



UNIVERSIDAD
DE MÁLAGA

TESIS DOCTORAL

EL PAISAJE COMO ELEMENTO INTEGRADOR DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y EL URBANISMO: ESPACIOS URBANOS, PERIURBANOS Y RURALES



AUTORA: MARÍA TERESA BARRANCO PÉREZ

DIRECTOR: VENANCIO GUTIÉRREZ COLOMINA

TUTOR: DIEGO VERA JURADO

PROGRAMA DE DOCTORADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES


FACULTAD DE DERECHO, UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

MÁLAGA, MAYO 2021



UNIVERSIDAD
DE MÁLAGA

AUTOR: María Teresa Barranco Pérez

 <http://orcid.org/0000-0003-0896-1300>

EDITA: Publicaciones y Divulgación Científica. Universidad de Málaga



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional:

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode>

Cualquier parte de esta obra se puede reproducir sin autorización pero con el reconocimiento y atribución de los autores.

No se puede hacer uso comercial de la obra y no se puede alterar, transformar o hacer obras derivadas.

Esta Tesis Doctoral está depositada en el Repositorio Institucional de la Universidad de Málaga (RIUMA): riuma.uma.es





DECLARACIÓN DE AUTORÍA Y ORIGINALIDAD DE LA TESIS PRESENTADA PARA OBTENER EL TÍTULO DE DOCTOR

D./Dña **MARÍA TERESA BARRANCO PÉREZ**

Estudiante del programa de doctorado **CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES** de la Universidad de Málaga, autor/a de la tesis, presentada para la obtención del título de doctor por la Universidad de Málaga, titulada: **EL PAISAJE COMO ELEMENTO INTEGRADOR DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y EL URBANISMO: ESPACIOS URBANOS, PERIURBANOS Y RURALES.**

Realizada bajo la tutorización de **D. DIEGO JOSÉ VERA JURADO** y dirección de **D. VENANCIO GUTIÉRREZ COLOMINA.**

DECLARO QUE:

La tesis presentada es una obra original que no infringe los derechos de propiedad intelectual ni los derechos de propiedad industrial u otros, conforme al ordenamiento jurídico vigente (Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Propiedad Intelectual, regularizando, aclarando y armonizando las disposiciones legales vigentes sobre la materia), modificado por la Ley 2/2019, de 1 de marzo.

Igualmente asumo, ante a la Universidad de Málaga y ante cualquier otra instancia, la responsabilidad que pudiera derivarse en caso de plagio de contenidos en la tesis presentada, conforme al ordenamiento jurídico vigente.

En Málaga, a 31 de MAYO de 2021

Fdo.:



AUTORIZACIÓN PARA LA LECTURA DE TESIS DOCTORAL

I. Datos personales

Apellidos: BARRANCO PÉREZ

Nombre: MARÍA TERESA

D.N.I. o N.I.E.:

Dirección: RIO MESA, 24 ESC. DCHA, PLANTA 1ª-OFICINAS

Código Postal: 29620 Población: TORREMOLINOS

Provincia: MÁLAGA

Teléfono: 649049227

Email: teresabarranco74@gmail.com

II. Datos de la tesis

Programa de Doctorado: CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Departamento/Centro: DEPARTAMENTO DERECHO ADMINISTRATIVO, FACULTAD DE DERECHO, UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

Tutor: DIEGO VERA JURADO

Director/es de la tesis: VENANCIO GUTIÉRREZ COLOMINA

Título de la tesis: EL PAISAJE COMO ELEMENTO VERTEBRADOR DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y EL URBANISMO: ESPACIOS URBANOS, PERIURBANOS Y RURALES

D. DIEGO VERA JURADO, TUTOR de la tesis
AUTORIZA la presentación de la misma

Firma: _____

D. VENANCIO GUTIÉRREZ COLOMINA, DIRECTOR de
la tesis AUTORIZA la presentación de la misma

Firma: _____

ASIMISMO, D. VENANCIO GUTIÉRREZ COLOMINA, EN CALIDAD DE DIRECTOR DE LA TESIS DOCTORAL OBJETO DEL PRESENTE ESCRITO, Y DE CONFORMIDAD CON LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 24 DEL REGLAMENTO DE LOS ESTUDIOS DE DOCTORADO DE LA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA, **INFORMA** QUE LAS PUBLICACIONES QUE AVALAN LA TESIS NO HAN SIDO UTILIZADAS EN TESIS ANTERIORES.

FDO. D. VENANCIO GUTIÉRREZ COLOMINA



ÍNDICE :

CAPÍTULO 1: INTRODUCCIÓN GENERAL Y FUNDAMENTOS METODOLÓGICOS.....Pág. 11 a 30

- 1.1 ANTECEDENTES
- 1.2 OPORTUNIDAD Y JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN
- 1.3 HIPÓTESIS Y OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN
 - 1.3.1 Hipótesis de partida
 - 1.3.2 Objetivos generales
 - 1.3.3 Objetivos específicos
- 1.4 ESTRUCTURA DEL DOCUMENTO
- 1.5 METODOLOGÍA
 - 1.5.1 Metodología General
 - 1.5.2 Plan de Trabajo
- 1.6 RECOPIACIÓN DE DATOS

CAPÍTULO 2: FUNDAMENTOS CONCEPTUALES Y TEÓRICOS.....Pág. 31 a 166

- 2.1 LA EVOLUCIÓN EN EL CONCEPTO DE PAISAJE
- 2.2 DEFINICIONES
 - 2.2.1 Definición de paisaje
 - 2.2.2 Paisaje urbano
 - 2.2.3 Paisaje periurbano:
 - 2.2.3.1 Paisajes rururbanos
 - 2.2.3.2 Paisajes vorurbanos
 - 2.2.3.3 Paisajes suburbanos
 - 2.2.4 Paisaje rural y natural
 - 2.2.5 Especial referencia al Paisaje urbano histórico (Unesco)





- 2.2.6 Análisis visual urbano
- 2.2.7 Infraestructuras verdes en la ordenación urbanística municipal
 - 2.2.7.1 Introducción al concepto de infraestructuras verdes
 - 2.2.7.2 Referencias en el Derecho Comparado
 - 2.2.7.3 Las infraestructuras verdes en la Unión Europea
 - 2.2.7.4 Regulación de las infraestructuras verdes en España
 - 2.2.7.5 Planificación urbanística de la infraestructura verde local
 - 2.2.7.6 Ejemplos de Buenas Prácticas
- 2.2.8 Participación pública en materia paisajística

CAPÍTULO 3: LA EVOLUCIÓN DE LA NORMATIVA PAISAJÍSTICA (I): MARCO REFERENCIAL DEL PAISAJE EN EL DERECHO COMPARADO.....Pág. 167 a 194

- 3.1 PROTECCIÓN Y TUTELA EUROPEA DEL PAISAJE
- 3.2 ESPECIAL REFERENCIA AL CONVENIO EUROPEO DEL PAISAJE:
 - 3.2.1 El Convenio Europeo del Paisaje
 - 3.2.2 La aplicación del Convenio Europeo del Paisaje en Europa
- 3.3 PROTECCIÓN DEL PAISAJE EN EL DERECHO COMPARADO
 - 3.3.1 La Protección del Paisaje en Suiza
 - 3.3.2 La Protección del Paisaje en Reino Unido
 - 3.3.3 La Protección del Paisaje en Alemania
 - 3.3.4 La Protección del Paisaje en Italia
 - 3.3.5 La Protección del Paisaje en Francia
 - 3.3.6 La protección del Paisaje en Estados Unidos
 - 3.3.7 La Protección del Paisaje en Costa Rica

CAPÍTULO 4: LA EVOLUCIÓN DE LA NORMATIVA PAISAJÍSTICA (II): MARCO REFERENCIAL DEL PAISAJE EN ESPAÑA: Normas Estatales.....Pág. 195 a 219

- 4.1 INTRODUCCIÓN
- 4.2 ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 149.1.23 CE





CAPÍTULO 5: LA EVOLUCIÓN DE LA NORMATIVA PAISAJÍSTICA (III): MARCO REFERENCIAL DEL PAISAJE EN ESPAÑA: Normas Autonómicas.....Pág. 220 a 389

- 5.1 INTRODUCCIÓN
- 5.2 EL PAISAJE EN LA ORDENACIÓN DE ESPACIOS NATURALES
- 5.3 ANDALUCÍA. ESPECIAL REFERENCIA A LA ESTRATEGIA ANDALUZA DEL PAISAJE.
- 5.4 ARAGÓN
- 5.5 ASTURIAS
- 5.6 CANARIAS
- 5.7 CANTABRIA
- 5.8 CASTILLA LA MANCHA
- 5.9 CASTILLA Y LEÓN
- 5.10 CATALUÑA
- 5.11 COMUNIDAD VALENCIANA
- 5.12 EXTREMADURA
- 5.13 GALICIA
- 5.14 ISLAS BALEARES
- 5.15 LA RIOJA
- 5.16 MADRID
- 5.17 MURCIA
- 5.18 NAVARRA
- 5.19 PAÍS VASCO
- 5.20 CEUTA Y MELILLA

CAPÍTULO 6: LA EVOLUCIÓN DE LA NORMATIVA PAISAJÍSTICA (IV): MARCO REFERENCIAL DEL PAISAJE EN ESPAÑA: Ordenanzas Locales.....Pág. 390 a 434

- 6.1 INTRODUCCIÓN
- 6.2 PLANES DE MEJORA DEL PAISAJE Y OTRAS INICIATIVAS MUNICIPALES EN LA MATERIA
 - 6.2.1 Plan de Calidad del Paisaje de Madrid
 - 6.2.2 Instituto de Paisaje Urbano y Calidad de Vida de Barcelona
 - 6.2.3 Estrategia y Evaluación de la Iniciativa Urbana en La Coruña
 - 6.2.4 Plan Director de la Infraestructura Verde de Zaragoza
 - 6.2.5 Plan de Calidad del Paisaje Urbano de Lorca
 - 6.2.6 Directrices de Paisaje Urbano de Sevilla
- 6.3 ORDENANZAS LOCALES
 - 6.3.1 Barcelona





- 6.3.2 Cuenca
- 6.3.3 Granada
- 6.3.4 Lérida
- 6.3.5 Lucena
- 6.3.6 Madrid
- 6.3.7 Pozuelo de Alarcón
- 6.3.8 Santiago de Compostela
- 6.3.9 Sevilla
- 6.3.10 Tenerife
- 6.3.11 Teruel
- 6.3.12 Torrejón de Ardoz
- 6.3.13 Torrelaguna

CAPÍTULO 7: EL PRINCIPIO DE SMART REGULATION EN LA NORMATIVA URBANÍSTICA Y DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SU ESPECIAL REPERCUSIÓN EN LA ELABORACIÓN DE NORMAS DE PROTECCIÓN PAISAJÍSTICA.....Pág. 435 a 477

- 7.1 INTRODUCCIÓN AL CONCEPTO DE "SMART REGULATION"
- 7.2 EL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO
- 7.3 REGULACIÓN INTELIGENTE EN LA TRANSFORMACIÓN URBANÍSTICA DEL TERRITORIO. ESPECIAL REFERENCIA A LA AUTONOMÍA LOCAL
- 7.4 EL PRINCIPIO DE "SMART REGULATION" EN LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA Y TERRITORIAL
- 7.5 CONSIDERACIONES PREVIAS A LA ELECCIÓN DEL MODELO DE CIUDAD

CAPÍTULO 8: LA EVOLUCIÓN JURISPRUDENCIAL DEL CONCEPTO DE PAISAJE EN ESPAÑA.....Pág. 478 a 507

- 8.1 INTRODUCCIÓN
- 8.2 EL PRINCIPIO DE DESARROLLO TERRITORIAL Y URBANO SOSTENIBLE
- 8.3 EL PRINCIPIO DE NO REGRESIÓN
- 8.4 EL PRINCIPIO DE PREVENCIÓN
- 8.5 CRITERIOS DE INTERPRETACIÓN
 - 8.5.1 El carácter subjetivo y cambiante del Paisaje





- 8.5.2 El carácter reglado en los suelos de especial protección
- 8.5.3 La preservación de las características paisajísticas
- 8.5.4 La compatibilidad de la normativa de protección paisajística con la legislación de patrimonio histórico-artístico
- 8.5.5 El margen de discrecionalidad en el planeamiento urbanístico y territorial
 - 8.5.5.1 Discrecionalidad de la Administración en la ordenación territorial
 - 8.5.5.2 Discrecionalidad de la Administración en el planeamiento urbanístico.
 - 8.5.5.3 Límites al Ius Variandi

CAPÍTULO 9: ACTUACIONES DE RESTAURACIÓN PAISAJÍSTICA EN PROCEDIMIENTOS DE RESTABLECIMIENTO DE LA LEGALIDAD URBANÍSTICA.....Pág. 508 a 558

- 9.1 INTRODUCCIÓN
- 9.2 BIEN JURÍDICO PROTEGIDO EN LAS MEDIDAS DE PROTECCIÓN DE LA LEGALIDAD URBANÍSTICA
- 9.3 POTESTADES ADMINISTRATIVAS DE PROTECCIÓN DE LA LEGALIDAD URBANÍSTICA
 - 9.3.1 Constituyen una competencia local, esto es, del municipio sobre su territorio
 - 9.3.2 Constituyen una obligación legal de las Administraciones urbanísticas y no una mera facultad
 - 9.3.3 Son diferentes de la potestad sancionadora urbanística
 - 9.3.4 La intervención administrativa se produce "a posteriori"
 - 9.3.5 Las medidas a adoptar tienen un carácter real
 - 9.3.6 Tienen un carácter esencialmente reglado
 - 9.3.7 El ejercicio de las potestades está sujeto a los principios rectores aplicables a la actividad de intervención de las EE
- 9.4 PRINCIPIOS APLICABLES A LAS MEDIDAS DE PROTECCIÓN DE LA LEGALIDAD URBANÍSTICA COMO ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DE INTERVENCIÓN
 - 9.4.1 Principio de Legalidad
 - 9.4.2 Principio de Igualdad Jurídica
 - 9.4.3 Principio de Congruencia
 - 9.4.4 Principio de "Favor Libertatis" o de menor restricción posible a la actividad intervenida
 - 9.4.5 Principio de Proporcionalidad





CAPÍTULO 10: BUENAS PRÁCTICAS: LA PLANIFICACIÓN DEL PAISAJE EN EL ÁMBITO URBANO, PERIURBANO Y RURAL EN EUROPA Y SU VINCULACIÓN CON LA PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA.....Pág. 559 a 617

- 10.1 ACTUACIONES PILOTO EN MATERIA PAISAJÍSTICA
- 10.2 GESTIÓN Y SEGUIMIENTO EN LA TRANSFORMACIÓN DEL PAISAJE
- 10.3 SENSIBILIZACIÓN Y FOMENTO DE LA EDUCACIÓN PAISAJÍSTICA
- 10.4 EJEMPLOS DE BUENAS PRÁCTICAS:
 - 10.4.1 Alemania: El plan de paisaje de Offenburg y la creación de una red verde concéntrica en Hamburgo
 - 10.4.2 Reino Unido: La evaluación del carácter del paisaje de Guildford
 - 10.4.3 Francia: El plan de paisaje de Longwy
 - 10.4.4 Italia: La integración de edificaciones en el paisaje agrario de Passignano sul Trasimeno (Umbría)
 - 10.4.5 España:
 - 10.4.5.1 La creación de espacios "caminables" en Poble Nou (Barcelona)
 - 10.4.5.2 El Estudio de Paisaje en Valencia
 - 10.4.5.3 La implantación industrial de baja intensidad en el Parque Tecnológico de Málaga
 - 10.4.5.4 Impacto socioeconómico del proyecto paisajístico "Caminito del Rey" en Málaga.
 - 10.4.5.5 La Gran Senda de Málaga.

CAPÍTULO 11: CONCLUSIONES Y DISCUSIÓN.....Pág. 618 a 644

- 11.1 PLANTEAMIENTO INICIAL DE LA INVESTIGACIÓN
- 11.2 DESARROLLO Y CUESTIONES INCIDENTALES
- 11.3 CONCLUSIONES FINALES

BIBLIOGRAFÍA.....Pág. 645 a 676





EL PAISAJE COMO ELEMENTO INTEGRADOR DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y EL URBANISMO: ESPACIOS URBANOS, PERIURBANOS Y RURALES

Mi sincero agradecimiento a D. Venancio Gutiérrez Colomina y D. Diego Vera Jurado,
pacientes urbanistas vocacionales.

Para Teresa y Salvador,
Que mi esfuerzo os muestre el camino.

"Los paisajes me han creado la mitad mejor de mi alma" (Ortega y Gasset).

"El paisaje es memoria. Más allá de sus límites, el paisaje sostiene las huellas del pasado, reconstruye recuerdos, proyecta en la mirada las sombras de otro tiempo que sólo existe como reflejo de sí mismo en la memoria del viajero o del que, simplemente, sigue fiel a ese paisaje" (Julio Llamazares).

"Mil gracias derramando pasó por estos sotos con presura, y, yéndolos mirando, con sola su figura, vestidos los dejó de su hermosura" (Juan de Yepes).





1. INTRODUCCIÓN GENERAL Y FUNDAMENTOS METODOLÓGICOS

1.1 ANTECEDENTES

1.2 OPORTUNIDAD Y JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

1.3 HIPÓTESIS Y OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

1.3.1 Hipótesis de partida

1.3.2 Objetivos generales

1.3.3 Objetivos específicos

1.4 ESTRUCTURA DEL DOCUMENTO

1.5 METODOLOGÍA

1.5.1 Metodología General

1.5.2 Plan de Trabajo

1.6 RECOPIACIÓN DE DATOS

RESUMEN: *En este primer Capítulo se realiza una introducción general respecto de la investigación realizada y de sus fundamentos metodológicos, mediante la exposición de los antecedentes, así como de la oportunidad de la misma y su justificación, planteando las hipótesis de partida así como los objetivos a conseguir. También se resume la estructura del documento, se explica la metodología y el plan de trabajo ejecutado y se detalla cómo se ha planteado la recopilación de datos.*

1.1 ANTECEDENTES:

Tradicionalmente, la regulación del paisaje en el ámbito urbanístico y de ordenación del territorio se ha venido contemplando desde una perspectiva transversal a través de leyes de carácter medioambiental relacionadas con es-





pacios naturales, vías pecuarias, montes y similares, sin que existiesen apenas referencias explícitas en la normativa urbanística o territorial directa y, si bien es cierto que tanto una normativa como otra deben convivir y ser aplicadas, a veces de manera directa y a veces con carácter transversal, no existe un tratamiento sistemático y generalizado de los recursos paisajísticos en los instrumentos de planificación que delimite el contenido de dicho concepto jurídico indeterminado.

