremos partir de un concepto mínimamente unívoco de «paisaje marítimo». Fundamentalmente, resulta obligado traer a colación el Tratado conocido como CEP abreviadamente, es decir, Convenio Europeo del Paisaje, a cuyo desarrollo y aplicación se comprometieron los Estados firmantes en Florencia, año 2000. A continuación, se comentan sucintamente las prescripciones relativas al paisaje dispersas en las legislaciones de ámbito estatal —español— y autonómico, advirtiendo que aún no se ha promulgado una Ley general española sobre Paisaje, a diferencia de algunas CCAA, que se han adelantado bastante a este respecto. Puestos de acuerdo sobre el concepto de paisaje y qué deben hacer los gobiernos al respecto, sean de la nación o de las comunidades autónomas, habrá que avalar la necesidad de integrar todo lo relacionado con el paisaje en los planes de ordenación urbanística de los asentamientos humanos, de manera que el paisaje constituya otra dimensión urbanizadora sostenible

más<sup>3</sup>. Después pasamos a la parte iusromanista pura, ya que vamos a comentar las disposiciones urbanísticas sobre paisaje marítimo que Justiniano declaró vigentes en todo el territorio del Estado tardorromano, dejando para la reflexión su ambivalente naturaleza jurídica pública o privada. En cualquier caso, pondremos de manifiesto, una vez más, cómo el Derecho Romano constituye un auténtico arte, entendiendo por él, un conjunto armónico de técnicas jurídicas, en el cual cabe fijarse siempre, incluso a día de hoy, por su carácter eminentemente versátil; atemporal y permanente.

## II. PAISAJE MARÍTIMO: CONVENIOS Y TRATADOS INTERNACIONALES

En Derecho, resulta común encontrar una serie de términos y expresiones cuya característica primordial es la falta de precisión<sup>4</sup>, por varias razones que no podemos indagar ahora mismo. Sí sabemos seguro, en cambio, que «paisaje» es uno de esos términos y buena muestra de ello constituyen las disposiciones zigzagueantes; contradictorias o yuxtapuestas con las cuales nos ha sorprendido, por ejemplo, la Unesco.

### 1. LA RECOMENDACIÓN DE 1962

En efecto, hace ya muchos años, en 1962, la Recomendación relativa a la Protección de la Belleza y el Carácter de los Lugares y Paisajes de la Unesco procuraba regular algunos aspectos de este asunto, citando expresamente la palabra «paisaje», pero sin ofrecer un concepto, pues lo daba por sobreentendido. De hecho, añadió a los paisajes naturales, los «lugares y paisajes cuya formación se debe total o parcialmente a la mano del hombre»<sup>5</sup>. Se refería claramente, según su párrafo 5.º, a «lugares y paisajes urbanos, que son en general los más amenazados, sobre todo por las obras de construcción y la especulación de terrenos». Podemos afirmar entonces que, en el año 1962, las organizaciones internacionales habían reparado en la existencia de dos categorías de paisaje diversas que convivirían juntas en adelante, sin justificarse muy bien su consideración separada, teniendo en cuenta que muchos paisajes eran y son de carácter mixto. Entre las medidas preventivas<sup>6</sup>, ocupa el primer puesto la siguiente: «la construcción de toda clase de edificios, públicos o privados: los planes se concebirán de tal modo que se respeten ciertas exigencias estéticas relativas al propio edificio, y deberán estar en armonía con el conjunto

3. MUÑOZ GUTIÉRREZ, Carlos, *El paisaje habitado*, Cuadernos de Horizonte 6, La Línea del Horizonte Ediciones, 2015.

4. Según Antônio Herman Benjamin, «Paisagem, Natureza e Direito: Uma Homenagem a Alexandre Kiss», *BDJur*, 2008, <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/17938>, el término paisaje posee una «diversidad de sentidos y definiciones, siendo la imprecisión y la ambigüedad sus primeras marcas».

5. FERNÁNDEZ CACHO, S., «La dimensión paisajística en la gestión del patrimonio cultural en España», *Estudios Geográficos*. ISSN: 0014-1496, núm. 80. 287, (2019), e026.

6. La declaración que comentamos contiene también una serie de medidas correctivas porque han de tender a remediar el daño causado a los lugares y paisajes y, dentro de lo posible, a restaurarlos.

que se quiere proteger»<sup>7</sup>. Por otra parte, la Recomendación deja bien claro que los lugares y paisajes urbanos son los mayormente amenazados por la concentración de dos factores: las obras de construcción y la especulación de terrenos. En efecto, los paisajes urbanos resultan constantemente modificados, degradados y quebrantados por las operaciones edilicias de toda especie llevadas a cabo en las ciudades de forma permanente. Tales obras constituyen fuente de conflicto las más de las veces porque son molestas; contaminantes; superfluas; inacabadas; no sostenibles; objeto de especulación y un largo etcétera que podría llegar casi al infinito. Resumiendo, todo esto afecta de forma indefectible al entorno, a la calidad del medioambiente y cómo no, también a los paisajes. Es por esto, que el legislador debe intervenir, tratando de conciliar, incluir e integrar disposiciones normativas relativas a los paisajes en los planeamientos de las ciudades, como un elemento más con trascendencia territorial y urbanística.

## 2. LA CONVENCION DE 1972

Diez años más tarde, en 1972, se firmaba en París la llamada Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural, aunque en ninguno de sus 38 artículos sale a relucir el sustantivo «paisaje». Sí se definen, en cambio, los llamados patrimonios, cultural, en primer lugar, y natural, después<sup>8</sup>. Es conveniente realizar, antes de seguir, una interpretación de los dos primeros artículos de esta Convención de París, para que así el lector comprenda bien las mejoras introducidas por el último documento estratégico internacio-

7. La construcción de carreteras; las líneas eléctricas de alta y baja tensión, las instalaciones de producción y de transporte de energía, los aeródromos, las estaciones de radio, televisión, la construcción de autoservicios para la distribución de carburantes; los carteles publicitarios y los anuncios luminosos; la tala de arbolado, inclusive la destrucción de árboles que contribuyen a la estética del paisaje y en particular los que bordean las vías de comunicación o las avenidas; la contaminación del aire y del agua; la explotación de minas y canteras y la evacuación de sus desechos; el alumbramiento de aguas, los trabajos de regadío, las presas, los canales, los acueductos y la regularización del curso de los ríos y torrentes, el «camping» o el depósito de materiales y de materias usadas así como de detritos y desechos domésticos, comerciales o industriales. La lista es ejemplificativa; por tanto, no enumerativa.

8. **Artículo 1.º** A los efectos de la presente Convención se considerará «patrimonio cultural»:

- los monumentos: obras arquitectónicas, de escultura o de pintura monumentales, elementos o estructuras de carácter arqueológico, inscripciones, cavernas y grupos de elementos, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia,
- los conjuntos: grupos de construcciones, aisladas o reunidas, cuya arquitectura, unidad e integración en el paisaje les dé un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia,
- los lugares: obras del hombre u obras conjuntas del hombre y la naturaleza así como las zonas incluidos los lugares arqueológicos que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista histórico, estético, etnológico o antropológico. **Artículo 2.º** A los efectos de la presente Convención se consideran «patrimonio natural»: - los monumentos naturales constituidos por formaciones físicas y biológicas o por grupos de esas formaciones que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista estético o científico, - las formaciones geológicas y fisiográficas y las zonas estrictamente delimitadas que constituyen el hábitat de especies animal y vegetal amenazadas, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista estético

nal, europeo para más señas, sobre este asunto del paisaje<sup>9</sup>. Bastará por ahora detenernos en dos expresiones que utiliza la Convención: una de ellas es «patrimonio» y otra de ellas es el «valor universal excepcional». La primera de ellas contribuye a juridificar en cierta medida los paisajes, sean cuales sean, dado que ellos se incluyen, sin duda, en el patrimonio cultural o natural de cualquier lugar geográfico, confiriendo una fuerte carga semántica relacionada con la pertenencia en exclusividad; con el derecho de propiedad, si se quiere, más bien alusivo al ámbito iuspublicista. Por otra parte, se repite en varias ocasiones el asunto del valor excepcional de los patrimonios natural y cultural para que así sean considerados. En breve tendremos ocasión de comprobar cómo una treintena de años más tarde, la norma margina cualquier alusión a la excepcionalidad de los paisajes como parte del patrimonio, así como consolida la mixticidad entre lo natural y lo cultural, abandonando definitivamente las categorías «natural» y «cultural», como netamente escindidas<sup>10</sup>. Por otro lado, los paisajes experimentan variaciones constantes dependiendo de la acción de la naturaleza y la humana, pero, además, el mismo paisaje se percibe o se siente de distinta manera por los seres humanos<sup>11</sup>, dependiendo de muchas circunstancias.

o científico, - los lugares naturales o las zonas naturales estrictamente delimitadas, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista de la ciencia, de la conservación o de la belleza natural. Otro ejemplo de intervención programática es la llamada «Carta de Florencia sobre Jardines Históricos», del International Council on Monuments and Sites (ICOMOS), año 1982. Define en su artículo 1.º: «Un jardín histórico es una composición arquitectónica y vegetal que, desde el punto de vista de la historia o del arte, tiene un interés público. Como tal, está considerado como un monumento».

9. Nos referimos al Convenio europeo del Paisaje; abreviadamente, en adelante, CEP.

10. TRIAS PRATS, B., «De los paisajes protegidos a la protección del paisaje: un reto pendiente», *Revista Vasca de Administración Pública*. ISSN: 0211-9560, núm. 94, (2012). CAÑIZARES RUIZ, M.ª C., «Cultural landscapes and planning in Spain», AAVV., *Territorial Heritage & Spatial Planning*, ed. Thomson Reuters Aranzadi, Navarra 2017, pp. 153-173.

11. En nuestra opinión, el Profesor de Derecho Administrativo, BUSTILLO BOLADO, Roberto Orlando, «El concepto jurídico multisensorial del paisaje», *Dereito*. ISSN: 1132-9947, núm. 89-98 (Xaneiro-Diciembre 2020), pp. 89-98, presenta conclusiones bastante acertadas y en absoluta consonancia con las actuales políticas legislativas en materia de discapacidades y vulnerabilidad social: «Cuarta.- La percepción del paisaje no se limita solo a la vista, sino que abarca también los demás sentidos humanos (en este sentido, la Recomendación... implica que a la hora de diseñar el marco legal y de planificar y ejecutar actividades de protección, gestión y ordenación del paisaje, los poderes públicos deben tener en cuenta los derechos de todas las personas, con independencia de cuales sean sus capacidades sensoriales». «Quinta.- Todas las anteriores consideraciones deben ser especialmente valoradas en lo que se refiere a su incidencia sobre grupos vulnerables, muy especialmente en lo que se refiere a personas con discapacidad (por ejemplo, el derecho al paisaje de las personas con discapacidades visuales, o la consideración de las personas con movilidad reducida a la hora de implementar la vertiente pasiva de la intervención administrativa sobre el paisaje)». De ello se deduce que habrá personas que percibirán los paisajes excluyendo el sentido de la vista, pero activando los que tiene intactos, como el oído, si nos referimos al rumor de las olas, por ejemplo, o el sentido del tacto, si recordamos que la brisa marina se siente y también se huele. DOI: <http://dx.doi.org/10.15304/dereito.29.Ext.6578>. Particularmente, me resulta difícil comprender cómo puede hablarse de una concepción global de los paisajes, valde para todos/as. En consecuencia, lo que podría considerarse un paso adelante en la normativa posterior, como veremos, constituye otro elemento «perturbador», por su carácter eminentemente abstracto.