Las inquietudes “paisajísticas” que ha tenido esta doctorando desde la práctica profesional, como abogada y asesora jurídica en la Administración Local, tienen su origen en la problemática de implementar tanto las directrices europeas como la jurisprudencia y normativa reciente en materia de Paisaje en reglamentos y ordenanzas municipales, así como en la delimitación de su contenido dentro de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística que, en la mayor parte de los casos, se limitan a la remisión a la normativa de carácter ambiental que, transversalmente, fuera de aplicación en ese momento.

En concreto, como responsable jurídica de la Delegación de Urbanismo, Planeamiento, Infraestructuras y Proyectos Municipales del Ayuntamiento de Torremolinos (Málaga) hasta el año 2015 tanto durante los trabajos de Revisión del Documento del Plan General de Ordenación Urbana y Adaptación a la LOUA del municipio, como durante la redacción de varias ordenanzas municipales relacionadas con la rehabilitación, regeneración y mejora urbana de un municipio con un entorno urbano bastante deteriorado, descubrí la necesidad de integrar el elemento del Paisaje, tanto Urbano (en relación a las ordenanzas referidas) como rural (en el Documento de Revisión del PGOU con los informes sectoriales de la Administración autonómica) a los efectos de una mejora de la calidad de vida y de las condiciones socio-económicas de un municipio con un desmesurado y descontrolado desarrollo urbanístico en los años 70 y 80.





A tales efectos, realicé un estudio comparativo de la normativa existente a nivel nacional y autonómico, así como de la jurisprudencia reciente en la materia e, incluso, de aquellos municipios que estaban empezando a integrar el Paisaje Urbano en sus Ordenanzas y procedí a redactar las ordenanzas pertinentes y a presentar la propuesta de modificación de aquellas que se veían afectadas.

En atención a las características arquitectónicas y comerciales de los diferentes lugares de la ciudad, se fijaron, en algunos casos, distintos grados de densidad interventora en el uso natural del paisaje urbano, estructurados territorialmente en zonas. Estas zonas quedan delimitadas según un plan de zonificación por cada distrito, que se adjuntaba como anexo a la ordenanza. Se distinguía, así, entre las normas de aplicación general a toda la ciudad, y las normas especiales, propias de las zonas de prohibición, de restricción o de transición, según el mayor o menor grado de intervención administrativa otorgado a la Administración municipal para el mantenimiento de un paisaje urbano armónico, estético y respetuoso hacia las perspectivas de las construcciones histórico-artísticas, tradicionales y típicas.

1.2 OPORTUNIDAD Y JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

El reconocimiento jurídico del paisaje implica derechos y responsabilidades para todas las instituciones y todos los ciudadanos respecto a su entorno físico. El paisaje es el resultado concomitante de múltiples acciones de transformación debidas a la intervención de diversos agentes en las dinámicas territoriales, de maneras muy variadas y a escalas de tiempo y espacio diferentes. Tales intervenciones pueden resultar de la acción de los poderes públicos que realizan proyectos a gran escala o de acciones individuales en un espacio res-





tringido.

Por ello, en la presente investigación se estudia el análisis de las distintas estrategias que a nivel administrativo se han formulado y la integración de las mismas en las políticas de ordenación territorial y urbanística con el fin de realizar propuestas que permitan incrementar la calidad de la protección, gestión y ordenación del Paisaje.

Dicho análisis se centra en comprobar el respeto de las políticas de intervención a los objetivos de calidad paisajística en el sentido de mejora de la misma o, como mínimo, de evitar el deterioro de la existente, así como en definir reglas e instrumentos que permitan la evaluación y control de la ejecución de los proyectos de ordenación, dotando de mayor seguridad al concepto.

También se ha hecho un seguimiento de la denominada "Política de Paisaje", reconocida en el artículo Primero del Convenio Europeo del Paisaje, y de la formulación de los principios generales, estrategias y directrices por parte de las autoridades públicas competentes que hayan permitido la adopción de medidas específicas con vistas a la protección, gestión y ordenación del Paisaje.

Como concepto jurídico indeterminado, también se ha considerado relevante el análisis exhaustivo de la Jurisprudencia existente en la materia, numerosa, variada y, en la mayoría de ocasiones, delimitadora y aclaratoria de principios, criterios y normas de aplicación.

El elemento innovador de esta investigación, quizás sea la perspectiva del Principio de "Smart Regulation" o de regulación inteligente, esto es, con carácter previo a la entrada en vigor de una norma urbanística o de ordenación del territorio, debemos ser conscientes del efecto y las consecuencias tanto sociales como económicas que su aplicación va a generar y que condicionará no





sólo la viabilidad de la norma en cuestión sino el desarrollo futuro del territorio donde se aplique. Es por ello que dicha norma no sólo tiene que ser más eficaz y eficiente en la consecución de los objetivos de interés público que se persiguen sino que tiene que ser capaz de aportar un verdadero valor añadido, así como provocar beneficios amplios a costes mínimos, respetando los principios de subsidiariedad y proporcionalidad con el fin de lograr un marco reglamentario simple, claro, estable y predecible, tanto para las empresas como para los ciudadanos, esto es, conseguir una "regulación inteligente" (Smart regulation) en la ordenación paisajística del territorio.

1.3 HIPÓTESIS Y OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN.

1.3.1 Hipótesis de Partida.

Todas estas múltiples dimensiones del interés general del paisaje, que destaca el Convenio Europeo del Paisaje y las distintas actuaciones analizadas destinadas a su implementación, corresponden a la diversidad de valores del paisaje:

- . Valores ecológicos, que se refieren a los factores o elementos que determinan la calidad del medio natural, consustanciales al mantenimiento del funcionamiento de los ecosistemas, evaluable por su integridad y salud ecológica)
- . Valores funcionales, utilitarios o productivos, que están relacionados con la capacidad de cada paisaje de servir de marco de vida y proporcionar asiento, recursos y beneficios económicos a la población.
- . Valores culturales, históricos e identificativos, que se corresponden a las huellas paisajísticas más relevantes dejadas y transmitidas por las diversas culturas a lo largo de la historia.





- . Valores escénicos y espirituales relacionados con los paisajes en su conjunto o a determinados elementos que tienen la capacidad de evocar la belleza o provocar emociones y sentimientos.

Consciente de esta pluralidad de valores, debe resaltarse que la extraordinaria riqueza y diversidad de paisajes que alberga un territorio o región constituye un valioso patrimonio, importante no sólo para la identidad y diversidad cultural de las comarcas, ciudades y pueblos, sino también por ser un elemento indisoluble de la salud y de la calidad de vida de sus ciudadanos. Además, la consideración del paisaje en las políticas públicas puede contribuir a la cohesión social, por la posibilidad que ofrece de comprometer a las poblaciones en la gestión de los recursos naturales y el patrimonio cultural, creándose de ese modo un espacio compartido y de convivencia.

Por todas estas razones, el paisaje merece un esfuerzo decidido y continuo por parte de los poderes públicos y los actores privados, encaminado a su protección, gestión y ordenación a fin de lograr un paisaje de la mayor calidad posible.

Por otra parte, las estrategias a desarrollar deben poner un énfasis especial en el paisaje como un activo relevante para el desarrollo económico de las regiones, conectando también en este aspecto con el Convenio Europeo del Paisaje, que en su Preámbulo considera de forma explícita el paisaje como un recurso favorable para la actividad económica, capaz de contribuir a la creación de empleo.

En este sentido, la relevancia del paisaje como recurso para el desarrollo económico es incuestionable y queda patente en distintas formas. La calidad del paisaje ha sido y sigue siendo un elemento imprescindible para el desarrollo turístico, un sector estratégico de la economía andaluza, entre otras. A la generación de renta y empleo en este sector contribuye el paisaje como recurso turístico esencial. Pero lo que en mayor medida pone de manifiesto la importancia





económica del paisaje es el hecho de que la calidad del paisaje se está convirtiendo en un factor de localización cada vez más relevante para atraer inversiones, empresas, turistas y nuevos residentes, teniendo en cuenta que las regiones y ciudades, en el contexto de una economía globalizada caracterizada por una creciente competencia entre territorios, están cada vez más preocupadas por ofrecer una imagen positiva.

Es por ello que las empresas de los sectores económicos más avanzados, con demandas de calidad de vida exigentes, muestran preferencias por las ciudades y regiones que cuentan con una buena oferta, no sólo respecto a los clásicos factores de localización, sino también en cuanto al conjunto de nuevos factores de localización que configuran la calidad de vida de un determinado lugar. La calidad paisajística se encuentra, sin duda alguna, entre estos nuevos factores. Sólo ciudades y regiones que cuidan la calidad paisajística de sus espacios de oportunidad económica (parques tecnológicos, parques empresariales, plataformas logísticas), de sus bordes urbanos, de sus carreteras de acceso y entradas a los núcleos de población, de las arquitecturas heredadas y de los nuevos crecimientos y de sus espacios turísticos ubicados en el medio urbano, rural o litoral, serán suficientemente atractivos para la localización de empresas, turistas y nuevos residentes. A la inversa, la descapitalización paisajística, entendida como el desorden de las cualidades e interacciones propias de un paisaje, puede generar costes para las actividades económicas.

El paisaje es además la imagen del ecosistema, su capacidad de integración permite considerarlo como la primera evidencia de la calidad ambiental y natural de un territorio. Es un indicador por tanto del comportamiento para con el medio de sus habitantes y la primera y última imagen que reciben nuestros visitantes.

En definitiva, al igual que el capital físico y el capital social, el paisaje es un capital, concretamente un capital territorial, a la vez que un servicio suminis-





trado por el capital natural y un valor cultural. Estos tres componentes están íntimamente ligadas: ya que en su vertiente territorial tiene la particularidad de que no se puede deslocalizar, pero puede perder todo su valor si se lo desposee de sus valores naturales y/o culturales. Por ello, para mantener y mejorar la sostenibilidad y competitividad de las diferentes comarcas y ciudades se requiere una atención elevada y permanente al paisaje por los actores públicos y privados.

El presente trabajo se centra en la importancia del Paisaje como elemento definitorio no sólo de un territorio, sino de las políticas económicas, sociales, urbanísticas y otras de diversa índole a desarrollar en dicho territorio, respetando tanto los valores naturales y/o urbanos existentes como el derecho de la población a un desarrollo sostenible de los mismos e, incluso, en el supuesto de territorios especialmente degradados, el derecho de los agentes administrativos, sociales y económicos integrantes del entorno, a intervenir en la mejora del mismo mediante fórmulas de participación conjunta.

La gestión del paisaje es una acción continua en el tiempo destinada a influir en cualquier actividad susceptible de modificar el paisaje. Puede verse como una forma de ordenación adaptativa, que evoluciona por si misma a medida que las sociedades transforman su modo de vida, su desarrollo y su entorno. Se concibe también como un proyecto de territorio que tiene en cuenta las nuevas aspiraciones sociales, las previsiones de modificación de las características biofísicas y culturales y el acceso a los recursos naturales.

La ordenación del paisaje es asimilable a la noción de proyecto de territorio y comprende formas de transformación que tengan la capacidad de anticipar nuevas necesidades sociales mediante la consideración de las evoluciones en curso. Debería ser igualmente consecuente con el desarrollo sostenible y prever los procesos ecológicos y económicos a medio y largo plazo. La ordenación se aplica también a la rehabilitación de espacios degradados (minas, can-





teras, vertederos, baldíos, etc.) para que puedan responder a los objetivos de calidad paisajística formulados.

La intervención sobre el paisaje es una combinación de protección, gestión y ordenación sobre un mismo territorio: ciertas partes y elementos pueden ser protegidos; otros aspectos, en particular los procesos, gestionados; y otros transformados voluntariamente. Es por ello que se requieren tres niveles de acción:

De un lado, la Protección, reservada para conservar y mantener los aspectos significativos o característicos de un paisaje, justificados por su valor patrimonial derivado de su configuración natural y/o la acción del hombre.

Por otro, la Gestión, desde la perspectiva del desarrollo sostenible, pretende garantizar el mantenimiento regular de un paisaje, con el fin de guiar y armonizar las transformaciones introducidas por los procesos sociales, económicos y medioambientales.

Y, finalmente, la Ordenación paisajística, encaminada hacia aquellas acciones con vistas a mejorar, restaurar o crear paisajes.

1.3.2 Objetivos Generales.

Desde un punto de operativo, el principal objetivo de la presente investigación es el de definir y analizar las políticas específicas del paisaje y la integración sistemática de la dimensión paisajística en las políticas sectoriales con influencia directa o indirecta en la transformación del territorio, y es por ello que se ha venido a agrupar en cuatro capítulos. Este primero, donde se realiza una breve introducción al origen de esta investigación y se definen los fundamentos metodológicos de la misma, un segundo capítulo donde se definen los conceptos esenciales de la dimensión paisajística y se analiza la evolución que el mis-





mo ha tenido a lo largo de las últimas décadas, un tercer capítulo que viene a analizar la aplicación práctica de las políticas paisajísticas en distintos sectores, ámbitos y territorios y, por último, el capítulo cuarto donde se detallan las conclusiones alcanzadas en este trabajo y se plantean una serie de argumentos denominados "Discusión", con el que se pretende hacer visible la importancia que el concepto jurídico de Paisaje tiene sobre las políticas territoriales.

1.3.3 Objetivos Específicos.

Para alcanzar el objetivo general de esta tesis ha sido necesario dar respuesta a los siguientes objetivos específicos:

1.- Definir y proponer nuevas formas de colaboración entre los diversos organismos y niveles de la Administración junto con los agentes sociales y económicos del entorno a fin de conseguir la consideración del entorno en su conjunto, integrando y articulando simultáneamente todos los enfoques que, en cada caso concreto, deban considerarse (ecológicos, históricos, culturales, perceptivos y económicos).

2.- Estudiar la posibilidad de mantener, conservar, mejorar y, en casos extremos, la modificación sustancial de aquellos entornos que lo permitan. Esta última modificación sustancial se pretende, por supuesto, para aquellos entornos susceptibles de una renovación urbana total en áreas especialmente degradadas, mediante la tramitación de los oportunos instrumentos urbanísticos y con la colaboración y participación ciudadana.

3.- Detallar y definir los distintos Paisajes existentes en un territorio (urbano, periurbano y rural) a fin de concretar las distintas técnicas de intervención en el mismo.

4.- Analizar la evolución jurisprudencial y normativa del concepto jurídico indeterminado y las interpretaciones que del mismo se han venido haciendo





con respecto a su inclusión en los instrumentos urbanísticos y de ordenación del territorio.

5.- Enunciar, a modo ejemplificativo, la implementación de buenas prácticas en materia paisajística en distintos entornos y territorios.

1.4 ESTRUCTURA DEL DOCUMENTO.

El trabajo se ha estructurado en un total de 11 capítulos, a los que preceden el índice y los agradecimientos, finalizando con las correspondientes conclusiones y referencias bibliográficas.

En este primer Capítulo se realiza una introducción general respecto de la investigación realizada y de sus fundamentos metodológicos, mediante la exposición de los antecedentes, así como de la oportunidad de la misma y su justificación, planteando las hipótesis de partida así como los objetivos a conseguir. También se resume la estructura del documento, se explica la metodología y el plan de trabajo ejecutado y se detalla cómo se ha planteado la recopilación de datos.

La investigación se inicia con el análisis de los fundamentos conceptuales y teóricos del Paisaje, desde un punto de vista genérico. Así, en el Capítulo segundo, partiendo de una evolución del concepto de paisaje a lo largo de la historia, se pretende definir los distintos tipos de paisaje que podemos encontrar desde la perspectiva urbanística y de ordenación territorial, con los distintos tratamientos y circunstancias de cada uno de ellos (paisajes urbanos, periurbanos, rururbanos, vorurbanos, suburbanos, rurales y naturales).

Por su importancia en los últimos años, hemos considerado que también merecen una atención especial los conceptos referidos al paisaje urbano históri-





co, las infraestructuras verdes y la puesta en valor de la participación pública de la ciudadanía en la toma de decisiones en cuanto a soluciones paisajísticas pudieran adoptarse por los gobiernos locales, autonómicos y estatales.

El análisis exhaustivo realizado en torno a la evolución de la normativa paisajística, ha hecho necesario dedicar los siguientes cuatro capítulos al marco referencial del Paisaje desde cuatro ámbitos o perspectivas.

Así, el Capítulo tercero se ha dedicado al estudio del marco referencial del Paisaje en el derecho comparado, con especial alusión tanto a la normativa europea en general como al verdadero instrumento que ha provocado la revisión de las políticas paisajísticas en las dos últimas décadas, esto es, el Convenio Europeo del Paisaje.

El Capítulo cuatro se ha dedicado al análisis de aquellas normas estatales relacionadas directa o indirectamente con la protección paisajística tanto a nivel ambiental como urbanística (en aquellas materias o ámbitos donde se extiende la competencia estatal).

El Capítulo cinco, el más extenso debido a que las políticas paisajísticas en España se vienen desarrollando principalmente por las comunidades autónomas, consiste en un estudio exhaustivo y actualizado de toda la normativa dictada en esta materia por cada una de los territorios, con una especial complejidad por cuanto son escasas aquellas regiones con legislación paisajística específica.

Dada la variedad de normas, instrumentos y regulación paisajística existente en cada comunidad autónoma, hemos optado por restringir nuestro estu-



dio a aquellas que, en cada región, tienen una especial incidencia en la ordenación territorial y el urbanismo, con una expresa referencia, en Andalucía, a la Estrategia Andaluza del Paisaje, y finalmente, a las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

Por último, en el Capítulo sexto, dada la cada vez mayor preocupación de los municipios por establecer una especial protección a los valores paisajísticos que le son propios, hemos considerado de interés dedicar toda su extensión a detallar la evolución de las principales ordenanzas locales en la materia así como su decisiva influencia y el efecto demostrativo generado en el resto de las ciudades.

Una vez finalizado el estudio normativo y vista la dispersión existente y la confusión que ello puede generar tanto a la ciudadanía como a los agentes sociales y económicos intervinientes en la transformación de un territorio, detectamos la necesidad de tomar en consideración la denominada "regulación inteligente" y, por ello, hemos dedicado la totalidad del capítulo séptimo tanto al estudio del principio de "Smart Regulation" como a los estudios de impacto normativo para así garantizar una regulación eficaz en la transformación urbanística y, por tanto, también paisajística, del territorio.

También hemos considerado relevante estudiar la evolución que el Paisaje ha tenido en la Jurisprudencia española, por cuanto, en multitud de ocasiones, son los tribunales los que han venido a definir las líneas "rojas" de actuación en cuanto a instrumentos con incidencia en la transformación paisajística de un territorio. Por ello, en el capítulo octavo no sólo se recoge la casuística existente sino que hemos realizado una compilación de aquellos principios y criterios de aplicación que han venido a definirse a través de la jurisprudencia consolidada de los tribunales.





En el capítulo noveno, y con el devenir de la investigación, hemos considerado de interés incluir una referencia expresa a las soluciones existentes en procedimientos donde se ha afectado o deteriorado, de manera grave, el paisaje existente. Frente a la creencia tradicional de que, una vez hecho el daño, la única solución posible es mantenerlo, las soluciones técnicas más modernas permiten no sólo restaurar paisajísticamente aquellas áreas dañadas por la ejecución de grandes infraestructuras o, simplemente, por la acción del hombre, sino, incluso, realizar mejoras que posibiliten un uso de estos espacios degradados de manera sostenible y racional.

Durante la investigación y como consecuencia de todo el contenido antes expuesto, nos hemos encontrado con ejemplos, soluciones y actitudes que hemos considerado de especial interés, al reflejar la tendencia, en los últimos años, de las administraciones, tanto locales y regionales como estatales, de incluir normas con especial incidencia paisajística en la planificación urbanística y territorial, así como de concienciar a la ciudadanía para la puesta en valor de los paisajes locales, ideando medios e instrumentos para su disfrute. Por ello, hemos incluido, en el Capítulo décimo, algunos ejemplos de buenas prácticas con objeto de dar relevancia a estas actitudes positivas que redundan en beneficio de toda la comunidad.

Finalmente, hemos dedicado el Capítulo once a realizar una serie de reflexiones en cuanto a la investigación realizada, a las preguntas, dudas y cuestiones que pretendíamos resolver y a las que nos han ido surgiendo a medida que avanzábamos en el estudio (mucho más numerosas). Dada nuestra conclusión respecto a éstas, nos ha parecido oportuno plantear una discusión formal de aquellos aspectos hemos considerado más relevantes y sobre los que no existe, hasta la fecha, una solución pacífica.





1.5 METODOLOGÍA.

1.5.1 Metodología General.

La Metodología utilizada ha sido la del estudio comparativo de la normativa existente a nivel nacional, la transposición de las Estrategias Europeas y de la normativa comunitaria sobre la materia, así como la Jurisprudencia reciente que en materia urbanística y de ordenación del territorio ha venido integrando al paisaje como elemento definitorio de aplicación directa.

Asimismo, se han concretado aquellas medidas y buenas prácticas detectadas y relacionadas con el Paisaje a los efectos de poder formular propuestas de actuación de fácil aplicación a los efectos de difundir a las administraciones locales las ventajas de su implementación y su impacto favorable en los municipios.

También se ha procedido al análisis de las distintas estrategias que a nivel administrativo se han formulado en torno al eje paisaje y al estudio de la integración de las mismas en las políticas de ordenación territorial y urbanística.

Como quiera que la ratificación del Convenio Europeo del Paisaje por el Gobierno de España el 6 de noviembre de 2007 y su entrada en vigor el 1 de marzo de 2008 trajo consigo la incorporación del paisaje en la normativa estatal con carácter transversal, se ha estimado pertinente el análisis de la legislación sectorial dictada al efecto y la mayor o menor concreción del concepto paisaje como precepto jurídico en los sucesivos textos legales.





En cuanto a la Investigación Exploratoria, se ha llevado a cabo tanto sobre textos base como recopilaciones bibliográficos, monografías y artículos de opinión en revistas de investigación, habiéndose consultado, entre otras, las fuentes documentales con las que cuenta el Archivo de la Excm. Diputación Provincial de Málaga, la cual dispone de una amplia variedad de estudios paisajísticos y publicaciones al respecto.

Paralelamente, se ha procedido al examen de la Jurisprudencia mediante el análisis de la evolución del precepto Paisaje desde la Sentencia del Tribunal Constitucional 102/1995 de 26 de Junio hasta la fecha.

Con respecto al estudio y seguimiento de la denominada "Política de Paisaje", reconocida en el artículo Primero del Convenio Europeo del Paisaje, se ha procedido a recopilar ejemplos ilustrativos de "Buenas Prácticas", derivadas de estrategias y directrices por parte de las autoridades públicas competentes, que han permitido la adopción de medidas específicas en aras a la protección, gestión y ordenación del Recurso Paisaje.

1.5.2 Plan de Trabajo.

En cuanto al Plan de Trabajo seguido durante los tres años de investigación, se ha configurado del siguiente modo:

1. Introducción al campo-tema y planteamiento del problema

- . Búsqueda y revisión de material bibliográfico





- . Acercamiento al campo
- . Bosquejo de marco conceptual
- . Redacción de la primera versión del índice y del proyecto de investigación

2. Trabajo de campo

- . Establecimiento de vínculo y consultas con Dirección de tesis/tutor
- . Planeación colectiva del proyecto
- . Realización de las actividades propuestas
- . Registro y escritura reflexiva sobre la experiencia de campo
- . Redacción y publicación de artículos relacionados con la investigación (Revista CEMCI, Revista CUNAL, Revista UNIA y Revista Andaluza de Administración Pública).
- . Realización de más de 400 horas formativas en materias relacionadas con la investigación.

3. Análisis y discusión de resultados

- . Redacción del avance del trabajo de investigación a partir de los ejes de análisis
- . Puesta en común y discusión de dicho avance con la Dirección de Tesis y con el Tutor
- . Redacción del documento de tesis doctoral con la supervisión y corrección del Director y del Tutor.
- . Redacción final, edición y presentación de la tesis.

1.6 RECOPIACIÓN DE DATOS:





Es importante señalar que la información recopilada en esta investigación debía incluir aspectos relacionados con el trabajo de la obtención, análisis y presentación de la información y, por tanto, se han utilizado diferentes técnicas en la recolección de datos, también el tratamiento y el análisis de la información, así como las formas en que es presentada toda la información obtenida y con motivo de la investigación.

En cuanto a las *fuentes primarias* y *fuentes secundarias utilizadas*, hemos considerado *fuentes primarias* aquella información oral o escrita recopilada directamente por esta investigadora a través de relatos o escritos transmitidos por los participantes en un suceso o acontecimiento, mientras que las *fuentes secundarias* son aquella información escrita que ha sido recopilada y transcrita por personas que han recibido tal información a través de otras fuentes escritas o por un participante en un suceso o acontecimiento.

En las tareas de acopio o recolección de información, en el que todo es un proceso para el desarrollo de la investigación se han seguido las siguientes etapas:

- a) Localización de la organización
- b) Acceso a la información
- c) Muestreo con propósito
- d) Recolección de información
- e) Registro de información
- f) Asuntos de campo





g) Almacenamiento de información

De acuerdo a lo anteriormente señalado, en el orden cronológico para la obtención de la información necesaria para la investigación, es importante la forma por la cual se clasifica para que al momento de ser necesaria sea de fácil acceso.

Las fuentes específicas utilizadas en la recolección de la información han sido tanto las notas de campo, producto de las actividades de observación como técnica de investigación, como textos, revistas especializadas, prensa, internet, así como bibliografía, investigadores, fotografías y folletos.

De las técnicas señaladas anteriormente, la técnica de observación por la propia temática de la investigación, ha jugado un papel un papel muy importante para el desarrollo del acopio de información. Una vez obtenida la información, el siguiente paso fue la adopción de la forma por la cual se haría el tratamiento de la misma.

En relación a las fuentes de información secundarias, y asumiendo que toda investigación implica acudir a este tipo de fuentes, que suministran información básica, hemos acudido a bibliotecas, enciclopedias, diccionarios, libros, periódicos y otros materiales documentales, como trabajos de grado o revistas especializadas, por cuanto entendemos que la recopilación de datos, desde un enfoque cualitativo, consistía en buscar datos que se convertirían, posteriormente, en información. Lo más difícil, debo reconocer, fue introducirse al ambiente e involucrarse en el tema central a investigar y expresar un profundo sentido de entendimiento del fenómeno estudiado, esto es, concretar el objeto de investigación y ceñirme a ella.





El tratamiento de la información obtenida en la investigación culminó en la última etapa del proceso de investigación, esto es, la interpretación de los resultados obtenidos con la ayuda de los instrumentos contruidos para ello. Dicha interpretación es producto de la operación que se realiza entre el análisis y la síntesis.

Para el desarrollo de la presente investigación fueron utilizados los diversos instrumentos y técnicas de investigación indicados: desde la exploración y recopilación de datos hasta las notas de campo producto de la observación y, por último, la interpretación de los resultados. Y, como se desarrolla en los próximos capítulos, es el deseo de esta investigadora que los resultados obtenidos sirvan, al menos, para dotar de cierta consistencia jurídica al denominado "concepto jurídico indeterminado" que es el Paisaje y que, de alguna manera, la investigación sirva para reforzar su inclusión en los instrumentos de ordenación urbanística y territorial que se desarrollen en los próximos años.



CAPÍTULO 2: FUNDAMENTOS CONCEPTUALES Y TEÓRICOS

2.1 LA EVOLUCIÓN EN EL CONCEPTO DE PAISAJE

2.2 DEFINICIONES

2.2.1 Definición de paisaje

2.2.2 Paisaje urbano

2.2.3 Paisaje periurbano:

2.2.3.1 Paisajes rurubanos

2.2.3.2 Paisajes vorurbanos

2.2.3.3 Paisajes suburbanos

2.2.4 Paisaje rural y natural

2.2.5 Especial referencia al Paisaje urbano histórico (Unesco)

2.2.6 Análisis visual urbano

2.2.7 Infraestructuras verdes en la ordenación urbanística municipal

2.2.7.1 Introducción al concepto de infraestructuras verdes

2.2.7.2 Referencias en el Derecho Comparado

2.2.7.3 Las infraestructuras verdes en la Unión Europea

2.2.7.4 Regulación de las infraestructuras verdes en España

2.2.7.5 Planificación urbanística de la infraestructura verde local

2.2.7.6 Ejemplos de Buenas Prácticas

2.2.8 Participación pública en materia paisajística



RESUMEN: *En este capítulo, partiendo de una evolución del concepto de paisaje a lo largo de la historia, se pretenden definir los distintos tipos de paisaje que podemos encontrar desde la perspectiva urbanística y de ordenación territorial, con los distintos tratamientos y circunstancias de cada uno de ellos (paisajes urbanos, periurbanos, rururbanos, vorurbanos, suburbanos, rurales y naturales).*

Por su importancia en los últimos años, hemos considerado que también merecen una atención especial los conceptos referidos al paisaje urbano histórico, el análisis visual urbano, las infraestructuras verdes y la puesta en valor de la participación pública de la ciudadanía en la toma de decisiones en cuanto a soluciones paisajísticas pudieran adoptarse por los gobiernos locales, autonómicos y estatales.

2.1 LA EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE PAISAJE

Si, en palabras de Durán Sánchez¹, la capacidad humana de contemplar constituye el primer presupuesto para hacer posible la existencia del paisaje, para la comprensión y asimilación del mismo no basta la mera percepción sensorial, sino que es necesario que esos datos que nos suministran los sentidos sean integrados con otra "mirada interior" que necesariamente se vincula a la sensibilidad y a la cultura del que contempla. En consecuencia, la valoración del paisaje, como manifestación de la capacidad de contemplación, es un atributo esencialmente humano.

Entre los textos antiguos en los que hunde sus raíces nuestra cultura occidental encontramos tempranas referencias a la contemplación de la naturaleza. En el relato de la creación del mundo contenido en el libro del *Génesis* se nos dice que Dios creó los árboles, y no sólo los que podían satisfacer la nece-

¹ "El nuevo concepto jurídico del paisaje: Nuevas oportunidades para su defensa", Durán Sánchez, Jose Luis. Consultor Jurídico, Octubre 2012, nº 9.





sidad de alimento, sino otros de los que se nos predica expresamente que eran *pulchrum visu* (delicioso a la vista)². Quizá sea ésta la primera referencia, en nuestra tradición cultural, en la que la naturaleza no se valora en función de la utilidad que puede reportar al hombre en orden a satisfacer sus necesidades materiales, sino como objeto de contemplación por razón de su belleza.

Teniendo en cuenta que la belleza no es un concepto absoluto e inmutable, sino que, por su carácter subjetivo, ha experimentado una considerable evolución a lo largo de la historia, e incluso, dado su carácter variable, dentro de una misma época y de un mismo territorio, puede estar sujeta a distinta interpretación dependiendo del grupo social, étnico o cultural que la aprecie, el Paisaje, como concepto jurídico y objeto de derecho, tampoco había podido sustraerse de consideraciones meramente estéticas³.

Esta dependencia de las consideraciones estéticas, de carácter subjetivo como hemos indicado, ha quedado relativizada, en parte, por las regulaciones que, en las últimas décadas, han venido desarrollándose en orden al establecimiento de instrumentos y medidas de protección paisajística en todas sus vertientes, habida cuenta de la asimilación, por parte de los agentes sociales y económicos, de que la protección del medio ambiente en sentido amplio, y, por ende, del paisaje, contribuye, de manera directa, a la mejora y al desarrollo del territorio y a la optimización de los recursos que le son inherentes. Entre las necesidades sociales actuales, cobra especial importancia la contemplación de espacios naturales, la creación de ciudades habitables, la recuperación de cielos estrellados versus la contaminación lumínica, la rehabilitación de conjuntos históricos o los incentivos a nuevas actividades demandadas por el sector turístico.

² Génesis, 2.9: "Y Jehová Dios hizo nacer de la tierra todo árbol **delicioso a la vista**, y bueno para comer; también el árbol de vida en medio del huerto, y el árbol de la ciencia del bien y del mal". Santa Biblia.

³ Tradicionalmente, el Derecho ha protegido los paisajes que cultural o científicamente se han valorado como bellos o singulares. Esta valoración cultural o científica de la belleza del paisaje también ha sido variable a lo largo del tiempo. No siempre ha coincidido con lo que hoy consideramos un entorno natural agradable.





Pero también es importante delimitar el momento a partir del cual el paisaje es un bien jurídico susceptible de ser tutelado, el momento en el que su contemplación deja de ser un hecho aislado para pasar a formar parte de la cultura y del patrimonio local, regional, nacional o, incluso, internacional.

Agustín Berque⁴ estableció cuatro requisitos que suelen admitirse con carácter general como imprescindibles para poder admitir que una determinada sociedad es "paisajera"; es decir, que está dotada de una cultura paisajista capaz de contemplar y valorar sus paisajes:

1. En primer lugar, que se reconozca el uso de uno o más términos para decir paisaje.
2. También debe existir una literatura oral o escrita cantando la belleza de los paisajes o simplemente describiéndolos.
3. Igualmente, deben constatarse representaciones pictóricas de paisajes.
4. Y, por último, incluir testimonios de jardines cultivados por placer.

Considerando como necesarios estos cuatro requisitos para poder determinar la existencia de una cultura paisajística, lo que resulta difícil es determinar el momento exacto en el que empieza a conocerse y valorarse la misma. Si Berque considera que el origen del paisaje como tal puede situarse en la China antigua durante el auge del Taoísmo, cuyos ideales se remitían a la naturaleza más que al orden social, otros autores apuntan a Roma como la primera cultura paisajista de la historia⁵, justificándose en los jardines de recreo existentes en la Antigua Roma, las representaciones pictóricas (los frescos de Pompeya, por ejemplo), las representaciones literarias (Virgilio y Tíbulo, entre otros), y las distintas palabras existentes para nombrarlos.

⁴ "El pensamiento paisajero", 2009, Biblioteca Nueva, Madrid, 134 p. ISBN 978-84-9742-934-4

⁵ Roger, Alain (2008), "El Paisaje en la cultura contemporánea", coord. por Joan Nogué I Font, pp. 67-86. ISBN 978-84-9742-846-0. En relación con los términos utilizados para referirse al paisaje cita a Cicerón, que en sus cartas a Ático utiliza el neologismo de raíz griega "topothesis" y a Vitrubio que en su famosa obra "De Architectura" utiliza el término "topia" ambos traducibles como paisaje.





EL PAISAJE COMO ELEMENTO INTEGRADOR DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y EL URBANISMO: ESPACIOS URBANOS, PERIURBANOS Y RURALES



Basilica superior, vista desde el ábside

Con independencia de cual sea el origen histórico remoto de la cultura paisajística, suelen citarse los frescos de Giotto en la Basílica de San Francisco, en Asís, pintados hacia 1297-1299, como origen de nuestra tradición paisajista moderna. En ellos, el pintor trata de contextualizar las escenas de la vida de San Francisco en los lugares en los que acontecieron, destacando algunos frescos, como el correspondiente al exorcismo de los demonios de Arezo o el correspondiente a San Francisco dando su manto a un pobre, en los que el esfuerzo por mostrar un paisaje cobra un papel principal en la escena.





EL PAISAJE COMO ELEMENTO INTEGRADOR DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y EL URBANISMO: ESPACIOS URBANOS, PERIURBANOS Y RURALES

Cada territorio representado en estos frescos no es la imagen de un lugar, más o menos cierto, sino la forma en que una sociedad, una cultura, imagina el mundo, la imagen que tiene de él y la manera como lo comprende.