### 3. EL CONVENIO EUROPEO DEL PAISAJE DEL AÑO 2000

Un paso adelante definitivo da el conocido como Convenio Europeo del Paisaje<sup>12</sup>, presentado en Florencia en octubre del año 2000, cuyo articulado abordaremos seguidamente<sup>13</sup>. Desde el año 2000, se han ido haciendo efectivas ratificaciones y adhesiones hasta alcanzar la cifra de 37 en el año 2012, manifestando así el compromiso de aplicarlo en las legislaciones que tienen implicaciones de carácter territorial. Por lo mucho que tardó en redactarse este Convenio, no parece que sus antecedentes más próximos dejaran en él huellas significativas. Por ejemplo, la Carta del Paisaje Mediterráneo de 1992 o la Recomendación relativa a la integración en el paisaje de los sitios culturales de 1995, no sirvieron de gran apoyo, dado que el CEP, es decir, el Convenio que estamos comentando, no dejó de corregirse y matizarse durante mucho tiempo. No obstante ello, el Convenio Europeo del Paisaje se materializó en un texto claro y conciso; reducido en extensión pero de largo alcance porque —ahora sí— su texto ha sido directamente trasladado a varias leyes autonómicas españolas. Así las cosas, creemos que debe contar con ciertas bondades, habida cuenta del éxito constatado, por su utilización en otras normas posteriores. La cuestión central del Convenio es su artículo primero, pues contiene la definición de paisaje y la definición de políticas sobre paisaje. El concepto de «paisaje» que ofrece el Convenio es un concepto de carácter abstracto y genérico, global en grado sumo, pues se define como «cualquier parte del territorio, tal y cómo es percibida por la población, cuyo carácter sea el resultado de la acción y la interacción de factores naturales y/o humanos». También resulta interesante el artículo 2.º del Convenio, pues su ámbito de aplicación se extiende a «las áreas naturales, rurales, urbanas y periurbanas». Por otra parte, comprenderá, asimismo, «las zonas terrestre, marítima y las aguas interiores». En este preciso instante, el Convenio cita de forma explícita el *paisaje marítimo* que es el que pretendemos analizar nosotros. Otro asunto vital es que el Convenio regula tanto los paisajes que puedan considerarse excepcionales, como los paisajes cotidianos o degradados. Se trata de un Convenio sin precedentes en el asunto del trato dispensado a la población, según se deduce del Preámbulo, ya que pone el acento especialmente en cómo casar a la perfección las ideas de población y paisaje, de cualquier naturaleza<sup>14</sup>. Por otro lado, siendo conscientes de que una de las dimensiones del paisaje es la económico-social, era de esperar

que el Convenio aludiera a esta circunstancia, dejando claro que la protección y ordenación de los paisajes no solo constituye un fin *per se*, sino que los paisajes deben ser amparados por constituir un recurso favorable para la actividad económica, contribuyendo a la creación de empleo<sup>15</sup>. Es ahora cuando me gustaría hacer una reflexión acerca de la dificultad que entraña combinar adecuadamente la protección y ordenación de los paisajes con el desarrollo económico, basado en el empleo nacido del turismo y del ocio, dado que estas actividades se desenvuelven de forma cotidiana apoyándose en los paisajes del país receptor, pongamos por caso, España. Por otra parte, el Convenio considera paisajes, también los cotidianos y los degradados; es decir, ya no se habla, como antes, del requisito del valor estético excepcional, pues los degradados no cuentan con ese valor y, sin embargo, también se consideran paisajes conforme al Convenio. Me pregunto si contribuyen al bienestar<sup>16</sup> poblacional que el Convenio pretende alcanzar con la regulación propuesta. Más bien interpreto, aunque no de la lectura literal del texto, que los degradados necesitan una pronta e ineludible recuperación, para así poder cumplir los fines benéficos que la propia normativa atribuye a la contemplación del paisaje, en este caso, marítimo. Otro de los enfoques del Convenio en los cuales la ciudadanía cumple un papel primordial se centra en que «el paisaje contribuye a la formación de las culturas locales y es un componente fundamental del patrimonio natural y cultural europeo, que contribuye al bienestar de los seres humanos y a la consolidación de la identidad europea»<sup>17</sup>. El tema de la identidad de las agrupaciones humanas, en este supuesto, la europea, constituye un asunto relevante, pero por añadidura, el Convenio cita el bienestar de los seres humanos que dimana de los paisajes y su adecuada conservación. Es por ello que interpreto que la noción de «paisaje degradado» se recoge precisamente con objeto de recuperarlo en su integridad inicial, cuando los Estados signatarios vayan abordando paulatinamente el asunto. Por su parte, los paisajes cotidianos deben comprenderse igualmente en la noción amplia de «paisaje» que forjó el Convenio, pues no necesitan ser excepcionales para proporcionar bienestar y calidad de vida, que es lo preten-

12. Véase, entre otros, ZOIDO NARANJO, Florencio, «El Convenio Europeo del Paisaje», en AAVV., *Gestión del paisaje. Manual de protección, gestión y ordenación del paisaje*, Jaume Busquets, Jaume y Albert Cortina Ramos (Coords.), ed. Ariel, Barcelona 2009, pp. 299-316.

13. Mediante Instrumento de Ratificación firmado el 6 de noviembre de 2007, España lo aprobó y ratificó, publicándose en el BOE de 5 de febrero de 2008.

14. A propósito de este tema, quizá pueda verse una continuidad en el último Convenio del Consejo de Europa sobre el valor del patrimonio para la sociedad (Faro 2005), teniendo en cuenta que los paisajes forman parte de los patrimonios. En efecto, el preámbulo del CEP habla de «desarrollo sostenible» como primer objetivo, para pasar después a esta afirmación: «el paisaje desempeña un papel importante de interés general en los campos cultural, ecológico, medioambiental y social, y constituye un recurso favorable para la actividad económica y su protección, gestión y ordenación pueden contribuir a la creación del empleo».

15. SANZ HERRÁIZ, Concepción, «El paisaje como recurso», AAVV., *Estudios sobre el paisaje*, Universidad Autónoma de Madrid – Fundación Duques de Soria, Murcia 2000, pp. 281-292. En este punto, el Convenio podría haber traído a colación sin obstáculo las actividades de turismo y ocio, tal y como hace expresamente la Directiva 2014/89/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, por la que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo, aunque el empleo al que se alude no tenga por qué incardinarse forzosamente en la actividad turística.

16. El Preámbulo del Convenio habla también de bienestar social «...convencidos de que el paisaje es un elemento clave del bienestar individual y social y de que su protección, gestión y ordenación implican derechos y responsabilidades para todos...».

17. MATA OLMO, Rafael, «El Convenio Europeo del Paisaje del Consejo de Europa. Notas sobre su aplicación en España», *Patrimonio cultural y Derecho*. ISSN: 1138-3704, núm. 18, (2014), pp. 175-206. ZOIDO NARANJO, Florencio, «El Convenio Europeo del Paisaje», AAVV., *Gestión del paisaje. Manual de protección, gestión y ordenación del paisaje*, Jaume Busquets, Jaume y Albert Cortina Ramos (Coords.), ed. Ariel, Barcelona 2009, pp. 300-315.

dido<sup>18</sup>. Ciertamente es que la propia esencia paisajística nunca es definitiva ni estanca, sino más bien cambiante y mutable; de hecho, la STC 102/1995, de 26 de junio, aclaró ya que el paisaje «no es solo una realidad objetiva sino un modo de mirar, distinto en cada época y cada cultura». Por otra parte, la normativa promulgada que se aplica directamente se apoya en el empleo de ciertos conceptos jurídicos indeterminados, si bien suelen vincularse a una noción estética del paisaje. Es por esto que encontramos expresiones como: «limitación del campo visual»; «desfiguración de la perspectiva»; «fractura de la armonía del paisaje» y otros diversos. Entre las medidas «generales» que deben adoptar los Estados y Administraciones, se cuentan las prescripciones establecidas en el propio Preámbulo, aunque separadas en forma de elenco; sin embargo, las medidas «específicas» se contienen en 5 apartados relativos a la sensibilización; la educación y formación<sup>19</sup>; identificación y calificación de los paisajes; objetivos de calidad paisajística y aplicación<sup>20</sup>.

### III. NORMATIVA ESPAÑOLA: EL TRATAMIENTO DEL PAISAJE EN LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA Y DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Como ha escrito Jorge Agudo<sup>21</sup> y señalan, en parecidos términos, otros juristas: «la versatilidad que caracteriza al urbanismo ha permitido que, desde las primeras leyes en la materia, se hayan incorporado técnicas e instrumentos cuyo objeto, sin ser ni mucho menos necesariamente específico, podía incidir en la protección del paisaje, siempre desde esa dimensión singularista que ha dominado en nuestro ordenamiento», efectivamente, las normas que regulan la planificación urbanística y territorial han incluido tradicionalmente criterios, técnicas e instrumentos para la tutela genérica o específica de los valores del paisaje.

18. PÉREZ GONZÁLEZ, Carlos, «Relaciones entre la ordenación urbanística y la protección del paisaje», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 243, (2008). Hace pocos años se publica esta notable contribución: STELLA RICHTER, Paolo y PARISIO, Vera, «Italie». AAVV, *XI International Urban Law Congress, Architectural Heritage, Sites and Landscapes Seized by Urban Law*, Barcelona 2017.

19. Sobre este particular, queremos decir que, en pocos años, la educación ha pasado a ocupar los primeros objetivos de muchas políticas relacionadas con temas de especial relevancia social, como podría ser la sostenibilidad y sus implicaciones o la igualdad efectiva entre hombres y mujeres, de tal forma que viene reclamándose a la enseñanza superior un papel proactivo —que nunca debió descuidar—, como motor de cambio de la conciencia social; ardua tarea, ciertamente.

20. Finalmente, cabe decir que el texto normativo del CEP significa, sobre todo, un compromiso e involucra a las administraciones estatales, regionales y locales de los países firmantes, pero también a la sociedad civil, mediante la participación ciudadana a través de organizaciones, fundaciones, asociaciones. Empresas e instituciones, centros docentes y de investigación y profesionales expertos en las materias que inciden en el paisaje. Va de suyo que incumbe a todas las Áreas de competencia que tienen implicaciones de carácter territorial (Medio Ambiente, Agricultura, Cultura, Ordenación del Territorio, Vivienda, Urbanismo, Turismo...).

21. AGUDO GONZÁLEZ, Jorge, «Paisaje y gestión del territorio». *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, ISSN: 1575-720X, núm. 15, (2007), pp. 197-237.

### 1. LA LEY DE RÉGIMEN DEL SUELO Y ORDENACIÓN URBANA DE 12 DE MAYO DE 1956

La mentada ley articuló una serie de previsiones que tenían por objeto la protección y conservación de los paisajes, en el ámbito del planeamiento territorial y, como es lógico, en el ámbito del planeamiento urbanístico. Según el artículo 13.º, se confería expresamente a los planeamientos urbanísticos «la ordenación de ciudades artísticas, protección del paisaje y de las vías de comunicación, conservación del medio rural en determinados lugares, saneamiento de poblaciones...». Esa particular tutela iba dirigida a la conservación de determinados lugares o perspectivas del territorio nacional de las cuales se hace un elenco en el art. 15.º<sup>22</sup>. Finalmente, la Ley del 56 exigía que la relación precedente estuviese incluida en catálogos aprobados por la Administración urbanística, según se lee en el art. 20.º. Como sabemos, las cosas habrían de cambiar mucho años después, tanto cualitativa como cuantitativamente, pues siguiendo la estela del CEP, es decir, del Convenio Europeo del Paisaje, ni la belleza es, a día de hoy, elemento constitutivo<sup>23</sup> de la noción jurídica del paisaje, como tampoco lo es la singularidad o excepcionalidad. Es más, si los paisajes han de ser encuadrados en las estrecheces de un catálogo para que puedan demandar protección, tutela y conservación, medio siglo más adelante, «todo es paisaje». Con esta expresión nuestra queremos mostrar el carácter omnicompreensivo y globalizador del Convenio Europeo, pues en virtud de sus disposiciones, son paisajes también los cotidianos y degradados. Tras este *excursus*, vayamos a la segunda de las leyes nacionales a la que nos referíamos antes.

### 2. EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DEL SUELO Y REHABILITACIÓN URBANA DEL AÑO 2015, PROCEDENTE DE LA LEY DEL SUELO DEL AÑO 2007

La primera mención al paisaje se realiza en la ley citada, muy al principio<sup>24</sup>; art. 3.º 2, a) La eficacia de las medidas de conservación y mejora de la naturaleza, la flora y la fauna y de la protección del patrimonio cultural y del paisaje. Observemos que la alusión al paisaje queda autónoma e independiente; no va adjetivada y parece que se configura

22. como por ejemplo, «a) bellezas naturales en su complejo panorámico o en perspectivas que convinieren al fomento del turismo; b) predios rústicos de pintoresca situación, amenidad, singularidad topográfica o recuerdo histórico; c) edificios aislados que se distinguen por su emplazamiento o belleza arquitectónica y parques y jardines destacados por la hermosura, disposición artística, trascendencia histórica o importancia de las especies botánicas que en ellos existan; d) perímetros edificados que formen un conjunto de valores tradicionales o estéticos».

23. Puede consultarse ZUBELZU MÍNGUEZ, Sergio y ALLENDE ÁLVAREZ, Fernando, «El concepto de paisaje y sus elementos constituyentes: requisitos para la adecuada gestión del recurso y adaptación de los instrumentos legales en España», *Cuadernos de Geografía - Revista colombiana de Geografía*. ISSN: vol. 24, núm. 1, (2015), pp. 29-42.