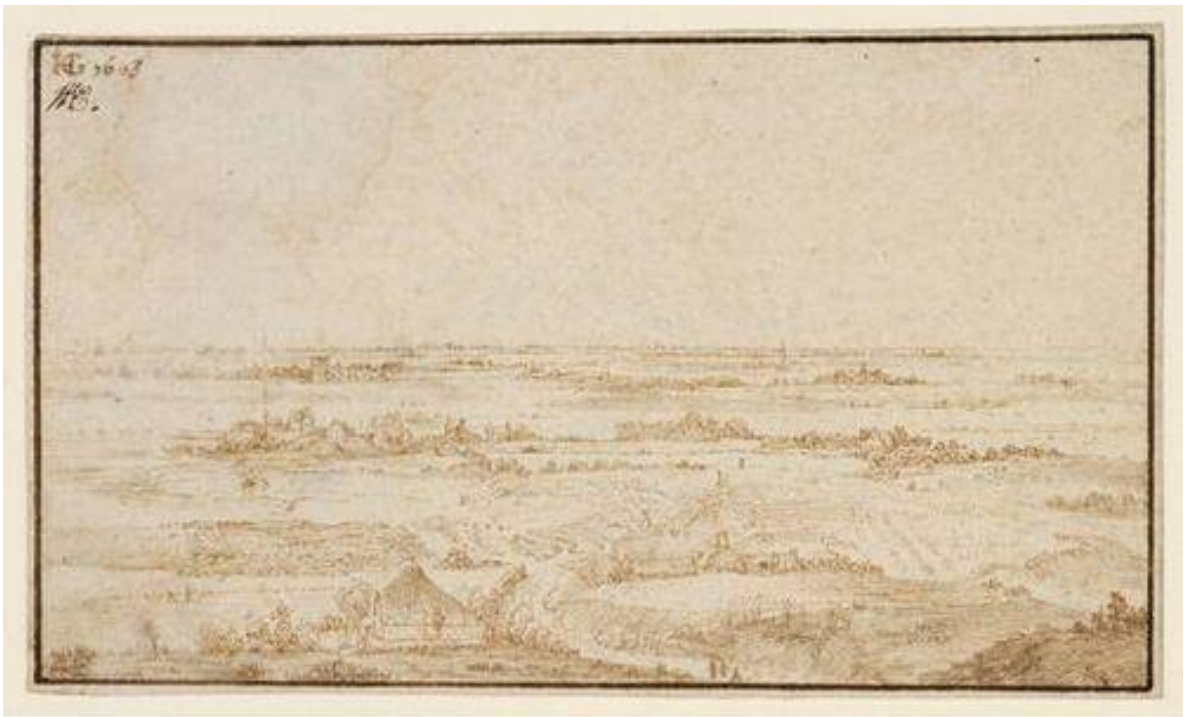
En esta última imagen, a modo de ejemplo, puede observarse como la composición, cuyo centro es la cabeza del santo, presenta dos personajes en primera línea (uno de ellos tocado por el halo de santidad), que se están intercambiando un trozo de tela. Junto a ellos, aparece un caballo y, al fondo, con objeto de dar sensación de profundidad, un paisaje que mezcla naturaleza (rocas y escasa vegetación) con estructuras arquitectónicas en lo que parece asemejarse a un pueblo de casas blancas y una pequeña ermita.

Estos primeros ensayos paisajistas encuentran su culminación en la obra de Hendrick Goltzius, que hacia 1600 comienza a dibujar los primeros paisajes autónomos de los que se tiene constancia al representar las dunas de Haar-





lem¹⁰. A partir de esta obra, el arte y la cultura paisajística se irá desarrollando progresivamente hasta nuestros días en los que se cumplen sobradamente los presupuestos exigidos por Berque para poder hablar de una cultura paisajista.



Dejando al margen los enfoques técnicos propios de cada materia especializada, debemos centrarnos en el concepto jurídico del paisaje. A continuación, nos referiremos a los diversos conceptos que se adoptan desde el Derecho internacional, comunitario e interno.

El primer instrumento internacional de protección del Paisaje fue la Convención para la Protección de la flora, de la fauna y de las bellezas escénicas naturales de los países de América, suscritos en la ciudad de Washington el día 12 de octubre de 1940, con anterioridad a la Carta de Naciones Unidas y las Declaraciones de Estocolmo, Río de Janeiro y Johannesburgo.



La Convención crea, por primera vez, la definición de áreas protegidas que, posteriormente, se trasladarán al resto de normas sobre espacios naturales protegidos, tales como parques nacionales, reservas nacionales, monumentos naturales y reservas de regiones vírgenes, prestando una especial atención a las normas sobre flora y la fauna y, dictando las primeras normas para la vigilancia y reglamentación del comercio internacional de especies protegidas de flora y fauna o de sus productos, lo que posteriormente adopta la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de flora y fauna silvestres, conocida como Convenio CITES.

Más de veinte años después, el 12 de diciembre de 1962, la Conferencia General de la UNESCO celebrada en París elaboró, con carácter previo a la Recomendación, una declaración que incidiría específicamente en los siguientes principios:

1. La consideración de que la protección del paisaje y de los lugares pintorescos debe ser lo suficientemente detallada y rigurosa para preservar la belleza y fragilidad de los mismos, y a su vez, lo suficientemente flexible para permitir que se adapten a los mismos.

2. La universalidad, en la protección del paisaje, por cuanto esta protección debe extenderse tanto a los países urbanos como a los naturales o rurales. Este principio rompe con la tradicional composición estática del paisaje, que limitaba su consideración y gestión a los espacios con una belleza singular o merecedores de un valor ambiental excepcional.

3. La prevención, como principio de cautela que debe vertebrar toda la protección del paisaje.





4. La reparación de los daños, en el sentido de que, cuando no es posible repararlos, se lleven a cabo todas las actuaciones necesarias para ello.

En la Recomendación, asimismo, se incluían todas las medidas preventivas posibles de reparación de los perjuicios causados, así como medidas sancionadoras o represivas de aquellas actuaciones que dañen el paisaje:

- La inspección administrativa.

- La inclusión de obligaciones proteccionistas o gestoras del paisaje en los Planes Urbanísticos.

- La zonificación del paisaje según su calidad o fragilidad.

- La creación, mantenimiento y conservación de reservas naturales y parques nacionales.

- La adquisición de espacios por las poblaciones.

Finalmente, la Convención apostó, decididamente, por la formación, educación y enseñanza relativa en la protección de los paisajes, trabajo al que se deberían aplicar profesores y alumnos, así como la propia Administración educativa.

La Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional, especialmente como hábitat de aves acuáticas, suscrita en Ramsar el 2 de febrero de 1971, reconoció, en su preámbulo, la interdependencia del hombre y de su medio ambiente, considerando las funciones ecológicas fundamentales de los humedales en su calidad de reguladores de los regímenes hidrológicos y en tanto habitar de una fauna y flora características, y particularmente de las aves





acuáticas. Expuesto lo anterior, reconoce que los humedales constituyen un recurso de gran valor económico, cultural, científico y recreativo, cuya pérdida sería irreparable.

Reconoce, en este sentido, el valor estético, ecológico y paisajístico que poseen los humedales y la importancia de su protección, por tratarse de ecosistemas sumamente frágiles.

Otro antecedente internacional de protección del paisaje es la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural, presentada por la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, celebrada en París, del 17 al 21 de octubre de 1972⁶.

Su fin fue la protección del patrimonio cultural y natural amenazado por la destrucción por causas tradicionales de deterioro y por la evolución de la vida social y económica. En ella se consideró que el deterioro o la desaparición de un bien del patrimonio cultural y natural constituía un empobrecimiento nefasto del patrimonio de todos los pueblos del mundo y que su protección debía ser un esfuerzo tanto nacional como internacional.

La citada declaración establecía que incumbe a la colectividad internacio-

⁶ <http://whc.unesco.org/archive/opguide05-es.pdf>. Si bien en ella no se contiene una definición de paisaje, las Directrices prácticas para la aplicación de la Convención del Patrimonio Mundial de 2005 sí nos ofrecen un concepto del mismo definiendo los paisajes culturales como las:

"Obras conjuntas del hombre y la naturaleza" citadas en el Artículo 1 de la Convención. Ilustran la evolución de la sociedad humana y sus asentamientos a lo largo del tiempo, condicionados por las limitaciones y/o oportunidades físicas que presenta su entorno natural y por las sucesivas fuerzas sociales, económicas y culturales, tanto externas como internas."

Como podemos apreciar, se trata de un concepto limitado a los paisajes culturales pero que sin embargo engloba tanto paisajes naturales como paisajes culturales en sentido estricto.





nal entera participar en la protección del patrimonio cultural y natural con valor universal excepcional, prestando asistencia colectiva a dichos efectos.

En este sentido, la Convención diferenciaba entre patrimonio cultural y patrimonio natural. En su art. 1 definía, en primer lugar, el patrimonio cultural, diferenciando tres categorías:

a) Monumentos, entendidos como las obras arquitectónicas, de escultura o de pintura monumentales, elementos o estructuras de carácter arqueológicos, 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.

b) Los conjuntos, concebidos como 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.

c) Los lugares, considerados como obras del hombre y otras 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.

Por otra parte, y respecto del patrimonio natural, el art. 2 de la citada Convención diferenciaba a su vez:

a) Los monumentos naturales constituidos por formaciones físicas y biológicas o grupos de estas formaciones que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista estético o científico.





b) Las formaciones geológicas y fisiográficas y las zonas estrictamente delimitadas que constituyan el hábitat de especies animales y vegetales amenazadas, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista estético o científico.

c) 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.

Años más tarde, la Carta Europea del Patrimonio Arquitectónico, adoptada por el Consejo de Ministros del Consejo de Europa de 26 de Septiembre de 1978, expuso con total nitidez los problemas que aquejaban al patrimonio histórico-artístico, como paisaje cultural o paisaje monumental, constituido no sólo por los monumentos más importantes y los conjuntos históricos y tradicionales, sino también por conjuntos que, aun careciendo de edificios excepcionales, ofrecen una calidad ambiental que hace necesaria su conservación y admitiendo que este patrimonio arquitectónico se encontraba en peligro, amenazado por la ignorancia, por la vetustez, por todas las formas de degradación, por el urbanismo incontrolado exageradamente sensible a las presiones económicas y a las exigencias de la circulación, por restauraciones abusivas y por la especulación territorial e inmobiliaria.

La contribución al desarrollo de instrumentos de protección paisajística de la Convención de Benelux sobre la Conservación de la Naturaleza y la Protección del Paisaje de 8 de Junio de 1982 fue la definición del paisaje incluyendo todos los elementos que conforman el actual concepto de paisaje: la tierra o territorio, los factores que lo conforman y la actitud de la Comunidad. Así, el Paisaje es *"La parte perceptible de la tierra definida por la relación e interacción entre diversos factores: suelo, relieve, agua, clima, flora, fauna y el hombre. En el seno de una unidad paisajística determinada estos fenómenos dan lugar a un esquema fruto de la combinación de*





aspectos naturales, culturales, históricos, funcionales y visuales. El paisaje puede ser considerado como el reflejo de la actitud de la comunidad con respecto a su medio natural y de la forma en que actúa sobre el mismo”.

Por otro lado el Convenio para la salvaguardia del Patrimonio Arquitectónico de Europa, suscrito el 3 de octubre de 1985 en Granada, contenía un régimen jurídico completo en relación con los denominados lugares monumentales, en el sentido de obras combinadas del hombre, con características homogéneas para poder delimitarse topográficamente cuando tuvieran un interés destacado bajo el aspecto histórico, arqueológico, artístico, científico, social y técnico.

El Convenio sobre Diversidad Biológica suscrito en Río de Janeiro el 13 de junio de 1992, y que entró en vigor el día 29 de diciembre de 1993, tuvo como objetivos más importantes la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se derivan de la utilización de los recursos genéticos, mediante un acceso adecuado de los recursos y una transferencia apropiada de las tecnologías pertinentes.

La citada Declaración definió como “diversidad biológica” la variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos, entre otros, los ecosistemas terrestres y marinos y otros ecosistemas acuáticos, y los complejos ecológicos de los que forman parte; comprendiendo la diversidad de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas. En su preámbulo reconoce el valor intrínseco de la diversidad biológica y de los valores ecológicos, genéticos, sociales, económicos, científicos, educativos, culturales, recreativos y estéticos de la diversidad biológica y de sus componentes.

Otro hito importante en la evolución del concepto jurídico del Paisaje fue





la Carta del Paisaje Mediterráneo, instrumento de protección que se aprobó por el Consejo de Europa, firmado por Andalucía, Languedoc-Roussillon y Toscana el 2 de Julio de 1993, y que define al paisaje como *"la manifestación formal de la relación sensible de los individuos y las sociedades en el espacio y en el tiempo con un territorio más o menos intensamente modelado por los factores sociales, económicos y culturales. El paisaje es así el resultado de la combinación de aspectos naturales, culturales, históricos, funcionales y visuales. Esta relación puede ser de orden afectivo, identitario, estético, simbólico, espiritual o económico e implica la atribución a los paisajes por los individuos o las sociedades de valores de reconocimiento social a diferentes escalas (local, regional, nacional o internacional)"*.

El paisaje es, así, el resultado de la combinación de aspectos naturales, culturales, históricos, funcionales y visuales, resultando que esta relación puede ser de orden afectivo, identitario, estético, simbólico, espiritual o económico, y que implica la atribución a los paisajes de valores de reconocimiento social.

Con motivo de las iniciativas tendentes a la creación de una política integrada de desarrollo rural, la Declaración de Cork, suscrita entre los días 7 y 9 de noviembre de 1996, suscitó la necesidad de proteger las zonas rurales, caracterizadas por una particular estructura cultural, económica y social así como por un extraordinario mosaico de actividades y una gran variedad de paisajes (bosques y tierras agrícolas, parajes naturales...)

En el seno de la Conferencia de Hannover (Alemania), celebrada entre el 7 y 8 de septiembre del año 2000, se aprueban por el Consejo de Europa los Principios Directores para el desarrollo territorial sostenible del continente europeo, que contiene distintos principios y medidas tendentes a la preservación, conservación y gestión de los paisajes culturales, a través de las siguientes medidas:





- Integración de la consideración del paisaje en la ordenación del territorio, así como en las políticas sectoriales.

- El estudio y la evaluación general de los pasajes, el análisis de sus características, de los ecosistemas y de las presiones a las que está sometida su transformación, la definición y la aplicación de objetivos de calidad paisajística.

- La puesta en marcha de políticas integradas y orientadas simultáneamente hacia la protección, la gestión y la ordenación de los paisajes.

- La consideración de la atención al paisaje en los programas internacionales.

- El fomento, la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional en materia de paisaje; el intercambio de experiencias y de proyectos de investigación, implicando en particular a las colectividades locales y regionales.

- El fomento de la sensibilización al público de las organizaciones privadas y de las autoridades territoriales sobre el valor de los paisajes.

Como se puede apreciar, en la trayectoria histórica de protección jurídica del paisaje siempre se ha considerado incluido en un concepto más amplio y relevante como es el medio ambiente. Así, la Directiva de la Comunidad Europea sobre Evaluación de Impacto Ambiental del 27 de junio de 1985, en su art. 3, adoptó una definición de medio ambiente que abarcaba elementos naturales, el paisaje, los bienes materiales y el patrimonio cultural.

Del mismo modo, el Convenio del Consejo de Europa sobre Responsabilidad Civil derivada de Actividades Peligrosas para el Medio Ambiente, aprobado





el 8 de marzo de 1993, utilizó un concepto de medio ambiente, abarcando no sólo los recursos naturales abióticos y bióticos, sino también los bienes que componen el patrimonio cultural y el paisaje.

También la Directiva Comunitaria sobre Responsabilidad Ambiental en relación con la prevención y reparación de los daños ambientales, adoptada por el Consejo de Europa en marzo de 2004, se encargó de establecer un marco para la prevención y la reparación de los daños ambientales sobre la base de la responsabilidad ambiental. El régimen jurídico previsto en esta Directiva se circunscribió a los daños ambientales, entre ellos daños a la biodiversidad, daños a las aguas y daños a los suelos.

En su Anexo II, la Directiva Comunitaria desarrolló las reglas a seguir en materia de reparación del medio ambiente, de suma importancia en relación con el tema del paisaje. Dicho sistema reparatorio estuvo basado en los principios que, con posterioridad, se han aplicado tanto al resto de las Directivas como a la normativa de los países miembros de la Unión Europea, esto es, los principios de prevención, precaución y corrección.

El objetivo de la reparación es devolver el conjunto del medio ambiente a su estado básico y compensar por las pérdidas provisionales en que se haya incurrido mediante la rehabilitación, sustitución o adquisición del equivalente a los recursos naturales dañados en el lugar originalmente dañado o en otro diferente. También implica la eliminación de todo perjuicio grave para la salud humana, tanto real como potencial. En la medida de lo posible la autoridad competente debe atender primero aquellas acciones que permitan establecer los recursos naturales y servicios del mismo tipo y calidad y de valor comparable al que tenían los que sufrieron el daño. Si no es posible utilizar el anterior criterio, podrán aplicarse técnicas de valoración monetaria del paisaje dañado a fin de determinar las medidas de reparación compensatoria que se adoptarán.





En cuanto a la protección directa del Paisaje, debemos referirnos al Convenio Europeo del Paisaje, considerado el primer Tratado regional especializado en la protección paisajística y suscrito por los Estados Miembros del Consejo de Europa en el Palazzo Vecchino de la ciudad de Florencia el 20 de octubre de 2000. El Tratado entró en vigor el 1 de marzo de 2004, una vez ratificado por diez de los Estados signatarios, tal y como lo exigía su texto, si bien, dada la especial importancia de este instrumento en el tema objeto de investigación, hemos incluido su análisis en epígrafes independientes.

Como antecedentes del citado Convenio, es necesario citar una gran cantidad de textos jurídicos internacionales dictados en el ámbito de la protección y gestión del patrimonio cultural, natural, ordenación del territorio, autonomía local y cooperación transfronteriza, destacando el Convenio relativo a la conservación de la vida silvestre y el medio rural en Europa (suscrito en Berna, el 19 de septiembre de 1979); el Convenio para la salvaguarda del patrimonio arquitectónico de Europa (firmado en Granada el 3 de octubre del 1985); el Convenio europeo para la salvaguardia del patrimonio arqueológico (suscrito en La Valeta, el 16 de enero de 1992); el Convenio europeo sobre la cooperación transfronteriza de las colectividades o administraciones territoriales (firmado en Madrid el 21 de mayo de 1980); el Convenio sobre la diversidad biológica (suscrito en Río de Janeiro, el 8 de junio de 1992); el Convenio relativo a la protección del patrimonio mundial, cultural y natural (firmado en París, el 16 de noviembre de 1972); el Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en el proceso de toma de decisiones y al acceso a la justicia en materia de medio ambiente (suscrito en Aarhus, 25 de junio de 1998), entre otros.

No es, sin embargo, hasta la ratificación por España del Convenio Europeo del Paisaje, cuando se comienzan a plantear nuevas estrategias y medidas para la protección del Paisaje en nuestro país. Así, el concepto tradicional de





Paisaje no sólo ha experimentado una considerable ampliación de todas sus vertientes, sino que ha redundado en la creación de múltiples instrumentos para su conservación y mejora.

Dada la especial importancia que dicho Convenio cobra en el presente trabajo de investigación, hemos considerado conveniente dedicarle un apartado específico.

2.2 DEFINICIONES

2.2.1 Definición de Paisaje.

En el estudio del paisaje, se diferencian las disciplinas que manifiestan un interés preferente por la materialidad del paisaje y por sus procesos explicativos (ciencias que se ocupan del estudio de la naturaleza y del espacio terrestre como la Biología, Ecología, Geografía o la Geología) de las que tienen por objeto la conducta humana y el sujeto, para las que el paisaje es ante todo un fenómeno que tiene lugar en la mente del observador y un recurso fundamental para el funcionamiento psicológico (estudios de preferencias paisajísticas para establecer factores psicosociales que intervienen en la formulación de tales preferencias o para determinar las variables relevantes en la explicación del juicio estético del paisaje)⁷.

En este sentido, no debe olvidarse la necesidad de analizar el paisaje desde una perspectiva nueva, como resultaría ser la identificación jurídica del mismo y la definición del bien jurídico que se pretende tutelar.

⁷ R. MATA y A. TARROJA (coords.), " *El paisaje y la gestión del territorio. Criterios paisajísticos en la ordenación del territorio y el urbanismo* ", Diputación de Barcelona, 2006





La palabra paisaje tiene su origen en el francés "*paysage*", en el cual "*pays*" refiere a una determinada región o país, mientras que "*age*" es un sufijo utilizado en el idioma francés para conferirle "acción" a una determinada palabra.

El **paisaje** es utilizado, en sus distintas acepciones, por disciplinas tan dispares como la geografía, la arquitectura, la economía, la biología, el arte, e incluso la literatura. Si bien todas estas acepciones son diferentes, tienen como base común que encontramos uno o más observadores que se refieren a una extensión de terreno, destacándose generalmente por características que lo hacen diferenciarse (ya sean positivas o negativas).

Si para la Geografía, el término paisaje se define como un área de la superficie terrestre que nace como resultado de la interacción de diversos factores (bióticos, abióticos y antrópicos), para la Biología el paisaje está formado por el conjunto del relieve terrestre y lo que hay sobre él: la vegetación y la huella que produce la actividad humana.

Si para la Arquitectura el paisaje es un conjunto de elementos de tipo físico-biótico o natural y antrópico o artificial que, al ser delimitados por el observador, configuran una escena con algún sentido, en armonía, con un orden y con un mensaje territorial, para las Ingenierías se concibe como una percepción humana del medio físico, unida a la huella que deja el hombre en el territorio y en el tiempo.

Si la Economía entiende el paisaje como un recurso para el desarrollo de una región o territorio mediante la acción del hombre, las ciencias sociales lo conciben como un producto resultante de una transformación colectiva de la



naturaleza y como la proyección cultural de una sociedad en un espacio determinado.

Si, desde un punto de vista cultural, el Paisaje es una creación del ser humano que se asocia a textos escritos, pinturas, mapas e, incluso, a instituciones sociales, para el ámbito urbanístico y de ordenación del territorio, es, como veremos en el presente trabajo, cualquier parte del territorio tal y como lo percibe la población y cuyo carácter es el resultado de la acción y la interacción de factores naturales y/o humanos.

Así, y aún refiriéndose al mismo hecho y tratándose de la expresión del paisaje, dichos enfoques aprecian escalas diferentes de la realidad espacial y aspectos de la misma poco convergentes. La consideración multidisciplinar del paisaje ha evolucionado por caminos diferentes y con frecuencia ha sido un diálogo entre sordos.

Ahora, la definición establecida por la Convención Europea del Paisaje puede contribuir a la creación de un punto de inflexión y a que esta situación de falta de entendimiento sea superada, puesto que reúne los diferentes aspectos que han captado el interés de las distintas disciplinas. En ella, esencialmente se nos dice en primer lugar que el paisaje es un hecho objetivo y por tanto sujeto a la administración o gobierno como tantos otros aspectos de la realidad; en segundo lugar, que depende de la valoración o percepción que de él tengan las poblaciones (actualmente se discute si debe restringirse este último término a los habitantes de cada territorio o debe abrirse a otros grupos, como los visitantes y turistas); finalmente, se señala que el paisaje es el resultado de unos determinados factores (naturales, humanos y sus interrelaciones), de modo que las actuaciones que en él incidan deben hacerse con conocimiento de causa o podrían quedar reducidas a declaraciones de buenas intenciones o de mera es-





cenografía.

Si acudimos al Diccionario de la Lengua de la Real Academia Española, el Paisaje puede ser definido como parte de un territorio que puede ser observado desde un determinado lugar, como un espacio natural admirable por su aspecto artístico o como una pintura o dibujo que representa un paisaje como espacio natural admirable. También se recoge el término de "paisaje protegido" como aquel espacio natural que, por sus valores estéticos y culturales, es objeto de protección legal para garantizar su conservación.

Por lo que respecta a esta definición del paisaje, desde siempre ha existido una indefinición o ambigüedad que ha asociado alternativa y confusamente el paisaje a aspectos naturales del territorio, de una parte, y a su forma y fisonomía, de otra.

Según Zoido Naranjo⁸, las intenciones dominantes respecto del paisaje siempre han sido las de protección y conservación, muchas veces sin distinguir entre estos dos términos.

De forma muy infrecuente aparecen otros propósitos u objetos, como los de realizar, mejorar los paisajes existentes y prever o gestionar su evolución. De esta manera, la prevalencia casi absoluta de las actitudes conservacionistas es, en realidad, reduccionista, pues obliga a tener en cuenta sólo los paisajes previamente calificados (paisajes protegidos, paisajes naturales, paisajes de interés histórico) y anula la posibilidad de aplicar el conocimiento del paisaje a la totalidad del territorio, puesto que en este caso propondrían su petrificación

⁸ F.ZOIDO NARANJO, "Paisaje y actuación pública. Inserción en la legislación y planificación europeas", en *Paisaje y Medio Ambiente* (Seminario: Soria, 2-6 julio 1996), Universidad de Valladolid, 1998, pp. 29-44.





de manera indefinida.

No debe olvidarse que, en ocasiones, se ha optado por una concepción dinámica del paisaje, ya no por sus valores ambientales, visuales y naturales del mismo, o por la belleza que representa, sino por el carácter antiestético de éste⁹.

Las políticas públicas en materia de paisaje ya no se circunscriben a su protección o preservación, sino también hacia su gestión, con objeto de que los paisajes que por cualquier circunstancia hayan perdido sus rasgos vuelvan a disponer de los valores ambientales y ecológicos que los caracterizaron. Se consagra la denominada "universidad del paisaje" por cuanto este concepto abarca los paisajes urbanos y los paisajes naturales; las bellezas naturales y las áreas antiestéticas o degradadas.

Estas políticas de gestión del paisaje rompen la tradicional concepción estática y reduccionista del mismo extendiéndose tanto a los espacios de un importante valor ambiental como a los que no disponen de ninguno. En igual sentido, distintas Comunidades Autónomas reconocen un suelo rústico de protección paisajística denominada de restauración y en el que se recogen, por ejemplo, las áreas extractivas abandonadas susceptibles de restauración ambiental o paisajista.

Expuesto esto, la Convención Europea del Paisaje (CEP), firmada por los Estados miembros del Consejo el 20 de octubre de 2000 en Florencia, rompe, de una vez por todas, con la concepción estática o conservacionista del paisaje y en consecuencia lo define como "*cualquier parte del territorio tal y como lo perciba la población, cuyo carácter sea el resultado de la acción y la interacción de factores naturales y/ o humanos*".

⁹ En este sentido, interesa constar la Declaración del Paisaje Protegido del Corredor Verde lindante con el Parque Natural de Doñana, tras la catástrofe ambiental del vertido minero de Aznalcóllar, Decreto 112/2003, de 22 de Abril, que aprobó el corredor Verde entre la Sierra Morena y el Parque de Doñana.





Además, la Convención entiende que el paisaje participa de manera importante en otras cuestiones de interés general, culturales o sociales, y lo considera, asimismo, como un recurso económico que puede contribuir al desarrollo económico y social, así como a la creación de empleo o al desarrollo del turismo.

De lo anterior se extrae que el paisaje se encuentra compuesto por dos elementos fundamentales, uno natural y otro cultural, que se pueden encontrar separados, o bien yuxtapuestos en un mismo espacio físico.

Por su parte, Collado Capilla y Gómez-Pardo Gabaldón¹⁰ estiman que la definición del paisaje contenida en el Convenio Europeo del Paisaje supera ampliamente la concepción tradicional que desde antiguo se tuvo del mismo, todo ello por distintos motivos:

-Por sentido cualitativo, porque supera la naturaleza romántica y las connotaciones naturalistas o medioambientales que siempre lo han caracterizado.

-Por su ámbito de aplicación, porque va mucho más allá de la relación unívoca que se ha venido estableciendo entre paisaje y espacios de gran valor.

-Por su tratamiento, porque supera el carácter sectorial con el que siempre se venía abordando.

Expuesto lo anterior, el Convenio Europeo del Paisaje propone una definición de corte racionalista y que identifica paisaje con la percepción de cualquier parte del territorio que tiene la población a partir de sus factores tanto naturales como humanos.

Continuando, así pues, con la correcta conceptualización del paisaje, la doctrina suele diferenciar, en primer lugar, el paisaje natural del paisaje cultu-

¹⁰ V. COLLADO CAPILLA y S. GÓMEZ-PARDO GABALDÓN, "Marco legislativo en materia de paisaje en la Comunidad Valenciana", *V Reunión de talleres para la aplicación del Convenio Europeo del Paisaje*, Girona.





ral.

En primer lugar, por paisaje natural se entiende un conjunto estable de componentes naturales socialmente percibido como relevante y jurídicamente tutelado que puede estar intrigado por formaciones físicas, biológicas, geológicas y fisiográficas, así como las zonas estrictamente delimitadas que constituyan el hábitat de especies animales y vegetales, o bien zonas naturales, todas con algún tipo de valor estético o científico.

Por otro lado, el paisaje cultural sería aquel conjunto igualmente estable, pero conformado por elementos creados por la interacción humana, percibidos como significativos y por tanto, resguardados por el ordenamiento jurídico, pudiendo estar conformado por obras arquitectónicas, de escultura, pintura, elementos de carácter arqueológicos, inscripciones, cavernas, grupos de construcciones, obras del hombre u obras conjuntas del hombre y la naturaleza que posean algún valor desde la perspectiva histórica, estética, etnológica o antropológica.

El concepto de medio ambiente abarca los recursos naturales abióticos y bióticos, así como los bienes que componen el patrimonio cultural y natural. Por lo tanto, el paisaje, desde cualquiera de los puntos de vista posibles, es parte integrante del ambiente y, por tanto, objeto de tutela por parte de derecho.

Finalmente y siguiendo la doctrina elaborada por Martín Mateo¹¹, tres son las características propias del paisaje: estabilidad, visualización y utilidad.

-Estabilidad: el Paisaje es estable, por lo menos durante un periodo. Hay

¹¹ R. MARTÍN MATEO, *Tratado de Derecho Ambiental*, volumen III, Trivium, Madrid, 1997, pp. 505-505.





valoración de la fragilidad visual en cuanto susceptibilidad al cambio y expresión de grado de potencial evolución. Así, un paisaje marino incluye el devenir de las olas y una percepción de playa que no se altera por lento desplazamiento de las dunas. En invierno y en verano cambian algunos elementos pero la infraestructura permanece. Los componentes más significativos del paisaje son, sin duda, la vegetación y el agua, pero también aquí se insertan otros elementos del reino mineral que crean componentes inanimados.

-Visualización, en tanto el paisaje es algo que se percibe por vista, aunque también puede ser detectado gratamente por otros sentidos; el olor de las flores, la brisa acariciando árboles, el rumor de las olas. Pero lo relevante es la percepción fundamental visual; para que exista, es necesario que lo captemos.

-Utilidad. El paisaje es un recurso natural, en el sentido de que es suministrado por la naturaleza, es escaso y proporciona satisfacciones a los que lo perciben. Los beneficios pueden ser exclusivamente extraeconómicos, consistentes en el mero placer estético, en la sensación de equilibrio, de calma y felicidad, o en la satisfacción lúdica asociada a la contemplación de la belleza, o a las emociones suscitadas por las referencias culturales o incluso beneficios económicos como tendremos la ocasión de comprobar en apartados posteriores.

Pero con independencia del concepto de paisaje ofrecido por las distintas corrientes doctrinales, este trabajo también ha entrado a analizar cuál ha sido la definición que sobre el mismo han adoptado las pocas normas que se han atrevido a reglamentar éste de manera pormenorizada.

En primer lugar, el art. 3 de la Ley 8/2005 de Protección, Gestión y Ordenación del Paisaje de Cataluña (LPGOPCat) lo define como *"cualquier parte del territorio, tal y como la colectividad lo percibe, cuyo carácter deriva de la acción de los factores naturales y humanos y de su interrelación"*.





Por otro lado, el antiguo art. 4 del Decreto de Generalitat Valenciana 120/2006, de 11 de agosto, por el que se aprobó el Reglamento de Paisaje de esta Comunidad y que reproducía el Convenio de Protección del Paisaje, definía el mismo como *“cualquier parte del territorio, tal como es percibida por las poblaciones, cuyo carácter resulta de la acción de factores naturales y/o humanos y de sus interrelaciones”*.

Si bien este Decreto fue derogado por Ley 5/2014, de 25 de Julio, de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, mantiene la misma definición en el artículo 6º, ampliándose significativamente las características del paisaje y determinándose cuáles son las dimensiones y extremos que configuran y dan razón al mismo:

- a) Perceptiva, considerando no sólo la percepción visual, sino la del conjunto de los sentidos.
- b) Natural, por cuanto que los factores tales como suelo, agua, vegetación, fauna, aire, en todas sus manifestaciones, estado y valor son constitutivos del paisaje.
- c) Humana, considerando que el hombre, sus relaciones sociales, su actividad económica, su acervo cultural son parte constitutiva y causa de nuestros paisajes, lo que enlaza con la vertiente cultural de paisaje.
- d) Temporal, entendiendo que las dimensiones perceptiva, natural y humana no tienen carácter estático, sino que evolucionan a corto, medio y largo plazo en relación al paisaje.

En las Islas Baleares, la ley 12/2017, de 29 de Diciembre, de Urbanismo, se refiere, de manera genérica, a la obligación de las políticas públicas, en vir-





tud del principio de desarrollo sostenible, de contribuir a la eficacia de las medidas de protección del patrimonio cultural y del paisaje (art. 3.2.c), pero sin incluir una definición concreta del término. El cambio de gobierno autonómico supuso la paralización de la tramitación de la Ley de Protección del Paisaje, cuyo borrador contemplaba que, dentro del concepto de paisaje, se integrara la totalidad del territorio balear, entendiendo como tales todos los espacios terrestres: áreas naturales, urbanas, periurbanas rurales, las aguas interiores y marítimas, sin distinguir si el paisaje en cuestión fuera fruto de una acción humana más o menos intensa o si fuera predominantemente natural, aplicable tanto a los paisajes remarcables, como a los cotidianos o a los degradados, sin perjuicio de lo que disponga la normativa o el planeamiento vigente.

En el mismo sentido, el art. 3 de la Ley 7/2008, de 7 de julio, de Protección del Paisaje de Galicia define el mismo como: *“Cualquier parte del territorio tal y como la percibe la población, cuyo carácter sea el resultado de la acción y de la interacción de factores naturales y humanos”*, de conformidad con la terminología internacional definida por el Convenio Europeo del Paisaje.

Dicha definición coincide con la definición del paisaje otorgada por el art. 3, apdo. 26 de la Ley Estatal 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (LPNB), que define a éste como:

“Cualquier parte del territorio cuyo carácter sea el resultado de la acción y la interacción de factores naturales y/o humanos, tal como la percibe la población”.

Se aprecia, que la definición del Paisaje realizada por todos los cuerpos legales referidos acentúan la visión perceptiva, natural y humana del mismo, si bien la Ley 42/2007 pormenoriza la definición de paisaje y asimila dicho con-





cepto al de recurso natural¹² junto con el de las aguas, el de suelo y el de subsuelo, las tierras (según su capacidad de uso), y otros.

A pesar de los beneficios que brinda la protección del paisaje en los planos ambiental, social y económico, las deficientes técnicas de producción agrícola, forestal, industrial y minera, la falta de planificación urbanística estatal y regional, el acelerado crecimiento del transporte, la industria y el comercio en general, así como los cambios en la economía mundial están acelerando la transformación del mismo y, en ocasiones, degradándolos, con las consecuencias que ello acarrea a la población.

Por ello, el paisaje se ha convertido en un elemento de tutela por parte del derecho, en especial del derecho ambiental y urbanístico, y por tanto un bien jurídico tutelado. Dicha protección se da por parte de diversos instrumentos internacionales, leyes y reglamentos, tanto estatales como autonómicos y, en fin, por el entero bloque de legalidad.

El paisaje desempeña un papel preponderante de interés general en los campos cultural, ecológico y social, y a la vez constituye un recurso favorable par la actividad económica.

En el *plano ambiental*, constituye un elemento indisoluble de la calidad de vida humana, tanto de los medios urbanos como los rurales, en las zonas degradadas, así como los de gran calidad, en los espacios de reconocida belleza excepcional y en los más cotidianos.

¹² Art. 3.30: "Recursos naturales: todo componente de la naturaleza, susceptible de ser aprovechado por el ser humano para la satisfacción de sus necesidades y que tenga un valor actual o potencial, tales como: el paisaje natural, las aguas, superficiales y subterráneas; el suelo, subsuelo y las tierras por su capacidad de uso mayor: agrícolas, pecuarias, forestales, cinegética y de protección; la biodiversidad; la geodiversidad; los recursos genéticos, y los ecosistemas que dan soporte a la vida; los hidrocarburos; los recursos hidroenergéticos, eólicos, solares, geotérmicos y similares; la atmósfera y el espectro radioeléctrico, los minerales, las rocas y otros recursos geológicos renovables y no renovables".