24. Artículo 3. Principio de desarrollo territorial y urbano sostenible. 1. Las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo tienen como fin común la utilización de este recurso conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible, sin perjuicio de los fines específicos que les atribuyan las Leyes. 2. En virtud del principio de desarrollo sostenible, las políticas a que se refiere el apartado anterior deben propiciar el uso racional de los recursos naturales armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades, la

como algo diverso a la naturaleza; flora y fauna y distinto también del patrimonio cultural. Algo más adelante, art. 5.º, entre los derechos del ciudadano, encabeza la lista: a) Disfrutar de una vivienda digna, adecuada y accesible, concebida con arreglo al principio de diseño para todas las personas, que constituya su domicilio libre de ruido u otras inmisiones contaminantes de cualquier tipo que superen los límites máximos admitidos por la legislación aplicable y en un medio ambiente y un paisaje adecuados. Veamos cómo en esta ocasión, el paisaje también tiene consideración autónoma e independiente, puesto que se separa de la dimensión con la cual estuvo más estrechamente ligada desde el punto de vista histórico: el medio ambiente. El art. 6.º tiene por objeto regular los deberes ciudadanos, entre los que destaca: respetar y contribuir a preservar el medio ambiente y el paisaje natural, absteniéndose de realizar actuaciones que contaminen el aire, el agua, el suelo y el subsuelo o no permitidas por la legislación en la materia. En esta ocasión, como se lee, la ley cita conjuntamente el medio ambiente y el paisaje natural. Además, se habla de respetar y contribuir a preservar el paisaje urbano<sup>25</sup> y el patrimonio arquitectónico y cultural, absteniéndose— en todo caso de realizar cualquier acto o desarrollar cualquier actividad no permitidos. Por su parte, el art. 20.º habla explícitamente de «paisaje marítimo»: «las instalaciones, construcciones y edificaciones habrán de adaptarse, en lo básico, al ambiente en que estuvieran situadas, y a tal efecto, en los lugares de paisaje abierto y natural, sea rural o marítimo, o en las perspectivas que ofrezcan los conjuntos urbanos de características histórico-artísticas, típicos o tradicionales, y en las inmediaciones de las carreteras y caminos de trayecto pintoresco, no se permitirá que la situación, masa, altura de los edificios, muros y cierres, o la instalación de otros elementos, limite el campo visual para contemplar las bellezas naturales, rompa la armonía del paisaje o desfigure la perspectiva propia del mismo». Éste es precisamente el artículo al que antes nos referíamos, al hablar de los conceptos jurídicos indeterminados. A nivel urbanístico, la regulación del paisaje urbano se articula mediante ordenanzas municipales<sup>26</sup>.

salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente, contribuyendo en particular a: a) La eficacia de las medidas de conservación y mejora de la naturaleza, la flora y la fauna y de la protección del patrimonio cultural y del paisaje.

25. Seguramente, se habrá percatado el lector de que hemos soslayado el espinoso asunto del concepto jurídico de paisaje; es decir, el modo en que un vocablo y concepto vulgar, «paisaje», pasa a estar calificado jurídicamente, sucediéndose las regulaciones en cascada, sobre todo, desde el año 2000, cuando en Florencia se firma el Convenio Europeo del Paisaje y, según parece, los poderes públicos toman conciencia de la necesidad apremiante de tutelarlos. Si hemos afirmado en la introducción al trabajo que resulta difícil regular desde el punto de vista jurídico algo que convive naturalmente con nosotros durante nuestra existencia, muchas veces sublimando los efectos que produce en quien contempla o quien siente de cualquier forma los paisajes. Cfr. LLISSET BORREL, F., «Concepto jurídico de paisaje urbano», *Consultor de los Ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, ISSN: 0210-2161, núm. 24, (1998); MOREL ECHEVARRIA, J. C. «El paisaje como bien jurídico protegido», *Revista Aranzadi de Derecho ambiental*. ISSN: 1695-2588, núm. 35, (2016); OCHOA GÓMEZ, P. / CANALES PINACHO, F. «La juridificación del paisaje, o cómo convertir un criterio esencialmente estético en un bien jurídico objetivable». *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*. ISSN: 1579-4911, núm. 89, (2010).

26. MÓNIZ SÁNCHEZ, Carmen, «El ámbito municipal como marco territorial básico para la gestión y la participación en las políticas paisajísticas», AAVV., *Paisaje y ordenación del territorio*, ed. Junta de Andalucía, Consejería de Obras Públicas y Transporte – Fundación Duques de Soria, Sevilla 2002, pp. 323-334.

### 3. LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988, DE 28 DE JULIO, DE COSTAS

Digamos que las novedades más relevantes de la ley se centran en determinar el dominio público marítimo-terrestre<sup>27</sup>, así como precisar su contenido, tanto en lo que se refiere a la zona marítimo-terrestre como a las playas, introduciendo definiciones de los accidentes geográficos que se emplean en la determinación del dominio público. Además, modifica sustancialmente las reglas que rigen las concesiones porque amplía el plazo máximo de duración a setenta y cinco años, permitiendo la transmisión *mortis causa* e *inter vivos* de las concesiones. Es de resaltar que la zona de servidumbre de protección, tutelada también para las edificaciones que legítimamente la ocupan, se flexibilizó, en el sentido de que sus titulares lícitamente pueden realizar obras de reparación, mejora, modernización y consolidación, siempre que no impliquen un aumento de volumen, altura ni superficie. A su vez, se prevé reducir el ancho de esta servidumbre de 100 metros a 20 metros en relación con los núcleos de población que, sin poder acogerse a la disposición transitoria tercera de la Ley de Costas, por no ser suelo calificado como urbano, sí tenían en aquella fecha características propias de él. Todos estos importantes cambios fueron provocando ciertos desajustes en el régimen de las costas y por ello ha sido recurrida ante el Tribunal Constitucional en varias ocasiones. Se trata de una norma muy controvertida; es más, leyendo su articulado, cualquiera puede suponer que traerá problemas, sin ni siquiera ser perito en Derecho. Sin embargo, a pesar de sus presuntos defectos y vulneraciones fue declarada constitucional respecto a los asuntos más conflictivos, como la fijación de una anchura de 20 metros para las zonas de playa, en tramos naturales y urbanos o la prórroga de las concesiones demaniales. Por otra parte, el Tribunal sigue invocando su doctrina

27. CARLÓN RUÍZ, Matilde: «La servidumbre de protección de Costas. Un estudio a la luz de la Ley 2/2013 y del nuevo Reglamento General de Costas», *Revista de Administración Pública*, ISSN: 0034-7639, núm. 196, Madrid, (2015), pp. 137-169. Ya en el propio resumen del artículo, esta autora habla de la «mal llamada servidumbre». Como claramente describe, «La Ley de Costas de 1988 establece la servidumbre de protección, sometida a severas restricciones, particularmente urbanísticas, como pieza clave para la garantía de la indemnidad del demanio marítimo-terrestre», analizando particularmente la reducción de la citada servidumbre a solo 20 metros para el supuesto de suelo urbano. En idéntico sentido, MORENO MOLINA, A. M., «Otras servidumbres y limitaciones de propiedad», Pérez Gálvez, J. F. (Dir.), *El nuevo Derecho de Costas*. AAVV., ed. Bosch, Barcelona 2014, pp. 625-664 y también, OLANO ESPINOSA, C., «Servidumbre de protección y otras limitaciones legales». AAVV., *Comentario a la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Protección y Uso Sostenible del Litoral y de Modificación de la Ley 22/1988, de Costas*, ed. Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor 2014, pp. 217-249.

Cuando comentemos la normativa romana bajoimperial, entraremos en el asunto de la denominación *servitutes* para designar auténticas limitaciones legales al derecho de propiedad, de forma que son 18 siglos los que han contemplado la reproducción fidedigna del mismo debate lingüístico. Nunca deberían haberse llamado servidumbres a ciertas figuras jurídico-urbanísticas que, en verdad, no lo eran. Sin embargo, así consta en la normativa —que vamos a comentar— por razones puramente históricas relacionadas con el fenómeno del vulgarismo. De hecho, los emperadores se afanan en aclarar que hablan de servidumbres muy especiales, de una especie singular; tanto, que no son las tradicionales servidumbres prediales voluntarias del Derecho Romano.

sobre la titularidad estatal del demanio y la posibilidad de incidir sobre competencias autonómicas que se calificaron como vulneradas en materia de ordenación del territorio y urbanismo. Como vemos, quizá se perdió la ocasión de regular los problemas dimanantes del cambio climático y su impacto en el litoral, dado que la ley es de uso sostenible del mismo, lo cual implica medidas de orden específico contra el cambio climático o de adaptación a tal cambio, y eso no se abordó; si acaso, mínimamente. No nos parece que se trate de una ley que proteja intereses colectivos públicos, sino más bien, intereses privados, hasta el punto de que si contactamos todo lo que modifica, ya no queda litoral para uso sostenible<sup>28</sup>.

#### IV. EL DERECHO ROMANO JUSTINIANO: LA INTEGRACIÓN DEL PAISAJE MARÍTIMO EN LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA DEL IMPERIO

Antes de emprender la marcha hacia una civilización antigua, la romana, conviene recordar ahora que el tratado más trascendental, denominado abreviadamente CEP, del año 2000, aludía al «paisaje europeo», como seña de identidad<sup>29</sup> de todo un continente, a la vez que interpela a los países firmantes para que también ellos cuiden de sus paisajes. En el mismo instrumento normativo, se incorporaron una serie de medidas generales y específicas que constituyen auténticas obligaciones para las partes signatarias. Pues bien, la que se enuncia en último lugar, art. 5.º, d) dice así: «integrar el paisaje<sup>30</sup> en las políticas de

28. En este sentido, se han pronunciado ya muchos autores y la realidad de los acontecimientos muestra que la Ley es, cuanto menos, muy problemática. Por ejemplo, RODRÍGUEZ BEAS, Marina, «El régimen jurídico de las Costas. Especial referencia a la reforma de la Ley de Costas, a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional más reciente», *Revista Catalana de Dret Ambiental*. ISSN: 2014-018X, vol. VII, núm. 1, (2016), pp. 1-50, afirma en sus conclusiones finales que: «Como valoración general, cabe afirmar que las políticas y estrategias de los últimos años para proteger el espacio litoral como la LPUSL, a pesar de fundamentarse en la vulnerabilidad y degradación real de la costa, la realidad es bien distinta, ya que los intereses económicos suelen prevalecer sobre la real y efectiva tutela medioambiental». En idéntico sentido, MENÉNDEZ REXACH, A., «La nueva regulación de las costas: un giro hacia el dominio privado marítimo-terrestre». AAVV, *La nueva regulación de las costas: Actas del IX Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, ed. INAP, Madrid 2014, califica la reforma como «un giro hacia el dominio privado marítimo-terrestre», caracterizada «por favorecer sin pudor a grupos de intereses privados en detrimento de la protección del dominio público marítimo-terrestre y su destino normal al uso público». También puede verse SANZ LARRUGA, F. J., «La reforma de la Ley de Costas o la puesta en valor económico del litoral». AAVV., *Observatorio de Políticas Ambientales*, ed. Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor 2014, pp. 463-485.

29. HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, M., «El paisaje como seña de identidad territorial: valorización social y factor de desarrollo, ¿utopía o realidad?» *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, ISSN: 2605-3322, núm. 49, pp. 169-183.

30. «Precisamente, de la confluencia entre el urbanismo y el paisajismo ha surgido en los Estados Unidos una nueva corriente o disciplina, el *Landscape Urbanism*, cuya razón de ser no es otra que la necesidad de reconciliar los asentamientos urbanos con su entorno, proponiendo una serie de estrategias para conceptualizar y reestructurar los cambios medioambientales urbanos»; así se pronuncia GIFREU FONT, Judith, «La tutela jurídica del paisaje en el décimo aniversario de la ratificación española del convenio Europeo del Paisaje. Especial referencia a la integración de prescripciones paisajísticas en el Derecho Urbanístico» en *Revista Catalana de Dret Ambiental*. ISSN: ISSN: 2014-018X, vol. VIII, núm. 1, (2017), pp. 1-77.

ordenación territorial y urbanística<sup>31</sup> cultural, medioambiental, agrícola, social y económica, así como en cualesquiera otras políticas que puedan tener un impacto directo o indirecto sobre el paisaje». Como se deduce de una interpretación literal del texto, el paisaje o más exactamente, las prescripciones paisajísticas deben integrar diversas políticas; todas las mencionadas expresamente y, por añadidura, cualquiera que tenga incidencia sobre el paisaje, ya sea directa o indirecta. Sin embargo, observemos que la política mencionada en primer lugar es la relativa a la ordenación territorial y urbanística. Quizá esto signifique algo: me refiero a que la enumeración sigue un orden que, a lo mejor, no es casual, sino deliberado. En efecto, la mayor parte de la doctrina es unánime a este respecto; todos los instrumentos, estrategias, actividades, tareas, etc. relativas al paisaje han de integrarse en el todo que constituyen las políticas de ordenación territorial y urbanística porque la relación con ellas es directa y paradigmática. Por tanto, uno de los retos más significativos del Convenio<sup>32</sup> es persuadir a los Estados de que resulta ineludible proteger los paisajes pero de forma integrada, desde una perspectiva holística, en las diferentes políticas o acciones sectoriales con cualquier especie de incidencia sobre ellos. De forma que, en el año 2000 de nuestra era, un Convenio Europeo establece explícitamente esta peculiar obligación que, a simple vista, parece superflua, pues cualquier ciudadano entendería que las ordenaciones urbanísticas que disciplinan los asentamientos humanos —como reza el ODS11<sup>33</sup>— deberían haber regulado

31. Aquí se pone de manifiesto la estrecha interrelación entre paisaje, ordenación del territorio y urbanismo, en atención a «los especiales vínculos que se dan entre las citadas materias, ya que el paisaje es un elemento fundamental del urbanismo, en el sentido de determinar una integración armónica entre las diferentes construcciones y una utilización racional del suelo», según PÉREZ GONZÁLEZ, C., «Relaciones entre la ordenación urbanística y la protección del paisaje», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*. ISSN: 1139-4978, núm. 243, (2008), p. 171. Sobre las interacciones entre paisaje, urbanismo y ordenación del territorio, véase también, HERVÁS MAS, J., *Ordenación del territorio, urbanismo y protección del paisaje*, Dykinson, Madrid, 2009. A los anteriores se suma DEL POZO, C., «El paisaje como sistema dinámico: una inspiración para la ciudad contemporánea», *Ciudad y Territorio*. ISSN: 1133-4762, núm. 180, (2014), p. 249. Por añadidura, incluso una Ley ha insertado en su rúbrica estas nociones inescindiblemente unidas: es el caso de la «infraestructura verde» prevista en la Ley valenciana 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje (arts. 4-5), entendida como una red interconectada de los espacios de mayor valor ambiental, paisajístico y cultural que contribuye a vertebrar el territorio y dotarlo de continuidad.