Dentro de la *perspectiva social*, contribuye a la formación de las culturas locales y es un componente fundamental del patrimonio natural y cultural; así como también contribuye al bienestar de los seres humanos y a la consolidación de la identidad de los pueblos.

En el *plano económico*, el paisaje influye en el valor de la tierra y actualmente es presupuesto básico para las actividades relacionadas con el turismo sostenible, generadores de empleo y riqueza para las localidades que han sabido preservar un entorno valioso¹³.

Expuesto esto, nadie discute el especial protagonismo del paisaje como *recurso turístico* y la incentivación desde los estamentos públicos y privados en la conservación, gestión y rentabilización del paisaje. En este sentido son ya numerosas las leyes o decretos autonómicos que han proclamado la importancia de la preservación del paisaje como reclamo turístico y elemento dinamizador del mismo¹⁴.

Particularmente ilustrativa es la Exposición de Motivos del Decreto 95/2007, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Plan Especial de la Actividad Turística de la Isla de La Palma (Canarias), y que define el paisaje como "el elemento identificador de la oferta turística de la Isla".

¹³ A. FABEIRO MOSQUERA, < La creciente importancia del paisaje en el ámbito europeo: su reconocimiento como interés colectivo por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y la promoción de su tutela por el Convenio Europeo del Paisaje >, *Revista Española de Derecho Administrativo*, 131 (2006), pp. 517-547.

¹⁴ Como ejemplo, Ley 11/1997, de 12 de diciembre, de Turismo de la Región de Murcia; Ley 6/2002, de 12 de junio, sobre Medidas de Ordenación Territorial de la actividad turística en las Islas de Hierro, La Gomera y La Palma; y el Decreto 340/2003, de 9 de diciembre, por el que se aprueba el Plan General de Turismo de Andalucía, o la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.





Uno de los primeros reconocimientos normativos del paisaje como factor de promoción y fomento del turismo aparece en la Ley 4/2004, de 30 de julio, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje de la Generalitat Valenciana (derogada por Ley 5/2014), que especificaba, en su artículo 27, que integraban las políticas de paisaje aquellas relativas a la ordenación territorial y urbanística, cultural, medioambiental, agraria, social, turística y económica, así como cualquier otra que pueda tener un impacto directo o indirecto sobre el.

También la Ley 11/1997, de 12 de diciembre, de Turismo de la Región de Murcia, o el Decreto 340/2003, de 9 de diciembre, por el que se aprueba el Plan General de Turismo de Andalucía, reconocieron el protagonismo fundamental del paisaje en la promoción del turismo.

Finalmente, no deben olvidarse las distintas estrategias, de marcado carácter turístico, llevadas a cabo por distintos ayuntamientos en la realización de campañas, entre otras de cicloturismo, senderismo y otras actividades que tienen como protagonista al paisaje.

2.2.2 Paisaje urbano

Ante la diversidad de posiciones desde las que se afrontan hoy las definiciones e interpretaciones de paisaje, es necesario comenzar por indicar que el paisaje no es un ente de carácter objetivo sino que se trata de una construcción mental que cada observador elabora a partir de las sensaciones y percepciones que aprehende durante la contemplación de un lugar, sea este rural o urbano.

Por tanto, desde un punto de vista subjetivo, el paisaje no es la naturale-





za ni siquiera el medio físico que nos rodea o sobre el que nos situamos, sino que se trata de una elaboración intelectual que realizamos a través de ciertos fenómenos de la cultura. De la misma manera que el paisaje no es la naturaleza ni el territorio, el Paisaje Urbano no es la ciudad, ni alguno de sus enclaves significativos, sino la imagen que de ella se destila, bien sea esta individual o colectiva¹⁵.

Si ha resultado lento y difícil el proceso de generar el concepto paisaje en la cultura occidental, mucho más difícil ha sido el madurar la idea de paisaje en la contemplación del medio urbano, es decir, al enfrentarse el espectador con su mirada a esos escenarios artificiales surgidos de intereses políticos o económicos, cuando no de la mera voracidad especulativa sobre el valor del suelo o la edificación, lo que, en muchos casos, amputa a esos lugares, por su sordidez y monótona cotidianidad, la posibilidad de poder proyectar sobre ellos los estados de ánimo de un espectador que intenta contemplar la escena con desinteresada mirada estética.

En realidad, el concepto de "paisaje urbano", para el que aún no poseemos en ninguno de los idiomas de raíz latina una palabra específica que lo nombre, está terminando de cuajar en nuestra cultura desde hace medio siglo, cuando a finales de los años cincuenta el arquitecto Gordon Cullen (1959) propuso el término de "*townscape*" como título para uno de sus libros¹⁶, dedicado al análisis de los fenómenos visuales, perceptivos y constructivos que ofrece la ciudad.

Una vez que es posible deslindar el concepto paisaje como un fenómeno cultural y no como un mero producto causal de la naturaleza o una construc-

¹⁵ Maderuelo, J. "*El Paisaje Urbano*", Revista Estudios Geográficos, Julio-Diciembre 2010, pp.575-600. ISSN: 0014-1496

¹⁶ Cullen, G. (1959): "*Townscape*". Londres, Architectural Press; trad. española: El paisaje urbano. Barcelona, Blume, 1974.





ción física, una vez que comprendemos que se trata de un fenómeno subjetivo, podemos empezar a plantear la idea de la ciudad como un lugar que, al ser capaz de provocar sensaciones estéticas y sentimientos afectivos, reclama la capacidad de ser interpretado como paisaje.

Las diferentes maneras como se ha visto e interpretado la ciudad en cada época en Occidente nos ilustran sobre el lento proceso que ha conducido en nuestra cultura a la formulación de la idea de paisaje urbano. En este sentido, los dibujos, la cartografía, la pintura, las narraciones literarias, las ilustraciones, la fotografía, la publicidad, el cine y otras manifestaciones de carácter cultural, entre ellas, por supuesto, la arquitectura, son las herramientas que nos permiten realizar esta investigación.

Uno de los primeros tratados de arquitectura que se redactaron en el Renacimiento, el de Francesco di Giorgio Martini, nos muestra la ciudad como una figura antropomórfica. En él la ciudad es entendida como un organismo, asimilada a la imagen del cuerpo humano, así, en la cabeza que piensa y dirige se ubica el palacio del gobernante; en el lugar del corazón que siente se halla la iglesia; en el estómago se sitúa la plaza del mercado, mientras que los musculosos brazos y piernas corresponden con los bastiones que defienden la ciudad.

De esta semiótica medieval se pasará a idear la ciudad según abstracciones geométricas, como hace Antonio Averlino el Filarete en un tratado escrito e ilustrado en torno al año 1465 en el que describe una ciudad imaginaria que llama Sforzinda en honor a su mecenas, Francisco I, duque de Sforza. Así, la ciudad ideal corresponderá a una geometría también ideal que, difícilmente, se concreta en imágenes reales, por más que el propio Filarete se esfuerce en dibujar fantásticos edificios para ella.

Tal vez, el momento decisivo en el que se produce el salto desde este





EL PAISAJE COMO ELEMENTO INTEGRADOR DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y EL URBANISMO: ESPACIOS URBANOS, PERIURBANOS Y RURALES

tipo de representación simbólica del medioevo a una interpretación realista del mundo, lo que conocemos en arte como la asunción del Renacimiento, fue cuando hacia 1413 Filippo Brunelleschi, que estaba empezando a proyectar en Florencia la cúpula de Santa Maria dei Fiore, realizó dos tavolette en las que representó sendas vistas de su ciudad, se trata de las primeras representaciones perspectivas sobre un lugar real de las que tenemos noticia, una mostraba el Baptisterio y la Piazza del Duomo, tomada desde la puerta oeste de Santa Maria del Fiore, la otra presentaba la Piazza della Signoria.

Ninguna de estas dos pinturas de Brunelleschi ha llegado a nuestros días, sólo sabemos de su existencia, procedimiento y contenido por las minuciosas descripciones que nos ha legado su biógrafo Antonio Manetti que han permitido la reconstrucción de una taboletta que se ha mostrado, como atracción turística, en la puerta del Duomo.





Toda vez que el trabajo de los pintores de aquella época consistía en representar historias extraídas de las Sagradas Escrituras, la mayoría de las escenas que debían pintar tienen lugar en Jerusalén o unos parajes, como el monte Calvario o el Huerto de los Olivos de Getsemaní, desde los que se divisa la ciudad a la que deben hacer referencia pictórica para situar el acto. Pero la ciudad de Jerusalén no era conocida ni por los pintores ni por los destinatarios de las pinturas. La interpretación de las Escrituras conduce nuevamente a tópicos, en los que una parte representa la ciudad en su totalidad.

Así pinturas como Entrega de las llaves a San Pedro (1481-1482), de Pietro Perugino, o Los desposorios de la Virgen (1504), de Rafael Sanzio, nos muestran Jerusalén representada por un único edificio, un templo de planta circular ubicado en una amplia explanada o plaza, tal como la literatura describe el lugar donde se encuentra la mezquita de Umar, también conocida como Cúpula de la Roca, que era tomada entonces por el Templo de Salomón.

En realidad, tanto Perugino como su alumno Rafael y el resto de sus imitadores utilizan la plaza y el templo como simple escenario en el que situar el tema de sus pinturas, Jesucristo con sus apóstoles en el acto de la entrega de las llaves del Templo, que se ve al fondo como referencia, o la boda de la Virgen con san José ante el Templo de Jerusalén. En este tipo de pintura tanto la arquitectura, el monumento templario, como la ciudad están sirviendo de telares y bambalinas a la escena religiosa.

Siglo y medio después de descubiertas las leyes de la perspectiva y de los experimentos de Brunelleschi sobre la ciudad de Florencia, Sebastiano Serlio, al final de su Libro Secondo, que está dedicado a la perspectiva, como si fuera un apéndice, titulado "*Trattato sopra le Scene*", presenta tres vistas de la ciudad





como escenas teatrales, definiéndolas con los términos: cómica, trágica y satírica¹⁷.

La cómica y la trágica están configuradas por edificios que forman claramente unas amplias calles en las que se distinguen fachadas, loggias, arcos y monumentos que, después, desarrollará en los siguientes libros de sus tratados de arquitectura. La tercera de las escenas, «la satírica», como corresponde al tema, representa un bosque en el que se abre una calle formada por árboles que también fuga al fondo. Las recortadas siluetas de las copas de los árboles refuerzan la idea de telar escenográfico por encima de cualquier pretensión de ver en ella el germen de un paisaje.

La idea de que la ciudad es el escenario de las tragedias y los dramas, tanto de los históricos como de los acontecimientos coetáneos, tendrá como consecuencia que se generen espacios específicos para esos acontecimientos, así la plaza del mercado se convirtió en el lugar donde instalar la hoguera de la Inquisición, donde realizar las procesiones, las paradas militares o las corridas de toros. Según la vida urbana se muestra en público, los espacios se van convirtiendo en escaparate de escenas cotidianas de la vida de la ciudad, y, a continuación aunque aún en un estadio primitivo, surgen los primeros intentos de diseñar un modelo urbano acorde con principios estéticos y paisajísticos.

A modo de ejemplo, cuando la familia Farnese decide edificar su palacio en la via Giulia, con el fin de mostrar en público su poder, no sólo construyen uno de los mayores edificios de la Roma de su época, sorprendente por la belleza con que Sangallo y Miguel Ángel dotaron sus fachadas y proporcionaron el patio, sino que diseñan una inmensa plaza abierta ante ante la puerta principal

¹⁷ "Tratatto di architettura. Libro 2: Tratatto di prospettiva & Tratatto sopra le scene". Serlio, S. Edición dedalo Roma, 2010. ISBN:88-95913-24-8.



que permite que el palacio se muestre en toda su magnitud sin que ningún otro edificio interrumpa su contemplación. Para ello la familia Farnese compró las fincas de delante del palacio y encargó las obras a Miguel Ángel quien realizó el trazado del pavimento con un gran dibujo ajedrezado cuyos cuadros tenían la anchura de las calles de la fachada del edificio. Fachada y plaza quedan así estrechamente entrelazadas como una misma realización regida por los ritmos de la arquitectura del palacio.



G. Van der ... Palazzo Farnese ... Chiesa di S. Brigida, Chiesa di S. Maria del Orzione della la Morte, 3. Arco che passa su la Strada Giulia, 4. Palazzo della Religione Teutonica, 5. Palazzo Mandorli.

Después del saqueo de Roma en 1527, el emperador Carlos V exigió en 1536 ser recibido en Roma por el Papa, en su camino de vuelta de la campaña que había mantenido en Túnez contra los turcos, de la que había salido victorioso. Para recibir los honores Carlos V debía entrar en la ciudad como los antiguos generales del Imperio Romano, realizando con sus tropas un gran desfile de tres kilómetros de longitud. Para ello accedería a la ciudad por la Porta Asinaria concluyendo el itinerario en la basílica de San Pedro, donde sería recibido

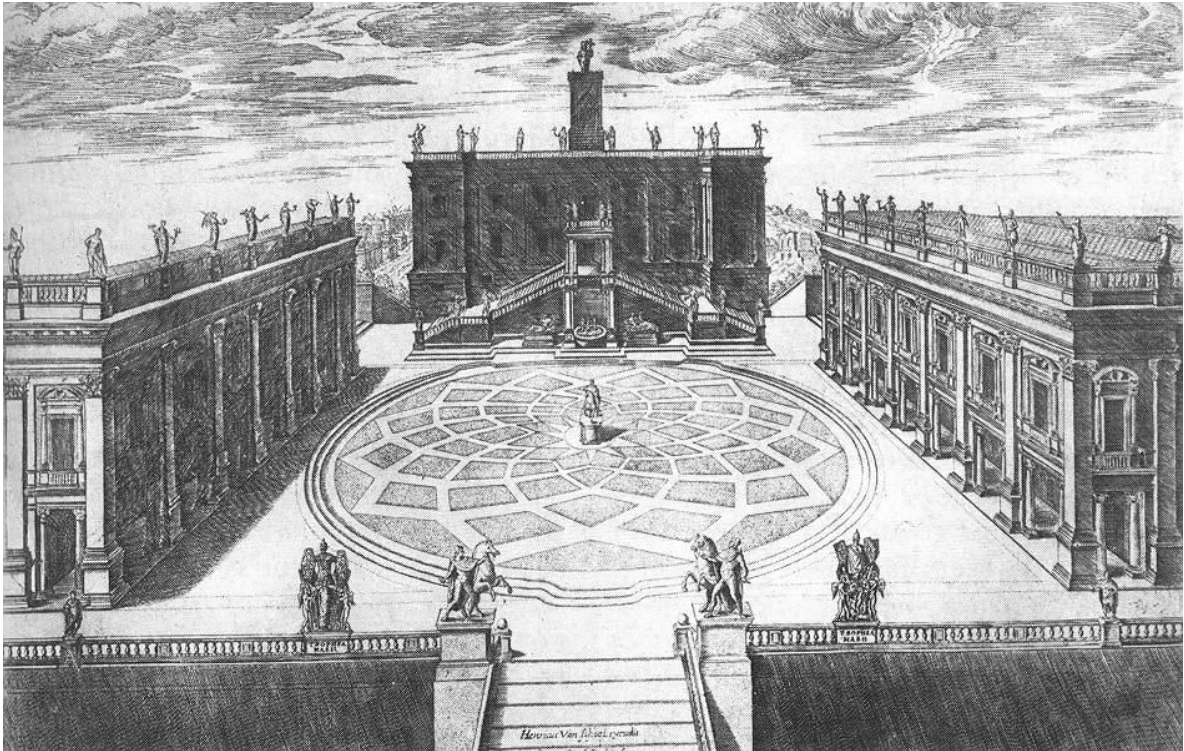


por Alessandro Farnese, pontífice Pablo III.

Para poder realizar este fastuoso desfile el Papa, que deseaba la reconciliación con el emperador, ordenó que se despejara y engalanara el trayecto de lo que sería la avenida imperial. El punto del trayecto más difícil de mejorar era la subida al Campidoglio, sede del poder civil, que se encontraba en un estado lamentable, con el Palazzo Senatorio y el Palazzo dei Conservatori en ruinas, la plaza sin pavimentar y con un escabroso acceso en rampa.

Para solucionarlo el papa Pablo III pidió a Miguel Ángel que regularizara esta plaza, iniciándose así el trabajo urbanístico más importante de la Roma del siglo XVI. Miguel Ángel ideó un proyecto pero, dado el escaso tiempo y el elevado coste, no se pudo realizar entonces. Para el acto de recibir a Carlos V apenas se limpió la explanada y se colocó una estatua ecuestre, de Marco Aurelio, de época romana. El proyecto de Miguel Ángel, que se llevó a cabo después de muerto el artista, consistía en ordenar la fachada del Palacio Senatorio, con la escalera de dos tramos y la torre centrada con la fachada, construir una nueva fachada al Salón de los Gremios, construir un nuevo edificio simétrico para ocultar el monasterio franciscano de Santa María Aracoeli, convertir la plaza en un escenario público, pavimentar la plaza en torno a la estatua y construir unas enormes escaleras de acceso, la cordonata.





Miguel Ángel diseña esta plaza con planta trapezoidal, dibujando con el pavimento una figura ovoide trenzada con rombos curvados, lo que provoca en quienes ascienden por la cordonata, el efecto óptico de que la plaza parece mucho más profunda de lo que en realidad es. Este tipo de visión perspectivoscenográfica no sólo dista mucho de una concepción paisajista sino que sitúa la mirada sobre el hecho urbano en una dirección bien distinta a la que están empezando a aplicar los pintores del paisaje en los Países Bajos.

Estos actos son premonitorios de una nueva visión de la ciudad como conjunto de escenarios urbanos que es paralela y coetánea de la definición de la escena teatral que, por ejemplo, Palladio diseña para el teatro Olímpico de Vicenza y que, no sin razón, conocemos con el nombre de "*escena a la italiana*", en la que el espectador, colocado en un punto fijo en el patio del teatro o sentado en un palco, contempla un acto que sucede en un escenario dotado con un decorado arquitectónico, con puertas de las que entran y salen personajes y ventanas desde las que se asoman o escuchan otros. Construcciones ur-



banas de este tipo se repetirán por todas las ciudades italianas y europeas durante el Barroco, sirvan como ejemplo, en la ciudad de Roma, el entorno de la iglesia de Santa Maria della Pace, de Pietro Da Cortona, o los tres edificios que Filippo Raguzzini construye en la Piazza di Sant'Ignazio como telares teatrales ante la iglesia de los jesuitas.