32. Vid., al respecto, ZOIDO NARANJO, Florencio, «Principales retos de adaptación de la Convención Europea del Paisaje a las políticas de ordenación del territorio en Europa», *El paisaje y la gestión del territorio. Criterios paisajísticos en la ordenación del territorio y el urbanismo*, 2006, pp. 359-379.

33. LÓPEZ RAMÓN, Fernando, «El urbanismo sostenible en la legislación española». *Ambienta: La Revista del Ministerio de Medio Ambiente*. ISSN: 1577-9491, núm. 115, (2016), pp. 76-83. Véase también NOGUEIRA LÓPEZ, Alba, «Desarrollo urbano sostenible: ¿actuar localmente sin cambio global?», *Cuadernos de Derecho local*. ISSN: 1696-0955, núm. 46, (2018), pp. 32-67. Sobre esta materia, la doctrina es ya copiosa, aunque poco dada a establecer conexiones con el mundo antiguo. Para esta vertiente historicista, puede consultarse MALAVÉ OSUNA, Belén, *Hacia una urbanidad no tan nueva: los precedentes del planeamiento sostenible en los grandes Códigos Teodosiano y Justiniano*, Dykinson, Madrid, 2021.

también, desde siempre, de manera natural y por su íntima conexión<sup>34</sup>, los paisajes. Y eso fue precisamente lo que el Derecho Romano Justiniano comprendió. En consecuencia, asumió la ardua tarea de planificar orgánicamente todos los aspectos relativos a la construcción de las urbes, siendo uno de esos aspectos destacados el relativo al paisaje marítimo. Tanto es así que logró trascender hasta el siglo XVIII, al menos, en Portugal e Italia.

## 1. LA LEY IMPERIAL INSERTA EN C.8.10.13 Y LA EXPERIENCIA URBANÍSTICA JUSTINIANA

Pues bien, entrando ya en la experiencia jurídico-romana, una ley justiniana importantísima, del año 531, inserta en el Código —C.8.10.13.— vino a promulgarse con solo un objetivo: declarar de aplicación general a todos los territorios del Imperio Romano una ley de su predecesor Zenón que reinó, en Constantinopla, entre los años 474-491, habiendo un solo soberano, al menos formalmente, para Oriente y Occidente<sup>35</sup>. Digamos que Justiniano hace una cosa bien sencilla, pero la más significativa de todas las que pueda hacer un legislador, que consiste en otorgar la mayor certeza jurídica posible a los súbditos. En efecto, dice expresamente que, ante la duda, la ley de Zenón regirá en la capital,

34. Otro asunto viene a enturbiar, no obstante, esta relación. No es baladí, desde luego, porque puede llegar a involucrar a millones de personas desde diferentes ópticas. Me refiero a la siguiente contradicción, al menos, aparente: la Estrategia Territorial de la UE 2020 dispone en su apartado 38.º, p. 11, lo siguiente: «Las zonas ricas en paisajes naturales y culturales pueden necesitar una atención especial para sacar todo el partido a estos activos. La creación de empleos verdes y unas funciones recreativas reforzadas pueden complementar la conservación. La gestión local, regional y transregional del patrimonio cultural y natural es de la máxima importancia. Defendemos la protección, rehabilitación y utilización del patrimonio a través de un enfoque orientado a los territorios. También es importante mejorar la identidad regional y local reforzando la sensibilización y la responsabilidad de las comunidades locales y regionales hacia su entorno, paisaje, cultura y valores únicos». La Estrategia destaca, asimismo, que los cambios en los usos de las tierras, la urbanización y el turismo de masas constituyen una amenaza para los activos culturales y los paisajes y que el alto valor de los paisajes urbanos y rurales europeos debe protegerse y desarrollarse en términos cualitativos. Por tanto, he aquí la cuestión: cómo conciliar los paisajes como recurso o activo económico que son, con la amenaza constatada del turismo, por ejemplo, respecto a esos paisajes. Por decirlo de otra forma, los mismos paisajes que deben ser protegidos para que disfrute de ellos el turismo, deben ser, por otro lado, defendidos de su acción depredadora para que pervivan en el tiempo.

35. Véase GÓMEZ ROJO, María Encarnación, «Líneas históricas del Derecho Urbanístico con especial referencia al de España hasta 1936», en *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos de la Universidad católica de Valparaíso*. ISSN: 0716-5455, núm. 25, (2003), p. 107. Antes se habían pronunciado MOLLÁ NEBOT, Sonia y LLANOS PITARCH, José M.ª, «Prohibición de demolición de edificaciones. Aspectos legales y procesales», en *Revue Internationale des droits de l'Antiquité*. ISSN: 0556-7939, núm. 42, (1995), pp. 235-287. También, MOLLÁ NEBOT, Sonia, «Disposiciones sobre Urbanismo y sistema de multas», en *Hacia un Derecho Administrativo; Fiscal y Medioambiental Romano 2*, Dykinson, Madrid, 2013, pp. 247-259. Específicamente sobre las singularidades del período justiniano, BARROS MONTESINOS, J. H., *En torno a la idea de restauración del imperio romano bajo el gobierno del emperador Justiniano I (527-565 d. C.)*, Tesis doctoral, Chillán, 2008. También HOLM, K. G. «The classical city in the sixth century. Survival and transformation», *Age of Justinian*, Cambridge, 2005, p. 88, deja constancia del porcentaje medio de habitantes de las urbes consolidadas, haciendo hincapié en que fuera de las murallas se agolpaba buena parte de la población. El texto latino de C. 8.10.13 se puede consultar en <https://droitromain.univ-grenoble-alpes.fr/>.

Constantinopla<sup>36</sup>, pero también en todas las provincias del Imperio, dependiendo su aplicación concreta de los gobernadores. De esta forma, todo lo que contradiga el régimen urbanístico de Zenón no podrá ser aplicado y aquello que Zenón no haya modificado resta igual. Por tanto, el mismo Justiniano interviene legislativamente para aclarar que la ley de Zenón *quae de servitutibus loquitur*, debía ser aplicada en todas partes, por su perfección técnica y su carácter globalizador; integrador de sectores distintos, relativos a la ordenación urbanística de las ciudades. De hecho, nunca hubo otra igual, aunque alguna posterior se inspirase en sus disposiciones<sup>37</sup>.

## 2. LA CONSTITUCIÓN DE ZENÓN (C.8.10.12) Y SUS DISPOSICIONES SOBRE PAISAJES MARÍTIMOS

Respecto a la Constitución de Zenón, no se ha escrito mucho, pero no porque no merezca tratamiento doctrinal, sino porque versa sobre Derecho Urbanístico y los romanistas especializados en ese ámbito no abundan ni en España, ni en el extranjero. Lo cierto es que, a pesar de ello, el debate o la deliberación siempre es idéntica: versaba la ley de Zenón sobre Derecho Público o más bien versaba sobre servidumbres, tal como dice explícitamente Justiniano? ¿es la ley de Zenón de naturaleza iuspublicista o iusprivatista? Tras años de investigación, pude llegar a concluir que la ley contiene disposiciones de diversa naturaleza jurídico-pública diáfana y jurídico privada, también diáfana, aunque otras prescripciones podrían someterse a un debate sin fin, dado que no podemos presuponer, en todo caso, la intención última del legislador. Desde luego, para mí, hay datos incontestables que avalan su carácter mayoritariamente iuspublicista, entendiendo por esto que la norma tiende a la protección prevalente de intereses colectivos o generales de la población entera, incluidas las disposiciones paisajísticas. Teniendo muy presentes tales datos, para mí incontrovertibles, habría que afirmar que la ley de Zenón constituye todo un ejemplo jurídico a seguir; una reglamentación paradigmática; modélica; adelantada en mucho a su tiempo; visionaria; reproducida y aplicada hasta el año 1755, que sepamos en Lisboa y en Nápoles. En definitiva, es la norma de Derecho Urbanístico Romano más completa y perfecta jamás promulgada. En consecuencia, hay que aclarar que las servi-

36. BELLIDO, *Urbanística de las grandes ciudades del mundo antiguo*, Madrid, 1969, p. 113. Recientemente, RODRÍGUEZ LÓPEZ, Rosalía, «Legislación y costumbres locales en el urbanismo del siglo VI», en *Hacia un Derecho Administrativo; Fiscal y Medioambiental Romano 2*, Dykinson, Madrid, 2013, pp. 289-313, aborda desde una perspectiva global, la política urbanística justiniana, citando a Procopio y su *De Aedificiis*. Pueden consultarse, asimismo, KRAUTHEIMER, R., *Early Christian and byzantine architecture*, Harmondsworth, 1965, pp. 150 ss.; sobre construcción masiva de murallas, RAVEGNANI, G., *Castelli e città fortificate del VI secolo*, Ravenna, 1983, p. 74. Por su parte, MANGO, M. M., «Building and Architecture», *Late Antiquity: Empire and successors, A.D. 425-600*, Cambridge, 2000, p. 969, describe cómo las sinagogas dispersas por el Imperio se destinaron a otros usos, entre los años 350 y 530 d.C.

37. Nos referimos al conocido como Tratado de Juliano el ascalonita, inserto en el llamado Hexabiblos de Armenópolis.

tutes de las que habla Justiniano<sup>38</sup> son conceptualmente más bien limitaciones de Derecho Público a la propiedad inmobiliaria urbana. Como hemos dicho, también existen en su seno limitaciones de Derecho Privado, aunque en menor porcentaje. Quizá no seamos conscientes de la trascendencia de este hecho, pero resulta verdaderamente significativo. En efecto, existió una ley imperial que consideró necesario y conveniente atender las demandas de la sociedad civil en su conjunto; el interés público preponderante y no el interés de los particulares exclusivamente. Esta circunstancia tan especial no contradice la idea, según la cual, Zenón se habría limitado a continuar, perfilar y sistematizar la labor que ya otros emperadores habían iniciado y desarrollado; concretamente, el emperador León, predecesor suyo (457-474). Ahora bien, dado que desgraciadamente la normativa urbanística de León no nos ha llegado, lo único que sí sabemos, con certeza, es que Zenón contempla, por primera vez, unitaria y ordenadamente, aquellas disposiciones que, atinentes a los más diversos aspectos conectados con la construcción de edificios privados, vieron la luz especialmente a partir del Principado, en caótica sucesión. Este es el verdadero mérito y primacía del emperador, sin olvidar la innovación en materia de paisaje marítimo, por ejemplo. Por tanto, a partir de este momento, vamos a comentar las disposiciones que Zenón promulgó sobre el paisaje marítimo, incardinándolas, tal como sugieren todas las legislaciones actuales, en un plan de ordenación urbanístico armónico. Al menos ése era su propósito inicial.

«Mas como dice mi constitución (la misma?) que el que edifica debe dejar entre su casa y la casa del vecino un espacio de doce pies y añade «más o menos», lo cual provoca ciertamente muchas dificultades (porque lo que es ambiguo no sirve para despejar dudas), ordenamos que entre una y otra casa haya doce pies intermedios que empiecen en el suelo del edificio y prosigan sin interrupciones hasta lo más alto del mismo. Y a todo aquél que cumpla esto se le permitirá levantar su casa a la altura que desee y abrir tanto las llamadas ventanas de vistas como ventanas de luces según nuestra legislación, ya quiera edificar una casa, renovar una antigua o reconstruir una destruída por el fuego. Pero no sea lícito ni aun respetando aquel espacio obstaculizarle al vecino la vista al mar directa y expedita desde cualquier parte del edificio, ya esté de pie o incluso sentado dentro de su casa y sin que tenga que volverse de lado para ver el mar. Ahora bien, la anterior legislación no dispuso nada sobre los huertos y sus árboles y así también, la actual nada añadirá sobre ellos, pues no conviene que en tal caso se aplique una servidumbre de ese tipo»<sup>39</sup>.

38. Años más tarde, en el 538, Justiniano promulga su Novela 63 bajo la rúbrica *De novi operis nuntiatione marini aspectus*, con el específico propósito de reprimir ciertas maquinaciones al construir casas con vistas al mar: *causam quae dolose fit in hac regia civitate circa domum... cohibere et emendare iustu credimus...* La sanción prevista de diez libras de oro se dirigía a aquellos que eludiesen la ley zenoniana en su fragmento cuarto, como veremos.

39. Puede leerse el texto de la versión latina en <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/604-cuerpo-del-derecho-civil-romano-t-v-codigo>

El presente párrafo resulta crucial en el plan que pergeña el emperador Zenón porque digamos que contiene la norma base sobre la cual giran las demás. Es decir, el establecimiento de una determinada distancia entre edificios medida en pies; concretamente, 12, sirve para ir disciplinando el llamado *modo aedificiorum*, o sea, la forma obligada de llevar a cabo las construcciones de edificios privados de nueva planta o la rehabilitación de los antiguos o ruinosos. De ese momento en adelante, todas las casas, sobre todo, bloques de pisos de alquiler que poblaban Constantinopla, deberían estar separadas las unas de las otras por un espacio intermedio de seguridad que midiera 12 pies<sup>40</sup>, equivalentes a 3.54 metros en nuestro sistema de medición decimal. Respetando este mínimo, el legislador permitía a los propietarios constructores hacer muchas cosas, excepto *auferre vicini in mare prospectum directum nec impeditum ex quacumque aedium parte, quam vicinus habet stans intus in suis aedibus vel etiam sedens, non se detorquens, ut in obliquum despiciat et invito corpore in mare prospiciat*. Dicho de otro modo, estaba prohibido quitar, tapar u obstaculizar al vecino el *mare prospectum*. Llegados a este punto, el trabajo merece cierto detenimiento. La prohibición, que constituye, a su vez, una clara excepción, necesita algunos matices interpretativos, mediante la exégesis pomenorizada de los siguientes incisos: a) *Neque tamen licere auferre vicini in mare prospectum directum nec impeditum ex quacumque aedium parte*. b) *prospectum maris quam vicinus habet stans intus in suis aedibus vel etiam sedens*. c) *vicinus non se detorquens, ut in obliquum despiciat et invito corpore in mare prospiciat*.

a) *Neque tamen licere auferre vicini in mare prospectum directum nec impeditum ex quacumque aedium parte*.

Ante todo, *prospectus* viene de *prospicio* (de *pro* y *specio*) y su significado es «vista a lo lejos; lo que se alcanza a registrar con los ojos; perspectiva». Enseguida veremos cómo el texto literal de la ley utiliza, en realidad, dos palabras, «*prospectus*» y «*aspectus*» para definir las vistas del mar. Es probable que la noción de paisaje, tal como fue configurada, desde el año 2000 por el CEP, goce de un sentido más amplio y comprensivo que *prospectus*. O sea, el

40. La distancia de doce pies queda constatada sin más comentario, entre otros, por KARLOWA, Otto, *Römische Rechtsgeschichte* 2, Leipzig, 1901, p. 531; FERRINI, Contardo, «Ambitus und angiportus», *Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte*. ISSN: 0323-4096, núm. 23, (1902), p. 432; SCIALOJA, *Teoria della proprietà nel diritto romano* 1, Spoleto, 1933, p. 339; BRASIELLO, *Corso di diritto romano. La estensione e le limitazioni della proprietà*, Milano, 1941, p. 219; HOMO, *La Roma imperial y el urbanismo en la Antigüedad*, trad. al castellano de Almoína, Mexico, 1956, p. 434; STÖCKLE, «Spätromische und byzantinische Zünfte», *KLIO*. ISSN: 0075-6334, núm. 9, (1911,1963), p. 114; BONFANTE, *Corso di diritto romano 2, La proprietà* 1, Roma 1926, Milano 1966, p. 318; CARAVELLA, *Le limitazioni del dominio per ragioni di vicinanza in diritto romano*, Catania 1904, Roma 1971, p. 82; PATAULT, «Réflexions sur les limitations au droit de propriété à Rome jusqu'à la fin de la République», *Revue Historique Droit*, ISSN: 0035-3280, núm. 55, (1977), p. 249; SIMSHÄUSER, «Socialbindungen des Eigtums im römischen Bauwesen der späteren Kaiserzeit», *Sodalitas, Scritti in onore di A. Guarino*, núm. 4, (1984), p. 1804; PALMA, *Iura vicinitatis*, Torino, 1988, p. 63; VARELA, «El grave problema de la conservación de los edificios privados en la Roma clásica», *Homenaje a Juan Berchmans Vallet de Goytisolo* 4, (1988), p. 849, n. 19.

*prospectus maris* podría catalogarse como una subespecie de paisaje, dentro del propio paisaje marítimo, dado que la expresión entera presupone algo mucho más lato que la panorámica del mar. Por otro lado, la palabra española «paisaje» parece que deriva de la latina *pagus*, cuyo significado era versátil pero siempre relacionado con una porción de tierra; distrito rural; unidad geográfica; aldea o comarca. Todo esto unido significa que, en el contexto de la ley imperial, *prospectus maris* podría traducirse por paisaje marítimo o vistas del mar, con la condición de que tengamos en cuenta que la propia norma hace distinciones y, como es lógico, califica y categoriza las diversas panorámicas del mar, según comentaremos. Por otro lado, la expresión *prospectus* atañe exclusivamente al sentido de la vista o, al menos, en una gran proporción, de tal manera que dejaría fuera otros sentidos corporales que pueden hacernos llegar a una particular percepción. Ciertamente es que la percepción humana es presupuesto básico para entender el paisaje, sin embargo, la percepción estricta y posterior interiorización hasta alcanzar el intelecto y una particular emoción no parece, en principio, que pueda ser algo colectivo, aunque existen razones para opinar justo lo contrario. De hecho, sí pueden considerarse colectivos aquellos sentimientos con los cuales accedemos a la visión de los paisajes, ya sean del mar, tierra o cielo; por esto cabe hablar de un «paisaje europeo», que identifica a un pequeño y viejo continente surgido de una peculiar cultura histórica; la grecolatina fundamentalmente. En consecuencia, hay un aspecto de los paisajes que es profundamente exclusivo de quien lo interioriza y hay otra dimensión de los paisajes que puede considerarse verdaderamente colectiva. Hasta el punto de que identifica una comunidad política concreta ante las demás. Unas veces, el paisaje se asimila a lo intangible y efímero y otras, en cambio, a lo permanente que es tangible.

Siguiendo con el texto, tanto *directum* como *nec impeditum* califican a *prospectus* y en este sentido, *directum*, de *directus* —a— *um* (directo, en línea recta), participio de *dirigo* (enderezar, poner recto) alude principalmente a la frontalidad del *prospectus* y *nec impeditum* (*impeditum* —i, de *impedio*: impedimento, obstáculo o dificultad) alude a una vista expedita, pues dos negaciones afirman. Finalmente, en *ex quacumque aedium parte*, *ex* designa una relación de lugar matizada por el adverbio *quacumque*. De esta forma, Zenón prohibió obstaculizarle al vecino la vista directa<sup>41</sup> y expedita del mar desde cualquier parte de su casa, incluso existiendo los consabidos doce pies de espacio intermedio, porque, para el emperador, las vistas al mar gozaban de un estatus privilegiado dentro de la ordenación urbana de Constantinopla que diseñó. La escisión entre edificios construidos en las inmediaciones del litoral marítimo y los levantados

41. Algún autor ha descrito los rasgos propios de las vistas directas, por oposición a los de las oblicuas y laterales. Según PACIFICI-MAZZONI, *Delle servitù legali*, Firenze, 1874, p. 667, citado por FERRINI, *Delle servitù prediali* 2, Torino, 1923, p. 170, «veduta diretta è quella che l'uomo può esercitare di fronte, e obliqua quella che non può esercitare che di lato: nella veduta diretta egli tiene il capo nella sua normale posizione, nell'obliqua deve volgerlo a destra od a sinistra. Nella veduta diretta adunque, lo sguardo cade perpendicolarmente o quasi sulla linea di confine fra il muro e il fondo vicino, nella obliqua cade parallelamente o quasi sulla medesima linea; laonde la veduta diretta si esercita da una finestra aperta in un muro parallelo alla linea di confine... e la veduta obliqua si esercita da una finestra aperta in un muro, che sia perpendicolare alla linea di confine...».

en el interior de la ciudad se encuentra implícita en la ley<sup>42</sup>. No creemos que el legislador tuviese ya en mente las denominadas «zonas de influencia» o «zonas de protección»<sup>43</sup>; es más, tampoco podemos aseverar que tuviese en mente la protección de las riberas del mar<sup>44</sup> porque, en ningún caso, se dice explícitamente. Sin embargo, para nosotros, resulta claro que deseaba proteger un interés público y colectivo, al disciplinar la lícita construcción de casas privadas nuevas en calles ya existentes o en calles por hacer. Unas se levantarían cerca del mar, en cuyo caso, disfrutarían de paisajes marítimos o fragmentos de ellos y otras se construirían o rehabilitarían en los barrios del interior de la ciudad, desde los cuales —no lo olvidemos— podría divisarse el mar o no, en función del número de plantas, es decir, de la altura de las edificaciones; también, en función de su ubicación escalonada o no, aprovechando las muchas cuevas que tenía la capital de Oriente. Si seguimos con el fragmento, cuando llega el caso de abordar la construcción de los edificios privados en calles de doce pies o más; también en calles de anchura inferior, el legislador se detiene a salvaguardar aquellas construcciones desde las cuales se divisa el mejor paisaje. Se trata de una panorámica de especial y mayor calidad: frontal; sin impedimento y, por añadidura, percibida desde cualquier rincón de la casa. Así las cosas, es muy posible que el emperador se refiriese a una vista disfrutada con inmediatez, cercanía, frontalidad e incluso comodidad, lo cual habría hecho necesario versionar la ley escrita en griego, utilizando el vocablo latino *aspectum* (*directum nec impeditum*)<sup>45</sup>, ya que *aspectus* define cabalmente la noción ofrecida. Pensemos que, mientras *prospectus* es la vista de objetos próximos y remotos cuya posición natural se halla degradada o escalonada sobre distintos niveles, y que podríamos traducir al castellano como panorámica; también paisaje, según ya hemos comentado, *aspectus* es la vista aislada de objetos próximos, como puede ser la vista de un árbol, una montaña o una porción de mar. Aunque ambas palabras han sido usadas indistintamente con frecuencia, en rigor, no señalan una idea idéntica. También podría conjeturarse que la expresión *ex quacumque aedium parte* alude, sobre todo, al paisaje del mar que el vecino tenía desde la fachada principal de su casa porque, con frecuencia, se orienta frente al mar en edificios costeros. Siempre es conveniente recordar que la norma nació para Constantinopla, la actual Estambul, bañada por el Bósforo; ciudad puente entre

42. MALAVÉ OSUNA, Belén, *Legislación urbanística en la Roma imperial: a propósito de una constitución de Zenón*, Universidad de Málaga, Málaga, 2000. Además, RODRÍGUEZ LÓPEZ, Rosalía, *Urbanismo y Derecho en el Imperio de Justiniano (527-565 d. C.)*, Dykinson, Madrid 2012. RIBALTA I HARO, Jaume, *Dret Urbanístic medieval de la mediterrània*. Universitat Pompeu Fabra i Institut d'Estudis Catalans, Barcelona, 2005, pp. 39 ss.

43. BORRAJO INIESTA, Ignacio, «La incidencia de la Ley de Costas en el Derecho Urbanístico», *Revista de Administración Pública*. ISSN: 0034-7639, núm. 130, (1993), pp. 131-153.

44. MENÉNDEZ REXACH, A., «Definición legal de la ribera del mar: novedades del Reglamento de Costas», *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*. ISSN: 1139-4978, núm. 295, (2015), pp. 17-44.

45. Ya un antiguo autor, CARLETTI, *La Costituzione dell'Imperatore C. Zenone*. Napoli, 1783, p. 97, interpretó aquellas palabras como «aspetto in dirittura del Mare» y en n.10, «la veduta aspettiva del Mare».

dos continentes; singular como pocas, cuya planificación urbanística fue extendida sin paliativos, por Justiniano, a todas las ciudades del mundo entonces conocido. Y como es obvio que todas no tendrían litoral marítimo, las prescripciones relativas a las vistas del mar serían de aplicación exclusivamente en las urbes costeras.