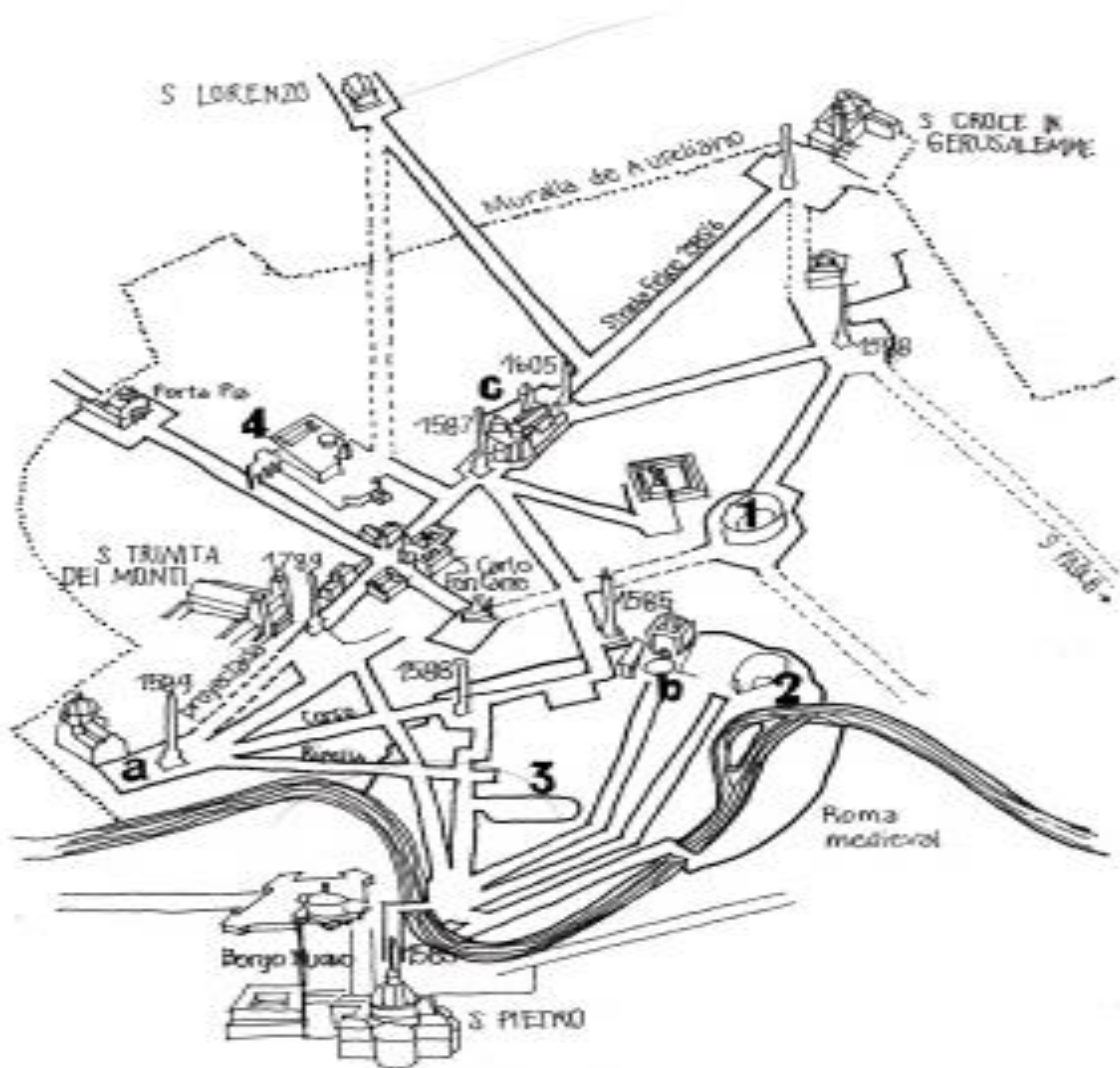


La primera iniciativa para la conexión de monumentos en la ciudad real proviene del papa Sixto V que, nada más acceder a su pontificado, recurre a la apertura de nuevas calles y viales en Roma, así como a organizar una serie de túneles visuales, a imitación de las perspectivas pictóricas, por medio de obeliscos que permitían al peregrino orientarse en la ciudad y no perderse en la localización de las siete basílicas en las que debía escuchar misa, según el programa religioso establecido para obtener el jubileo.

Se realizan varias acciones simultáneas, que combinan la apertura de las grandes vías con la colocación de los obeliscos ante cada una de esas iglesias de peregrinación de manera que exista una conexión visual de un punto a otro. Estas grandes operaciones se combinan con pequeños arreglos y ampliaciones dentro de los propios monumentos, o en otras ocasiones destinadas a resolver los problemas topográficos de la ciudad. Desde la puerta del Popolo se abre un tridente formado por la vía Ripetta, la vía del Corso y la vía Felice. La vía Felice,



se rompe al llegar a la Trinitá dei Monti, y ha de continuar en la vía del Babuino hasta Santa María la Maggiore y de ahí, hasta San Juan de Letrán. Se conecta Santa Maria la Maggiore, mediante la estrada Pía, enlazando el Quirinal con Porta Pía. Esta actividad sistemática, lleva a seguir conectando la ciudad, las basílicas entre sí a través de la colocación de un obelisco ante ellas que las identifica desde la lejanía en cada una de las vías. Es decir, desde Santa María la Maggiore, puede verse el obelisco de la Trinitá dei Monti, o el de San Juan de Letrán en su época (actualmente está dividido por la Plaza Vitorio Emanuele).

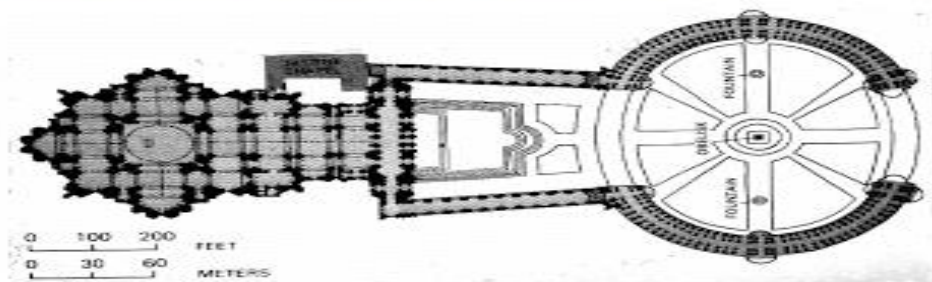




EL PAISAJE COMO ELEMENTO INTEGRADOR DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y EL URBANISMO: ESPACIOS URBANOS, PERIURBANOS Y RURALES

A partir del siglo XVI los ediles de muchas ciudades europeas van a tomar conciencia de que el prestigio de la ciudad y, consecuentemente, sus posibilidades comerciales van a depender de la buena imagen que la ciudad sea capaz de ofrecer. Con este motivo se procede a la redacción y edición de historias de cada ciudad en las que, sin necesidad de ceñirse a la verdad, se pretenderán orígenes mitológicos y actos milagrosos, con vistas de las ciudades y de sus monumentos más significativos, y, no menos importante, se comienzan a construir nuevos monumentos, plazas y edificios, demoliendo barrios enteros de la antigua ciudad para construir escenarios urbanos que expresen la magnificencia y el poder económico de sus moradores.

Como ejemplo podemos citar la plaza del Vaticano con la construcción de una fachada monumental de la basílica, encargada a Carlo Maderno, y con la impresionante columnata que levanta Gianlorenzo Bernini sobre la mitad del antiguo barrio del Borgo.





Todas estas actuaciones barrocas que hoy configuran los mejores trazados de las ciudades europeas, con la construcción de edificios y fachadas de una impresionante monumentalidad, la apertura de plazas con grandes fuentes y monumentos, de avenidas formando tridentos, escalinatas monumentales, etcétera, pueden concebirse como los primeros intentos de diseño urbano desde una perspectiva paisajística.

Pero también, debemos considerar los primeros intentos de ofrecer una imagen de la ciudad como paisaje a nivel pictórico. En este orden, Gaspard Van Wittel, un artista holandés nacido en Amersfoort, que consiguió un enorme éxito en Italia, fue capaz de aplicar sus conocimientos sobre el nuevo arte paisajista, desarrollado en su país natal, a la representación de ciudades. En su pintura se percibe una enorme exactitud y precisión en la reproducción fidedigna de edificios y en los efectos de perspectiva, con los que consiguió impresionantes vistas panorámicas. Sus cuadros se caracterizan por ser testimonios del ambiente y de la vida de su tiempo descubriendo una posibilidad de transformar estas grandes vistas apaisadas al entorno urbano, generándose una escuela en la que Giovanni Paolo Pannini tiene gran importancia.



Foto: "Vista de San Marco". Gaspar van Wittel



EL PAISAJE COMO ELEMENTO INTEGRADOR DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y EL URBANISMO: ESPACIOS URBANOS, PERIURBANOS Y RURALES

Sin embargo, las vistas urbanas no llegaron a ser “paisaje urbano”, el peso de la perspectiva escenográfica, por un lado, y, por otro, la importancia concedida a los monumentos concretos como catalizadores de la imagen de la ciudad, impedirán que la ciudad sea contemplada en el siglo XVIII como auténtico paisaje. Los vedutistas venecianos serán la prueba de ello, construyendo en sus cuadros escenarios cerrados por edificios en los que se muestran los actos políticos y las fiestas mundanas, cuando no la vida cotidiana. Si nos fijamos en las vistas de Canaletto descubriremos una clara disposición escenográfica, conseguida por la cualidad de ciertos espacios, como la plaza de San Marcos que es como una caja escénica, con su proscenio, fondo y telares laterales, así como por los «golpes de efecto» en la composición de los personajes.



Foto: El Gran Canal Venecia, Antonio Canaletto. Wikipedia

No es hasta Bernardo Bellotto que los nuevos espacios urbanos no se





consideran meros decorados, como en el Barroco, sino que se van a convertir en el inicio de un nuevo tipo de ciudad caracterizada por una planificación que contempla espacios abiertos, con grandes avenidas, que preludian lo que será la ciudad del siglo XIX. Sus diferentes protectores, entre los que encontramos a Augusto III de Sajonia, María Teresa de Austria o Estanislao Augusto Poniatowski, rey de Polonia, querían que sus ciudades, que entonces estaban alcanzando una magnificencia moderna, fueran objeto de pinturas y grabados porque, efectivamente, estas ciudades, estaban siendo remodeladas y modernizadas para dotarlas de una fisonomía muy diferente a la que tienen las anteriores ciudades barrocas.

Pintando estas nuevas ciudades, Bellotto se puede permitir iniciar el primer paso hacia el paisaje urbano, sobre todo al enfrentarse a otro tipo de luz y de cielos, como los de Varsovia. En la pintura veneciana del siglo XVIII se puede apreciar cómo se produce ese paso desde las escenografías urbanas que se aprecian en los primeros cuadros de Canaletto a los paisajes urbanos del Bellotto maduro.



Foto: Pirna vom rechten elbufer mit der landstrasse bei posta - Bernardo Bellotto. Wikipedia





El paso, sutil, hacia el paisaje se produce cuando los pintores vedutistas venecianos empezaron a prestar atención a los efectos de la luz natural y generaron una sensibilidad hacia los valores atmosféricos. Surgieron entonces cuadros de una intensa y vibrante luminosidad donde efectos aparentemente accesorios, como el centelleo del agua, cobran tanto interés como los precisos detalles arquitectónicos.

La Revolución Francesa supuso un nuevo orden social y político que se reflejó, como en ninguna otra, en la transformación de la ciudad de París.

A mediados del siglo XIX todas las grandes ciudades fueron objeto de una profunda transformación. En pocos años la población de Londres y París se triplicó, adquiriendo unos tamaños excepcionales. Las ciudades que progresaban y crecían necesitaban nuevas infraestructuras, como estaciones de ferrocarril, fábricas y almacenes; también teatros, mercados y edificios suntuarios e institucionales cuyas presencias transformaron la fisonomía de la ciudad aportando grandes masas edificadas, torres, chimeneas y puentes que reclamaron, a su vez, otros tipos de espacios urbanos que ya no pueden basar su composición en efectos escenográficos o teatrales.

El caso, sin duda, más significativo y ejemplar fue el de la transformación que experimentó París durante los dieciséis años en los que el barón Georges-Eugène Haussmann permaneció al cargo de la prefectura del Sena. Los acontecimientos de la revolución de febrero de 1848 y el golpe de estado de diciembre de 1851, que desembocó en el Segundo Imperio, aconsejaron la demolición de los edificios que configuraban las calles medievales del centro de la ciudad, convertidas en auténticas ratoneras para las fuerzas del orden público, sustituyéndolas por espaciosas y rectilíneas arterias que fueran adecuadas para los movimientos de las tropas y para poder efectuar descargas de fusilería. Surge





así un nuevo tipo de avenida, denominado boulevard, junto con las grandes plazas y los cuatro inmensos parques públicos: Bois de Boulogne, Bois de Vincennes, Buttes-Chaumont y Parc Montsouris, diseñados por una nueva estirpe de ingenieros entre los que destacan Adolphe Alphand y Jean-Pierre Barillet-Deschamp, quienes constituyeron un conjunto de nuevos espacios públicos particularmente propicios para el desarrollo de una intensa vida social que surge y se exhibe en ellos.

Por ello, París, con sus bulevares y sus jardines, será el modelo para las transformaciones que todas las ciudades occidentales experimentaron en la segunda mitad del siglo XIX y primeras décadas del XX proporcionando los modelos de calzadas, alcantarillado, iluminación urbana de gas, plantación de árboles y el diseño y colocación de lo que hoy denominamos el mobiliario urbano, aportando gran cantidad de planos en planta y en sección de calles, plazas, jardines y parques, ofreciendo imágenes del tipo de paisaje que se puede componer con esos elementos urbanos.

También contribuyeron los pintores impresionistas, que quedaron prendados de las maravillas que ofrece la naturaleza con sus fenómenos lumínicos y atmosféricos, y quienes, con más ímpetu, entraron en el tema de la representación de la ciudad moderna, de París y sus innumerables novedades, y lo hicieron desde el bagaje y la sensibilidad propios de los pintores paisajistas.



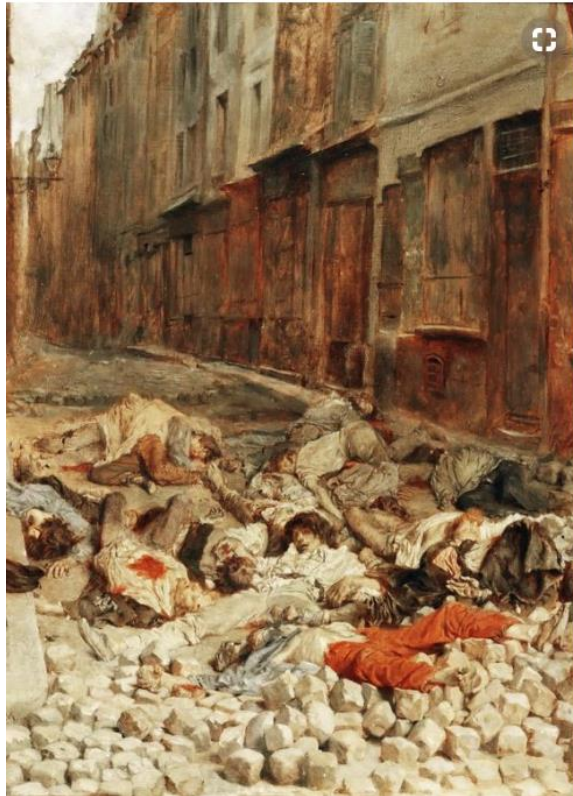


Foto: Las Barricadas, Jean-Louis Ernest Meissonier (Wikipedia)

Los personajes urbanos de la nueva ciudad industrial serán presentados como héroes. En algunos casos serán héroes a la antigua usanza, como los defensores de la Comuna de París, levantando las barricadas y cayendo fulminados sobre la calzada de adoquines, tal como son pintados, entre otros, por Jean-Louis Ernest Meissonier, en el cuadro titulado La barricada, rue de la Mortellerie (1849), pero en la mayoría de los casos se trata de héroes modernos, como los que graba Costantin Guys, personajes anónimos, protagonistas de asuntos cotidianos, sobrevivientes de la vida urbana.



Foto: War encampment, Constantin Guys, Wikipedia

Resulta sorprendente comprobar de qué manera estos pintores vayan a encontrar en las transformaciones urbanas de París un tema pictórico de similar intensidad paisajística a aquellas representaciones de paisajes naturales que venían haciendo hasta ese momento. Los pintores impresionistas se fijaron tanto en las nuevas construcciones que se efectuaban en el interior de la ciudad como en los lugares más periféricos y aparentemente poco atractivos para el ojo artístico, como los suburbios industriales de Ivry o de Pontoise, pintados por Guillaumin, Monet o Pizarro, con el humo de las chimeneas y las locomotoras.

El procedimiento fotográfico que desarrolló Daguerre como recurso para la construcción de aquellos escenarios fue otro de los inventos que ensanchó la mirada del paseante, permitiendo considerar la ciudad como auténtico paisaje.



EL PAISAJE COMO ELEMENTO INTEGRADOR DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y EL URBANISMO: ESPACIOS URBANOS, PERIURBANOS Y RURALES



Foto: Boulevard du Temple, Louis Jacques Mandé Daguerre, Wikipedia

Las vistas fotográficas tomadas por Nadar desde un globo aerostático, permitieron entender la ciudad de París como un inmenso panorama, como un paisaje en el que se aprecian con claridad las fachadas de los edificios y los grandes bulevares.



Foto: Gaspard-Félix Tournachon (NADAR), Redtrees Times

Pero la ciudad no está formada sólo por las poderosas obras de ingeniería



y los edificios que conforman los bulevares como una gran perspectiva fugada, sobre la que cae la nieve. La ciudad está constituida por las gentes, por ese conjunto heterogéneo de personajes que la habitan y la transitan, por las costumbres, el lujo, la elegancia y la miseria.