Para abundar en la idea ya expuesta, el legislador prosigue su discurso, de manera que explica lo siguiente: *prospectum maris quam vicinus habet stans intus in suis aedibus vel etiam sedens. Stans, de sto* significa estar de pie y *sedens, de sedeo*, estar sentado. A ambos les une la conjunción disyuntiva *vel* que designa una diferencia fundada únicamente en la opinión; por resumir, el paisaje marítimo que se disfruta tanto estando de pie como sentado, dado que incluye ambas posiciones, siendo obvio que el espíritu de la norma es tutelar principalmente las vistas del mar obtenidas en situación más ventajosa. Tan ventajosa como estar encima del mar prácticamente, pues verlo cómodamente estando sentado es algo que únicamente disfrutaban quienes se hallan en tal posición. Por otro lado, éste es el tipo de paisaje que influye decisivamente en el valor y el precio de los inmuebles<sup>46</sup>, pues ya hace décadas que el paisaje del mar, *prospectus* o *aspectus maris* en la antigua Roma, viene determinando, por sí solo, el precio de los inmuebles que se venden en las ciudades costeras. Finalmente, para disipar cualquier duda, el legislador sigue explicando que *vicinus non se detorquens, ut in obliquum despiciat et invito corpore in mare prospiciat. Detorquens*, participio de *detorqueo*<sup>47</sup> (apartar, desviar, inclinar), significa «el que inclina o desvía», refiriéndose al cuerpo del hombre o mujer que percibe la vista del mar. *Obliquum*, de *ob* y *liquis* (primitivo simple de *obliquus*), significa no recto, oblicuo; precedido de *in* forma un modo adverbial traducido por «de lado», «a un lado». *Invito* significa en ese contexto, estimular o provocar, lo que aplicado al cuerpo humano, podría traducirse por forzar o más correctamente, esforzarse. El objetivo vendría señalado por *in mare prospiciat. Prospiciat* precedido de *in* debe traducirse por «al mirar». Por tanto, la versión castellana de este último inciso sonaría: «de tal forma que al mirar (*vicinus*, se entiende) no tenga que esforzarse, ni torcer su cuerpo para ver el mar». Zenón consideró que

46. Puede consultarse el siguiente resultado de una contribución a un Congreso, con toda su bibliografía: MÉRIDA-RODRÍGUEZ, «Aproximación a la valoración del componente paisajístico en la oferta inmobiliaria en espacios turísticos litorales mediterráneos», *Geografía, cambio global y sostenibilidad, XXVII Congreso de Geografía*, 2021. La primera de las conclusiones del trabajo resulta demoledora: «se evidencia la existencia de un claro componente paisajístico en la oferta inmobiliaria, visible tanto en las imágenes incluidas en los anuncios como en los textos que los acompañan, lo que ratifica la hipótesis de partida. Un 67% de los anuncios recogen imágenes de paisaje, mientras que un 30% de las imágenes son de naturaleza paisajística. De igual forma, el 57% de los anuncios incluyen textos paisajísticos. De forma abrumadora, los contenidos paisajísticos se vinculan con las vistas y, entre ellas, destacan especialmente las dirigidas al mar o la montaña». Como acabamos de leer, las vistas del paisaje del mar se insertan en los anuncios de ofertas inmobiliarias de manera «abrumadora», añadiendo nosotros que se trata de la principal justificación del precio exorbitante que solicitan los vendedores.

47. De *de* y *torqueo* (torcer, retorcer). Para el sentido físico del verbo, cfr. ERNOUT MEILLET, *Dictionnaire étymologique de la langue latine*. Paris, 1979, s.v. *torqueo*.

el *prospectum directum nec impeditum* del mar debía percibirse sin más esfuerzo que mantener la cabeza en su posición habitual y que la trayectoria que recorriese la mirada fuese recta<sup>48</sup>. Se entiende obviamente que la posición corporal requerida (de frente y no de lado) se halla en función de la situación del edificio, referente inmóvil que tomamos como parámetro; de otra forma, sería difícil hablar en abstracto de estar de frente o de lado<sup>49</sup>.

En definitiva, la ley imperial de Zenón diseña un planeamiento urbanístico en el cual todo queda armónicamente imbricado: distancias; alturas; panorámicas; la conservación y rehabilitación de los edificios privados; la construcción de balcones y terrazas o azoteas; la construcción y decoración de las tiendas y talleres; la obligada finalización de las obras que se empiezan; qué se prohíbe hacer cuando la calle, avenida o pasaje alcanza una anchura superior al mínimo de tres metros y medio, etc. En cuanto a la ordenación del paisaje, podemos afirmar que, aún lejos de la perfección, la norma trasluce un grado de tecnicidad tan alto que podría compararse o aventajar a las descripciones más bien escuetas practicadas por la legislación vigente. Ahora bien, si creásemos que todo había terminado, estamos equivocados, pues para gestionar urbanísticamente las panorámicas del mar en general (no las anteriores cualificadas que acabamos de comentar), Zenón arbitró una serie de limitaciones distintas por su naturaleza y fin en otro fragmento de su constitución imperial: C.8.10.12.4.

Este asunto de la altura y restauración de las edificaciones se contempla, como es lógico, en la Ley ya citada 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral, mediante la cual se modifica la Ley 22/1988 de Costas. En efecto, su articulado deja claro que los propietarios; concesionarios; titulares de un derecho de ocupación, etc., ubicados en los litorales excluidos del dominio público marítimo-terrestre, tienen prohibido aumentar el volumen o la altura al realizar obras de restauración en sus casas. También está completamente prohibido elevar la altura en la zona llamada de servidumbres o zona de limitaciones, según la propia Ley. Esto significa que, ya sea por la tutela del litoral, ya sea por la tutela de los paisajes del mar, las normas sobre altura; volúmenes y obras externas de reparación de los edificios construidos en las inmediaciones de las costas, siguen un régimen especial, bastante difícil de pergeñar porque

48. Algún autor como SCHELTEMA, «The nomoi of Iulianus of Ascalon», *Symbolae van Oven* (1946), pp. 352 ss., entendió *sensu contrario* que podía construirse lícitamente una panorámica indirecta del mar con sólo respetar los tan citados doce pies: «... Consequently it is not prohibited to do so, when one can see the sea from his window only sideling». Creemos que la deducción de SCHELTEMA trasciende en demasía las palabras de Zenón. Si bien es cierto que para visualizar el mar directamente no debe hacer falta torcerse o volverse de lado, ni forzar la posición en que uno se encuentre, siendo obvio que torciéndonos hacia un lado obtendríamos una panorámica no directa, estrictamente no puede decirse que el emperador autorizara impedir toda vista del mar indirecta. Una facultad de tal índole la habría enunciado expresamente el legislador.

49. Finalmente, aunque el emperador no lo explicita, la citada prohibición de dificultar las vistas al mar iba dirigida tanto al dueño del solar que quisiera edificar en él, como al propietario de una casa que necesitara reparación o a aquél, que por cualquier motivo (si interpretamos la norma en sentido amplio) quisiera reconstruir de nuevo totalmente.

han de conciliarse todas esas variables en cada planeamiento. Además, todos los planeamientos están recorridos por el dogma de la sostenibilidad, de tal manera que se hace aún más difícil la sistematización global de las legislaciones. Son tantos los aspectos a tener en cuenta que se hace muy complicado satisfacer todos los requerimientos.

Volviendo de nuevo a nuestra norma de Derecho Romano había vistas marítimas panorámicas que pudieron ser lícitamente obstaculizadas respetando ciertos requisitos establecidos en el fragmento cuarto de la ley zenoniana (C. 8.10.12.4):

«Además, puesto que la ley anterior estableció que estaba permitido levantar las casas destruidas por el fuego hasta cien pies de alto aunque se perjudicara a otro respecto a la vista del mar...siempre que al construirse una casa se observen cien pies de distancia hacia los lugares circundantes; levantando el edificio así lícitamente a pesar de que se obstaculice la vista del mar a una casa de otro propietario. Pero si el mar se ve solamente desde las cocinas, letrinas, lugares apartados, escaleras, pasillos o las que se conocen como galerías, entonces está permitido quitar la vista del mar aun edificando dentro de los cien pies, con tal que existan doce intermedios...»<sup>50</sup>.

Como se lee, una primera parte alude a una incierta ley anterior que permitía levantar los edificios hasta una altura de cien pies incluso impidiendo al vecino la vista del mar. Una interpretación estrictamente literal de la frase parece contradecir formalmente lo que llevamos comentado, porque antes negamos categóricamente la posibilidad de entorpecer el paisaje marítimo. Sin embargo, es imprescindible recordar que la ley prohibía tapan una determinada vista del mar y no cualquier panorámica. Éste es precisamente el momento en que el legislador expone los rasgos de otra especie de paisaje marítimo que no parece poseer tanta calidad como el primero. Efectivamente, aquella norma que concedía la posibilidad de levantar los edificios hasta cien pies de altura —es decir, 29.5 metros, o unos 7/8 pisos— había sido promulgada por el antecesor de Zenón, quien la acoge y confirma pero añadiendo una importante salvedad, pues sanciona que, en tales casos, se deje un espacio intermedio de cien pies, respecto a las casas circundantes. En consecuencia, ante nosotros se hallan dos variables, distancia y altura, a tener en cuenta combinadamente para obstaculizar las vistas al mar sin vulnerar la ley. Esto es, respetando cien pies de distancia (una cifra sensiblemente superior a los doce pies ya conocidos) podría estorbarse lícitamente la percepción del mar mediante los sentidos, en especial, el de la vista. En realidad, creemos que, con este remedio, el legislador estaba haciendo lo posible por preservar y conservar las vistas de quien disfrutase ya de ellas, dado que la norma anterior permitía una gran altura, de forma que solo estableciendo una gran distancia, se minimizaba el riesgo de las perturbaciones visuales vecinales. De

50. Puede leerse la versión latina en <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/604-cuerpo-del-derecho-civil-romano-t-v-codigo>

aquí también se extrae la idea de que nos encontramos ante una política legislativa verdaderamente pionera para la época de que se trata, pues el legislador incardina las normas relativas a los paisajes en una determinada planificación urbana, dictada para una gran capital, cumpliendo de esa forma los requerimientos que, siglos más tarde, establecería el ya comentado Convenio Europeo del Paisaje, al hablar de la necesaria integración de los paisajes en la ordenación territorial y urbanística de cada localidad.

Prosigamos con el texto. Tras establecer la regla de los cien pies de espacio equidistante, junto a la altura de cien pies incluso cuando se perturbe la panorámica del mar, el legislador formula una curiosa excepción; algo, por otra parte, bastante usual en esta ley imperial, plagada de excepciones que configuran probablemente auténticas servidumbres prediales entre particulares. Al parecer, según se lee, cualquier sujeto podía sustraerse a la obligación de respetar cien pies de distancia, si el mar se veía únicamente desde estancias secundarias de la casa: *culinis solis prospicitur aut ex latrinis quae vocantur aut secessibus aut scalis aut meatibus ad transeundum solummodo utilibus aut ex iis, quae vulgo basternia vocant*. He aquí otra categoría de paisaje que, por no ser de valor excepcional, se regula jurídicamente de otra forma bien distinta. Recordemos que el paisaje del mar al que se alude en el fragmento segundo (C.8.10.12.2) es un paisaje cualificado por su valor singular. En efecto, hasta el Convenio Europeo que tantas veces hemos citado (CEP, 2000), se exigía una determinada cualidad en los paisajes para tutelarlos jurídicamente y es que fuesen «excepcionales». Ya se considerasen patrimonio natural o cultural, lo cierto es que la excepcionalidad en sentido positivo, es decir, su especificidad y singularidad estética, ante todo, era la nota característica de los paisajes para que recibiesen protección. Sin embargo, cuando se firma en Florencia el CEP, pasan a ser simplemente «cotidianos» e incluso «degradados», además de los que, intuitivamente, todo el mundo sabe: los de alto valor estético. Pues bien, fijémonos cómo Zenón el legislador hace lo mismo: discrimina el paisaje marítimo, según su mayor o menor calidad. La que él entiende, claro está. Es por ello que, en esta ocasión, se dedica a un tipo de panorámica o perspectiva; un tipo de paisaje que, no siendo degradado, es de inferior calidad al otro. ¿Por qué? Sencillamente porque el legislador tiene en cuenta la variable de la percepción sensorial humana de la cual se sigue hablando hoy día. Se trata de las vistas del mar percibidas desde estancias de la casa que no son las usuales para obtener una mejor vista; no son las acostumbradas para ver el mar en las mejores condiciones. Por tanto, el fundamento de la excepción se halla probablemente en la mayor o menor idoneidad que tienen ciertas partes de una casa para disfrutar de las vistas marítimas y, en este sentido, haciendo gala de un rigor jurídico inusual, Zenón distingue el *prospectus maris* que se divisa desde las habitaciones principales de un edificio, de aquél otro que se divisa desde estancias no principales o secundarias, otorgándoles una protección jurídica diferenciada. Creemos que la enumeración que hace el emperador de los ambientes es meramente ejemplificativa y no taxativa, sin embargo, podemos hablar de estancias secundarias accesorias, entre las que cabría incluir las cocinas (*culinis*), letrinas (*letri-*

nis), lugares excusados (*secessibus*)<sup>51</sup>; galerías (*basternia*)<sup>52</sup> y estancias secundarias simplemente auxiliares, ya que su función consiste en permitir el acceso a otras dependencias de la casa, como las escaleras (*scalis*)<sup>53</sup> o los pasillos (... *meatibus ad transeundum solummodo utilibus*...) <sup>54</sup>. Pues bien, si el mar se divisaba desde alguno de estos lugares, podía estorbarse lícitamente aquel *prospectus maris*, construyendo un edificio dentro de los cien pies de anchura, es decir, dentro del espacio que era obligatorio dejar libre<sup>55</sup>. Tras estas observaciones, podría llegarse a una clara conclusión: la protección jurídica que Zenón dispensa al *prospectus maris* en este fragmento cuarto (C.8.10.12.4) es radicalmente distinta de la dispensada en C.8.10.12.2. En este punto, creo que es conveniente realizar una interpretación más atinada, basándonos en esta opinión: lo que verdaderamente discrimina el legislador es el tipo de paisaje marítimo percibido y no el tipo de habitáculo dentro de la casa señorial —*domus*— o edificio de apartamentos de alquiler —*insulae*—. Por decirlo de otra manera, el emperador presupone que las vistas percibidas desde las estancias que relaciona resultan de peor calidad que las disfrutadas desde un gran salón, por ejemplo, con ventanales, en cuya fachada rompen las olas —por hacerlo más gráfico— y que el lector entienda bien la comparación. Por una vez, la ley relaciona íntimamente el tipo de vista y de estancia del edificio, concluyendo que ha de ser forzosamente de calidad inferior, por lo que, en consecuencia, no exige idéntica tutela. Sin embargo, el vocablo *basternia* nos hace dudar, como tantos otros de la ley, cuya versión original contiene palabras escritas en griego que es difícil traducir al latín. Lo cierto es que *basternia* —en plural— eran galerías o pórticos, cuyas estructuras arquitectónicas son de sobra conocidas, pues España está plagada, y tales espacios, aun sirviendo esencialmente de parapeto o protección contra el frío, el viento, la lluvia o el sol ardiente, también servían en la antigua Roma para pasear, conversar, comprar en las tiendas y talleres que usualmente se ubicaban en ellas, etc. Resumiendo, en esas galerías porticadas, la gente socializaba con sus amigos y conocidos. Digamos que esta función otorga a las *basternia* una naturaleza diversa de las otras construcciones menores, tales

51. *secessibus* viene de *secedo* (de *se* y *cedo*), que significa retirarse, apartarse, alejarse de. Así, podríamos traducir *secessibus* como lugar apartado o retirado, o incluso excusado.

52. *Basternia* procede de una palabra griega que designa una edificación singular que en el mundo romano podría designarse como pórtico.

53. Aunque no lo explicita, el emperador se estaba refiriendo a escaleras interiores. La construcción de escaleras exteriores queda reglamentada en C.8.10.12.5., es decir, otro párrafo distinto de la misma ley imperial de Zenón que cuenta con 9 extensos párrafos en total. Para las distintas clases de escaleras, *vid.* GINOUVÈS, *Dictionnaire Méthodique de L'architecture grecque et romaine* 2. Athènes-Rome, 1992, pp. 197 ss.

54. *meatus* deriva de *meo* y significa curso, pasaje, camino, marcha, por lo cual, el inciso... *ad transeundum solummodo utilibus*... podría considerarse redundante.

55. Entre otros, BONFANTE, *Corso... 2, La proprietà* 1, *cit.*, p. 337; SCHELTEMA, H. J., «The nomoi of Iulianus of Ascalon», *cit.*, p. 353; y SIMSHÄUSER, «Socialbindungen des Eigentums...», *cit.*, p. 1804 s., concluyen que el *prospectus maris* menos cualificado, es decir, el paisaje marítimo dividido desde esas partes de la casa enumeradas carecía de protección jurídica.

como escaleras, letrinas, pasillos y cocinas y contemplar el mar desde ellas, puede resultar muy gratificante, que es de lo que se trata, diríase hoy. Con ello aumenta la calidad de vida, se entiende, y la contemplación de los paisajes; su percepción, debería cumplir ese objetivo esencial. Sea como fuere, lo cierto es que el legislador promulga dos reglamentaciones diversas para dos especies de paisaje marítimo. Toda una proeza jurídica para la época.

Existe otra mención a los paisajes en la ley de Zenón, pero no se trata de paisajes marítimos sino arbolados y hortícolas; otra novedad importante, dado que ninguna otra norma había reparado en tales paisajes<sup>56</sup>. Como recordaremos, en C.8.10.12.2, las frases finales son las que siguen: *De hortis enim et arboribus neque in priore legislatione aliquid comprehensum est nec in praesente addetur: haud enim convenit eiusmodi servitutum locum habere*. Se interpreta que, cuando desde el edificio preexistente, lo que se ve no es el mar sino los huertos y sus árboles (*De hortis enim et arboribus*...); la campiña, podríamos llamarla, entonces, la ley permite construir sin límite en la altura, siempre que los constructores se ciñan al respeto escrupuloso de los ya conocidos doce pies intermedios. Si antes hemos hablado de dos tipos de vistas al mar, cabe hablar ahora de una sola vista al campo; las primeras disfrutaban de una regulación concreta, pero las segundas no. La razón o el fundamento de esta negativa a legislar en algún sentido, la ofrece el propio legislador. Ante todo, la legislación precedente que es la que él está «retocando» —del emperador bizantino León— no disponía nada al respecto; en consecuencia, Zenón le otorga valor al silencio, honrando la memoria de su predecesor y acogiendo la norma sin más, pues no añade nada en absoluto. El fundamento jurídico viene a continuación: *haud enim convenit eiusmodi servitutum locum habere*. En este caso, dice Zenón literalmente que no conviene al lugar —campiña— una servidumbre *eiusmodi*, es decir, de esa clase o ese tipo. Es decir, todo parece indicar que la ley versa sobre servidumbres. Pero, ¿qué significa *servitutes*? ¿Es un vocablo de sentido unívoco o tiene varias acepciones? Servidumbres no son únicamente las prediales y voluntarias, sino que puede designar también otras realidades diversas que guarden cierta analogía. Hay indicadores muy sólidos que apuntan hacia la idea de limitaciones legales de la propiedad, ya se cataloguen como de Derecho Público o de Derecho Privado, pero es cierto que primero Zenón y después Justiniano, según dijimos, calificaron como *servitutes* ciertas normas que no se parecían tanto a las tradicionales servidumbres del Derecho romano, como a concretas limitaciones legales al derecho real de propiedad<sup>57</sup>. El asunto guarda cierta lógica, pues ante la ausencia de una denominación genérica que designara todos los límites legales de la propiedad, es natural que acudieran a un término tan familiar y usual como «*servitus*». Después de todo, no fue elegido

56. Existe una referencia importante al paisaje de las montañas en Papiniano, según sabemos por un cuerpo normativo llamado *Hexabiblos* de Armenopulo. Véase, RICCOBONO, Salvatore: «Prospectus montium. La cit. del L. III Quaest. Di Papiniano in Armenopulo», *Studi giuridici in onore di C. Fadda*. 1, 1906, pp. 293 y ss.

57. Así lo consideraron, entre otros, BIONDI, Biondo, *Le servitù prediali nel diritto romano*. Milano, 1969, pp. 67 ss. y GROSSO, Giuseppe, *Le servitù prediali nel diritto romano*. Torino, 1969, pp. 237 ss.

arbitrariamente; de hecho, si nos fijamos, llamaron servidumbres sólo a un reducido grupo de límites que presentaban similitudes con las servidumbres prediales. La manera en cómo se desenvolvían habitualmente las relaciones entre fundos urbanos les permitió denominar servidumbres los límites que la ley arbitró para disciplinar aquellas relaciones: reduciendo las mismas a sus líneas maestras, se observa que el vínculo jurídico que normalmente une a los fundos es, en todo caso, de subordinación; ya nazca de la ley, ya del acuerdo entre vecinos<sup>58</sup>. En definitiva, las disposiciones urbanísticas establecidas en C. 8.10.12. constituyen limitaciones impuestas, unas en interés particular de los vecinos, en interés de la comunidad las otras.<sup>59</sup> Mientras las primeras podían ser derogadas por acuerdo entre particulares, en los casos que expresamente establece el legislador<sup>60</sup>, constituyendo, ahora sí, una auténtica servidumbre mediante pacto o estipulación, las segundas eran inamovibles por su propio fundamento<sup>61</sup>: a esta última categoría pertenece la norma que fijó la distancia

58. Por otra parte, no perdamos de vista que ambos legisladores, Zenón y Justiniano, emplearon una terminología jurídica que ya estaba en uso. En efecto, a finales del siglo V, en la *Lex Romana Burgundionum*, 17, 6 se establecía: *De servitute luminis vel aeris similiter constitutum: ut inter privatorum fabricas decem pedes, inter publicas quindecim dimittantur, secundum legem theodosiani libri IV, sub titulo: De aedificiis privatis et publicis*, fragmento incluido en la rúbrica *De clausis itineribus vel aliis servitutibus*, lo que habrían tomado los juristas clásicos como una auténtica «afrenta» jurídica, por la indistinción terminológica que se deduce del título. Especialmente expresivo resulta LEVY, *West Roman Vulgar Law. The Law of Property*. Philadelphia, 1951, p. 56 s., cuando al transcribir la citada rúbrica inserta un signo de exclamación entre dos de las palabras: *De clausis itineribus vel aliis (!) servitutibus*. En efecto, los seis fragmentos incluidos en la rúbrica resultan tan sumamente heterogéneos que no se entiende cómo materias tan dispares pudieron ser agrupadas bajo el mismo título. Quizá pueda explicarse desde la óptica del gran «galimatías» terminológico que se desarrolló en época postclásica. Téngase en cuenta, no obstante, que ese fenómeno era a menudo absolutamente deliberado; por tanto, no conviene insistir sobre la falta de conocimiento jurídico que parece traslucir a primera vista. BIONDI, Biondo, *Le servitù prediali...*, cit., p. 70 s. insiste particularmente en la profunda identidad de estructura que existe entre limitaciones y servidumbres en el mundo post-clásico y así, no es partidario de reducir este asunto a una mera cuestión lingüística, por lo cual propone la siguiente explicación: en la constitución de Zenón, *servitus* designa una relación en la que fundo dominante «è quello che può fabbricare entro i limiti di legge» y fundo sirviente «quello che deve tollerare la fabbrica entro tali limiti». Para nosotros, esta construcción intelectual no se corresponde con el espíritu de la ley, tantas veces puesto de manifiesto. Por otro lado, el insigne autor no logra concebir las limitaciones como auténticas normas de Derecho Urbanístico y, sin embargo, sabemos que toda planificación se apoya básicamente en ellas.

59. Cfr. en este sentido, el razonado discurso de SIMSHÄUSER, *Socialbindungen des Eigetums...*, cit., p. 1803 ss., quien además se preocupó de catalogar algunas disposiciones zenonianas según su naturaleza jurídica privada o pública. Teniendo en cuenta que éste constituye el verdadero caballo de batalla de la ley imperial, hay ciertos autores que minimizan o directamente niegan la concepción publicista que mantenemos. Por ejemplo, LLANOS PITARCH, José M.ª, «Protección administrativa de las servidumbres privadas», en *Hacia un Derecho Administrativo; Fiscal y Medioambiental Romano 2*, Dykinson, Madrid, 2013, pp. 219-228. El autor afirma explícitamente en relación a C.8.10.12.4, que «se reconoce la procedencia de contratos, pactos o estipulaciones que se imponen a una restricción de derechos que pueda darse mediante leyes generales», desarrollando la idea a continuación.

60. C. 8.10.12.1; C. 8.10.12.3 y C. 8.10.12.4.

61. A pesar de todo, BRUGI, *L'ambitus e il paries communis nella storia e nel sistema del diritto romano*, RISG 4, (1887), p. 403 ss., opina que en relación a las distancias, todas eran derogables: «...anche Giustiniano che riferendosi alla cost. zenoniana usa la frase "quae de servitutibus loquitur", fa supporre che la ravnisa relativa a distanze modificabili dai vicini...».

mínima entre las casas y la norma que regula el *prospectus maris* o paisaje del mar (C.8.10.12.2.). Ahora bien, mientras que la seguridad de los súbditos se halla a la base de la distancia intermedia obligada, las disposiciones atinentes a los paisajes responden a un sentir diverso. En efecto, el legislador intenta conseguir con ellas alcanzar un determinado índice de calidad de vida porque a ella contribuyen, en gran medida, los paisajes, sean o no marítimos. Probablemente, se intuía en el siglo V d. C. y se sabe ahora con toda certeza; es por ello que estamos obligados a preservarlos, para que puedan disfrutarlos también las generaciones futuras, cubriendo así su dimensión sostenible. Las líneas que anteceden demuestran la continuidad histórica de problemas y soluciones de Derecho Urbanístico, pese a su carácter voluble y escasamente fijo, teniendo en cuenta que la *forma urbis* resulta singular en cada época y territorio. Siendo así, parece conveniente enfatizar que, entre los fundamentos romanísticos del Derecho de la Unión Europea, se encuentran, además de otras muchas, las prescripciones urbanísticas bajoimperiales dirigidas a disciplinar los paisajes marítimos. Ahora bien, para aceptar esta conclusión, que no desnaturaliza la importancia *per se* del Derecho Romano, se necesita cierta sensibilidad jurídica en el lector/a; aquélla que se predica sin titubeos de la jurisprudencia romana, cuyas soluciones también constituyen fundamento del Derecho de la Unión.

## V. BIBLIOGRAFÍA

AGUDO GONZÁLEZ, Jorge, «Paisaje y gestión del territorio». *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid* 15 (2007).

BARROS MONTESINOS, J. H., *En torno a la idea de restauración del imperio romano bajo el gobierno del emperador Justiniano I (527-565 d. C.)*, Tesis doctoral, Chillán, 2008.

BELLIDO, *Urbanística de las grandes ciudades del mundo antiguo*, Madrid 1969.

BIONDI, Biondo, *Le servitù prediali nel diritto romano*. Milano 1969.

BONFANTE, Pietro, *Corso di diritto romano 2, La proprietà 1*, Roma 1926, Milano 1966.

BORRAJO INIESTA, Ignacio, «La incidencia de la Ley de Costas en el Derecho Urbanístico», *Revista de Administración Pública* 130 (1993).

BRASIELLO, Ugo, *Corso di diritto romano. La estensione e le limitazioni della proprietà*, Milano 1941.

BUSTILLO BOLADO, Roberto, «El concepto jurídico multisensorial del paisaje», *Dereito* 89-98 (Xaneiro-December 2020).

BUSTILLO BOLADO, Roberto, *Régimen jurídico del Paisaje. Concepto, marco normativo, intervención administrativa y dimensión social*, Cizur Menor, Pamplona, 2021.

CAÑIZARES RUIZ, M.<sup>a</sup> Carmen, «Cultural landscapes and planning in Spain», AAVV., *Territorial Heritage & Spatial Planning*, Navarra 2017.

CARAVELLA, Rodolfo, *Le limitazioni del dominio per ragioni di vicinanza in diritto romano*, Catania 1904, Roma 1971.

CARLÓN RUÍZ, Matilde: «La servidumbre de protección de Costas. Un estudio a la luz de la Ley 2/2013 y del nuevo Reglamento General de Costas», *Revista de Administración Pública* 196 (2015).

DEL POZO, C., «El paisaje como sistema dinámico: una inspiración para la ciudad contemporánea», *Ciudad y Territorio* 180 (2014).

ERNOU-TMEILLET, *Dictionnaire étymologique de la langue latine*. Paris 1979.

FERNÁNDEZ CACHO, Silvia, «La dimensión paisajística en la gestión del patrimonio cultural en España», *Estudios Geográficos* 80. 287 (2019).

GIFREU FONT, Judith, «La tutela jurídica del paisaje en el décimo aniversario de la ratificación española del convenio Europeo del Paisaje. Especial referencia a la integración de prescripciones paisajísticas en el Derecho Urbanístico», *Revista Catalana de Dret Ambiental* 8.1. (2017).

GINOUVÈS, *Dictionnaire Méthodique de L'architecture grecque et romaine* 2, Athènes-Rome, 1992.

GÓMEZ ROJO, María Encarnación, «Líneas históricas del Derecho Urbanístico con especial referencia al de España hasta 1936», *Revista de Estudios Histórico - Jurídicos de la Universidad católica de Valparaíso* 25 (2003).

GROSSO, Giuseppe, *Le servitu' prediali nel diritto romano*. Torino 1969.

HERMAN BENJAMIN, Antonio, «Paisagem, Natureza e Direito: Uma Homagem a Alexandre Kiss», *BDJur*, 2008.

HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, M., «El paisaje como seña de identidad territorial: valorización social y factor de desarrollo, ¿utopía o realidad?» *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* 49, 2009.

HERVÁS MAS, J., *Ordenación del territorio, urbanismo y protección del paisaje*, Madrid 2009.

HOLUM, K. G. «The classical city in the sixth century. Survival and transformation», *Age of Justinian*, Cambridge, 2005.

HOMO, Leon, *La Roma imperial y el urbanismo en la Antigüedad*, trad. al castellano de Almoína, Mexico, 1956.

LEVRAND, Norma Elizabeth, «Como pieza de un rompecabezas: la construcción del paisaje como objeto jurídico», *Dikaion* 26. 1 (2017).

LEVY, Ernst, *West Roman Vulgar Law. The Law of Property*. Philadelphia 1951.

LÓPEZ RAMÓN, Fernando, «El urbanismo sostenible en la legislación española». *Ambienta: La Revista del Ministerio de Medio Ambiente* 115 (2016).

LLANOS PITARCH, José M.<sup>a</sup>, «Protección administrativa de las servidumbres privadas», *Hacia un Derecho Administrativo; Fiscal y Medioambiental Romano* 2. Madrid, 2013.

LLISET BORREL, F., «Concepto jurídico de paisaje urbano», *Consultor de los Ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal* 24 (1998).

MALAVÉ OSUNA, Belén, *Legislación urbanística en la Roma imperial: a propósito de una constitución de Zenón*, Málaga 2000.

MALAVÉ OSUNA, Belén, *Hacia una urbanidad no tan nueva: los precedentes del planeamiento sostenible en los grandes Códigos Teodosiano y Justiniano*. Madrid, 2021.

MANGO, M. M., «Building and Architecture», *Late Antiquity: Empire and successors*, A.D. 425-600, Cambridge 2000.

MATA OLMO, Rafael, «El Convenio Europeo del Paisaje del Consejo de Europa. Notas sobre su aplicación en España», *Patrimonio cultural y Derecho* 18 (2014).

MENÉNDEZ REXACH, A., «La nueva regulación de las costas: un giro hacia el dominio privado marítimo-terrestre». AAVV, *La nueva regulación de las costas: Actas del IX Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, ed. INAP 2014.

MENÉNDEZ REXACH, A., «Definición legal de la ribera del mar: novedades del Reglamento de Costas», *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente* 295 (2015).

MÉRIDA-RODRÍGUEZ, «Aproximación a la valoración del componente paisajístico en la oferta inmobiliaria en espacios turísticos litorales mediterráneos», *Geografía, cambio global y sostenibilidad, XXVII Congreso de Geografía*, 2021.

MOLINA SALDARRIAGA, César, «El paisaje como categoría jurídica y como derecho subjetivo», *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas* 116 (2012).

MOLLÁ NEBOT, Sonia, LLANOS PITARCH, José M.<sup>a</sup>, «Prohibición de demolición de edificaciones. Aspectos legales y procesales», *Revue Internationale des droits de l'Antiquité* 42 (1995).

MOLLÁ NEBOT, Sonia, «Disposiciones sobre Urbanismo y sistema de multas», *Hacia un Derecho Administrativo; Fiscal y Medioambiental Romano 2*. Madrid, 2013.

MÓNIZ SÁNCHEZ, Carmen, «El ámbito municipal como marco territorial básico para la gestión y la participación en las políticas paisajísticas», AAVV., *Paisaje y ordenación del territorio*, ed. Junta de Andalucía, Consejería de Obras Públicas y Transporte – Fundación Duques de Soria, Sevilla 2002.

MOREL ECHEVARRIA, J. C. «El paisaje como bien jurídico protegido», *Revista Aranzadi de Derecho ambiental* 35 (2016).

MORENO MOLINA, A. M., «Otras servidumbres y limitaciones de propiedad», AAVV., *El nuevo Derecho de Costas*. Ed. Bosch 2014.

MUÑOZ GUTIÉRREZ, Carlos, *El paisaje habitado*, Cuadernos de Horizonte 6, La Línea del Horizonte Ediciones, 2015.

NOGUEIRA LÓPEZ, Alba, «Desarrollo urbano sostenible: ¿actuar localmente sin cambio global?», *Cuadernos de Derecho local* 46 (2018).

OCHOA GÓMEZ, P., CANALES PINACHO, F. «La juridificación del paisaje, o cómo convertir un criterio esencialmente estético en un bien jurídico objetivo», *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo* 89 (2010).

OLANO ESPINOSA, C., «Servidumbre de protección y otras limitaciones legales». AAVV., *Comentario a la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Protección y Uso Sostenible del Litoral y de Modificación de la Ley 22/1988, de Costas*, ed. Cizur Menor 2014.

PALMA, Antonio, *Iura vicinitatis*. Torino 1988.

PATAULT, Anne Marie, «Réflexions sur les limitations au droit de propriété à Rome jusqu'à la fin de la République», *Revue Historique Droit* 55 (1977).

PÉREZ GONZÁLEZ, C., «Relaciones entre la ordenación urbanística y la protección del paisaje», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* 243 (2008).

RAVEGNANI, G., *Castelli e città fortificate del VI secolo*, Ravenna, 1983.

RIBALTA I HARO, Jaume, *Dret Urbanístic medieval de la mediterrània*. Universitat Pompeu Fabra i Institut d'Estudis Catalans, Barcelona 2005.

RODRÍGUEZ BEAS, Marina, «El régimen jurídico de las Costas. Especial referencia a la reforma de la Ley de Costas, a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional más reciente», *Revista Catalana de Dret Ambiental* 7.1. (2016).

RODRÍGUEZ LÓPEZ, Rosalía, *Urbanismo y Derecho en el Imperio de Justiniano (527-565 d. C.)*, Dykinson, Madrid 2012.

RODRÍGUEZ LÓPEZ, Rosalía, «Legislación y costumbres locales en el urbanismo del siglo VI», *Hacia un Derecho Administrativo; Fiscal y Medioambiental Romano 2*, Madrid 2013.

SANZ HERRÁIZ, Concepción, «El paisaje como recurso», AAVV., *Estudios sobre el paisaje*, Universidad Autónoma de Madrid – Fundación Duques de Soria, Murcia 2000.

SANZ LARRUGA, F. J., «La reforma de la Ley de Costas o la puesta en valor económico del litoral». AAVV., *Observatorio de Políticas Ambientales*, ed. Cizur Menor 2014.

SCIALOJA, Vitorio, *Teoria della proprietà nel diritto romano* 1, Spoleto 1933.

SCHELTEMA, H. J., «The nomoi of Iulianus of Ascalon», *Symbolae van Oven* (1946).

SIMSHÄUSER, Wilhem, «Socialbindungen des Eigentums im römischen Bauwesen der späteren Kaiserzeit», *Sodalitas, Scritti in onore di A. Guarino* 4 (1984).

STELLA RICHTER, Paolo, PARISIO, Vera, «Italie». AAVV., *XI International Urban Law Congress, Architectural Heritage, Sites and Landscapes Seized by Urban Law*, Barcelona 2017.

STÖCKLE, Albert, «Spätromische und byzantinische Zünfte», *KLIO* 9 (1911,1963).

TRIAS PRATS, B., «De los paisajes protegidos a la protección del paisaje: un reto pendiente», *Revista Vasca de Administración Pública* 94 (2012).

VARELA, «El grave problema de la conservación de los edificios privados en la Roma clásica», *Homenaje a Juan Berchmans Vallet de Goytisolo* 4 (1988).

ZOIDO NARANJO, Florencio, «Principales retos de adaptación de la Convención Europea del Paisaje a las políticas de ordenación del territorio en Europa», *El paisaje y la gestión del territorio. Criterios paisajísticos en la ordenación del territorio y el urbanismo*, 2006.

ZOIDO NARANJO, Florencio, «El Convenio Europeo del Paisaje», AAVV., *Gestión del paisaje. Manual de protección, gestión y ordenación del paisaje*, Jaume Busquets et alii (Coords.), Barcelona 2009.

ZUBELZU MÍNGUEZ, Sergio, ALLENDE ÁLVAREZ, Fernando, «El concepto de paisaje y sus elementos constituyentes: requisitos para la adecuada gestión del recurso y adaptación de los instrumentos legales en España», *Cuadernos de Geografía-Revista colombiana de Geografía* 24.1 (2015).