El periodista inglés Ebenezer Howard¹⁸ planteó la idea de la ciudad jardín como respuesta a la sórdida y antihigiénica ciudad industrial, sin embargo, los esquemas que publicó (v. Howard, 1902) para explicar su idea de ciudad jardín no tienen nada de paisajísticos, por el contrario, generó con ellos una tendencia a la visión cenital, esquemática y zonificadora del territorio que queda definida por una geometría determinada por circulaciones, polígonos y zonas, términos nuevos, tanto en el lenguaje de la geografía rural como en el de la arquitectura, con los que se definió una incipiente nueva disciplina que, bajo el nombre de "urbanística", vera la luz en los primeros años del siglo XX.

Las profesiones de "arquitecto de paisaje" y "urbanista", con sus respectivos reconocimientos universitarios, surgieron casi simultáneamente en los últimos años del siglo XIX desde el impulso que dieron Frederick Law Olmsted y Calvert Vaux con sus experiencias en el diseño y creación del Central Park de Nueva York y de urbanizaciones como Oack Park, en Chicago.

¹⁸ "*Ciudades Jardín del mañana*", 1902. Editorial Círculo de Bellas Arte. 1ª ed. 224 páginas, ISBN: 849477526X ISBN-13: 9788494775260





Foto: Central Park, Wikipedia

En esos mismos años Camillo Sitte¹⁹ contempla la ciudad según principios artísticos, y empiezan a realizarse estudios analíticos sobre la morfología de calles y plazas de ciudades históricas que se enfrentan al hecho urbano desde propuestas puramente estéticas y perceptivas. Sin embargo, la falta de sensibilidad paisajista por parte de los arquitectos de entonces, formados en la tradición de las Écoles des Beaux-Arts es manifiesta, ya que su preocupación fundamental era la de representar correctamente en las fachadas la dignidad de la función del edificio o de los propietarios que lo habitaban, sin ocuparse de conseguir una imagen urbana del conjunto de la ciudad, como si esa imagen fuera el resultado casual de la suma de cada uno de los edificios que se construyeron²⁰.

Los arquitectos que se adscribieron al Movimiento Moderno, fundando los CIAM (Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna) en 1928, reclama-

¹⁹ *"Construcción de ciudades según principios artísticos"*, Ed. Canosa, 1926, 217 páginas

²⁰ En este sentido, Adolf Loos, denunció en 1910 esta falta de sensibilidad en un artículo titulado *"Arquitectura"* (Loos, 1972, pp. 221-231; 1993, pp. 346-355), en el que denuncia no sólo la incompreensión que provoca el desarraigo cultural del arquitecto con respecto al paisaje sino que reconoce al diseño (que él denomina ornato) como el mal de la arquitectura.





ron las competencias sobre el urbanismo, la planificación y el diseño de la ciudad contemporánea. En el congreso número IV, celebrado en 1933, dictaron los principios del urbanismo de la modernidad, conocidos con el nombre de Carta de Atenas²¹. En ese documento, en el que se pedía la segregación funcional de la ciudad, no se cita ni una sola vez la palabra paisaje.

La ciudad de los arquitectos de la modernidad ofrece, como consecuencia, la imagen de neutralidad y racionalidad que destilan los principios del funcionalismo. Repartidas las funciones urbanísticas entre ingenieros y arquitectos la ciudad del siglo XX tuvo que afrontar enormes problemas como el incremento exponencial de la población, la inclusión masiva dentro de sus angostas calles del automóvil, la multiplicación de funciones y servicios, la presencia impertinente de la publicidad, la segregación social de los ciudadanos y otros problemas que han tenido costosas soluciones funcionales y económicas, pero a cambio de su solución se ha homogeneizado la apariencia del tejido urbano y, durante los años setenta, en plena política de la sociedad del bienestar, se denota una profunda ausencia de carácter particular y estilo propio en cada una de las ciudades europeas.

Mientras que el urbanismo como disciplina se ocupa de la experiencia del planeamiento y equipamiento urbanos, expresándose en valores cuantitativos, como áreas, densidades, ocupación, aprovechamientos, etcétera, el campo del paisaje se ocupa de temas que se expresan en términos cualitativos, tales como carácter, composición, estilo o coherencia visual, que se manifiestan en la adecuación e idoneidad de materiales, texturas, colores, sonidos, etcétera, con los que se han configurado los diferentes ambientes urbanos.

Una vez solucionados los acuciantes problemas urbanos que acosaron a

²¹ Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna (1954). Le Corbusier, de Villeneuve, Jeanne, ed. *La Carta de Atenas, el urbanismo de los CIAM*. Buenos Aires: Contémpora





las grandes ciudades europeas en los años inmediatamente posteriores a la segunda guerra mundial, éstas se han convertido en polos de atracción para el comercio, el turismo y los acontecimientos deportivos o culturales. Los equipos de gobierno municipales de las grandes ciudades han entrado entonces en una competencia muy similar a la que viven las grandes empresas.

Los ediles de todas las ciudades se han empezado a preocupar por ofrecer una imagen limpia, confortable, amena y divertida de su ciudad, con el fin de atraer turismo, comercio o cualquier tipo de actividad, para ello se han reordenado espacios, cambiado pavimentos, instalado fuentes, esculturas, zonas ajardinadas y árboles, muchos árboles. También se ha contratado a publicistas buscando generar una "imagen de marca"²². De esta manera las ciudades están perdiendo realidad física para ser bienes consumibles.

En esta dinámica, los arquitectos de paisaje se encuentran sumamente entretenidos en el diseño de jardines, espacios urbanos, entornos de edificios y polos de atracción que sobredecoran con mobiliario urbano, plantaciones, gradas, fuentes, pavimentos y esculturas, sin llegar a plantearse analizar la posibilidad de conseguir una imagen visual, para una ciudad o un barrio concretos, que sea coherente con los anhelos y necesidades vitales de sus ciudadanos, sin contribuir a la formación de un paisaje cotidiano que logre expresar lo que de particular anida en el carácter de la colectividad.

Pero, como hemos visto, en la actualidad, el concepto de paisaje está referido fundamentalmente a la imagen de un área o territorio determinado, ya

²² El geógrafo Francesc Muñoz describe este fenómeno: "*Desde finales de la década de 1970, sin embargo, empieza a entenderse que todo en la ciudad puede ser diseñado, incluso elementos no estrictamente urbanísticos como la misma imagen urbana o el sentimiento de pertenencia a ella por parte de los habitantes. Campañas de entonces como el I love NY nos parecen ahora ingenuos experimentos comparados con los actuales programas de imagen urbana, cada vez más sofisticados y, al mismo tiempo, más comunes y estandarizados*" ("*Urbanización: Paisajes Comunes, Lugares Globales*". P. 68. Ed. Gustavo Gili. 2008.





sea rural, urbano, acuático, atmosférico, o a una situación combinada entre estos.

La apreciación y análisis de un paisaje debe darse a través de la observación general de los elementos que se captan a simple vista y por medio de instrumentos de observación y medida de los componentes no perceptibles exteriormente que dan razón de los factores y causas que generan la calidad de la imagen del paisaje y el valor de uso de este. Una interpretación y análisis profundo del paisaje debe tener en cuenta estos dos elementos, es decir, debe ir más allá de las consideraciones formales y apreciaciones estéticas. El paisaje comunica a través de su imagen una información sobre la constitución de sus elementos a través de la transformación de la energía y la materia en el tiempo y en el espacio, causada por la evolución natural y por la intervención del hombre.

Entre la infinidad de formas y tipos de paisaje que se pueden apreciar en la tierra, el paisaje urbano es aquel que significa y expresa el mayor grado de transformación de los recursos y paisajes naturales. El paisaje urbano es un fenómeno físico que se modifica permanentemente a través de la historia y paralelamente con el desarrollo de la ciudad. El tipo, forma y estado exterior del paisaje urbano es la expresión física de la estructura material del hábitat urbano, generada en diversos procesos y por factores a lo largo del tiempo, entre los cuales se pueden mencionar:

- Aquellos factores que hacen referencia a la ubicación geográfica, al clima, condiciones meteorológicas y relieve.

- Los procesos biológicos en la región relacionados con el crecimiento y desarrollo urbano, como las condiciones de vida en el sistema hidrográfico, el





estado de conservación de la flora, la fauna.

- Los procesos urbanos que hacen referencia a la conformación, expansión, ordenamiento y morfología urbanas.

- los indicadores urbanos de la calidad del espacio público y sus elementos constitutivos como la calle, los lugares de encuentro y circulación, puntos de referencia, zonas verdes y elementos simbólicos por su valor cultural e histórico como barrios y obras arquitectónicas, plazas y lugares conmemorativos, monumentos y otros.

- Los indicadores metabólicos que se refieren a la interacción de fuerzas a nivel de región y ciudad por el consumo de energía, recursos naturales y la producción de residuos que producen contaminación. La expresión negativa del metabolismo de la ciudad en el paisaje se traduce en efectos como la contaminación del aire con presencia de smog, desgaste por suelos deteriorados y contaminados, fuentes de agua muertas y vegetación destruida.

- Los indicadores socio-económicos, culturales y políticos que a través de la historia han ejercido un papel decisivo sobre la expresión física y valores del espacio y paisaje urbanos. Los efectos de expresión material de los procesos sociales y de poder, así como las relaciones de producción, se manifiestan en nuestras ciudades a través de una gran diferencia y contraste en la calidad, estética y valor de uso del espacio construido y natural.

El concepto de Paisaje Urbano dentro del contexto ambiental, se refiere por una parte al concepto estético de una relación ciudad-campo, es decir, a una relación entre el hombre, su cultura y la naturaleza; en este sentido el valor de uso del paisaje se expresa en el nivel de integración entre el campo y la





ciudad.

Por otra parte, el paisaje urbano comprende también la interpretación perceptiva del valor visual de la misma ciudad hacia su interior donde intervienen diferentes elementos del medio construido, del medio social, del medio natural y del medio ambiente en general.

En la interrelación campo-ciudad, es de gran importancia la percepción del estado de la franja intermedia o área de transición ubicada en la periferia urbana, donde se presenta una gran diversidad en la apreciación del paisaje, según el lugar donde nos encontremos situados. Esta es una apreciación global del paisaje, que, contemplado desde el interior de la ciudad, nos la identifica con los elementos naturales del entorno, como montañas, bosques o también el mar o las lagunas que están en su proximidad y que aparecen en el fondo, en una conjugación con sus edificaciones y vías que se presentan en primer plano. Pero cuando nos acercamos al interior de la ciudad, ya sea por aire o por tierra, tenemos una sensación y concepto diferente del paisaje urbano; a medida que nos aproximamos a ella vamos encontrando diferentes imágenes y la escala de apreciación se torna cada vez mas detallada.

Se puede observar así una zonificación en manchas, áreas verdes, áreas urbanizadas, diferentes perfiles en sus construcciones y la malla urbana. También resaltan aquellos elementos urbanos de gran escala como son las áreas verdes (parques, centros deportivos, terrenos libres de construcciones, fuentes de agua importantes en tamaño como el mar, lagos, ríos, canales, quebradas, pantanos; cerros montañas y también una diferenciación y reconocimiento de los sectores cuando desde el avión contemplamos la forma de la estructura urbana y el tipo de los techos de sus construcciones (teja de barro, teja de zinc, terrazas, techos planos, inclinados, techos de casas, de grandes instalaciones deportivas, de fabricas y servicios). En la zona de transición entre la ciudad y





campo se pueden observar vivienda aisladas, haciendas, grandes depósitos de desechos, instalaciones portuarias, basureros e instalaciones industriales y agropecuarias.

En toda esta apreciación del paisaje urbano visto desde el exterior, es palpable la realidad de que el área ocupada por la ciudades y su periferia suburbana esta rodeada por todas partes de elementos naturales, y que la proporción de ocupación de esta área en relación al resto del planeta es mínima y que sin embargo allí se alberga una gran parte de la humanidad y se generan grandes impactos con efectos hacia si mismos y hacia el entorno y la región. Si nos hallamos dentro del casco urbano de la ciudad, vamos a encontrar que la imagen urbana se logra gracias a una visión seriada de elementos particulares que van formando una idea general de la ciudad. Aquí adquieren importancia elementos urbanos como son las plazas, vías, la arquitectura predominante (vivienda unifamiliar o multifamiliar, iglesias, centros administrativos y comerciales, complejos deportivos, puentes), el mobiliario urbano (arborización, iluminación, paraderos, señalización, teléfonos públicos), como también la conformación y el estado del espacio publico en general en relación con el diseño y abundancia de sus elementos, de su conservación y afectaciones como el deterioro, la contaminación visual, la congestión vehicular y la proliferación de basuras e invasiones.

La calidad del espacio publico juega un papel decisivo en la calidad del paisaje urbano. En el paisaje urbano se destacan elementos arquitectónicos y urbanos que son fundamentales para su valor perceptual e identificación de la memoria urbana, como son las edificaciones y espacios que tienen la función de símbolos, hitos, ejes, nodos, mojones y lugares abiertos de encuentro y recreación como plazas, plazoletas o parques.

Un aspecto importante en la apreciación y calidad del paisaje urbano ra-





dica en el tratamiento, presencia y conservación de los espacios y elementos naturales que conforman la estructura verde de la ciudad, como parques públicos, zonas verdes privadas e institucionales de interés público, cuerpos de agua, elementos orográficos y la vegetación presente o ausente en la ciudad y alrededor de ella.

El paisaje urbano se puede interpretar como el semblante del medio ambiente y de la calidad habitacional de la ciudad y su espacio público. La expresión del paisaje urbano conserva una estrecha relación con las condiciones de orden social y económico de los habitantes de la ciudad, es decir, su diversidad y estado de deterioro o conservación obedecen en gran medida a la estratificación

socio-espacial de la ciudad; esta relación se hace más palpable en las áreas destinadas a la vivienda, que son las que ocupan la mayor parte del espacio urbano.

También forma parte del paisaje urbano, el aspecto humano, cuyas condiciones y expresiones varían en términos generales de acuerdo al sector donde nos encontremos. Así los barrios de mejor nivel económico de la ciudad no presentan el aspecto humano de dejadez, pobreza y expresión que se observa en las llamadas áreas degradadas, marginales y tugurios. La presencia de la niñez desamparada, de ancianos mendigantes y de indigentes pertenece también, lamentablemente, al cuadro de nuestras ciudades.

La particularidad principal del paisaje de nuestras grandes ciudades es la rapidez y ritmo como este se ha venido transformando, especialmente a partir de las décadas de los años treinta y cincuenta, cuando se acentuó la denominada explosión demográfica y urbana. Esta transformación lo fue en sentido negativo, debido al acelerado y desordenado proceso de urbanización, que causó grandes conflictos de orden social, económico y ambiental.





El paisaje de nuestras mayores ciudades en alguna medida se encuentra caracterizado por factores como:

- La expansión anárquica urbana con asentamientos infrahumanos en la periferia con carencia de servicios; la disgregación espacial por la aparición espontánea y no planificada de barrios cada vez más alejados de la ciudad.



- Una marcada estratificación socio espacial entre las áreas marginales, las áreas de vivienda popular, las de clase media y las vivienda suntuaria, expresada en la diferencia de densidades de construcción y población, en la calidad del espacio público, mobiliario y estética urbana, en la calidad y estado de las edificaciones, en la carencia y deterioro de zonas verdes y arborización urbana y en el deterioro de los elementos del entorno natural.



EL PAISAJE COMO ELEMENTO INTEGRADOR DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y EL URBANISMO: ESPACIOS URBANOS, PERIURBANOS Y RURALES



- El cuadro predominante del paisaje urbano no es el paisaje equilibrado del que disfrutan los habitantes con mayores ingresos, sino aquel de las áreas donde se encuentran localizados los habitantes de los estratos medios y bajos, que representan la mayor parte de la población y que representan los mayores niveles de deterioro en los elementos nombrados y en el aspecto humano.





EL PAISAJE COMO ELEMENTO INTEGRADOR DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y EL URBANISMO: ESPACIOS URBANOS, PERIURBANOS Y RURALES

- En general, se encuentran situaciones extremas de deficiencia en el estado de las áreas transitables y del espacio público en diferentes sectores de las ciudades: huecos, contaminación visual por avisos publicitarios, casetas y ventas callejeras, ausencia de arborización, abandono de los separadores y franjas verdes.



- En áreas administrativas y de representación gubernamental, en áreas de valor histórico y en las zonas de vivienda y comercio suntuario, se registra un alto grado de atención a la conservación de los elementos del paisaje urbano.



EL PAISAJE COMO ELEMENTO INTEGRADOR DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y EL URBANISMO: ESPACIOS URBANOS, PERIURBANOS Y RURALES



- Invasión del espacio público por el denominado sector informal de la población, que debido a la carencia de empleo y vivienda se ve obligado a ocuparlo, especialmente en sectores comerciales, causando perturbación sensorial y de movilidad.



- La tipología de la vivienda presenta grandes contrastes en su calidad y estética en una gama que va desde humildes e inestables albergues de lata y



EL PAISAJE COMO ELEMENTO INTEGRADOR DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y EL URBANISMO: ESPACIOS URBANOS, PERIURBANOS Y RURALES

teja asfáltica, hasta sectores de viviendas suntuosas, chalets, villas y edificios multifamiliares para estratos altos.



- La presencia permanente de basuras en muchos sectores de la ciudad, con especial incidencia en los centros comerciales y en los sectores de vivienda popular y marginada.



- En muchos casos, deterioro, degradación y perturbación sensorial de fuentes por contaminación, que han sido convertidos en alcantarillas abiertas y

a los que se arroja continuamente todo tipo de desechos.



- Congestión vehicular y circulación de automotores en mal estado, por obsolescencia y falta de mantenimiento, que en general no cumplen las normas sobre la emisión de residuos contaminantes del aire.



- La calidad del paisaje (entorno) es un factor que juega un papel decisivo sobre el valor inmobiliario de las construcciones, especialmente de la vivienda.



EL PAISAJE COMO ELEMENTO INTEGRADOR DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y EL URBANISMO: ESPACIOS URBANOS, PERIURBANOS Y RURALES



- Abandono de algunas áreas antiguas, que por su valor arquitectónico y ubicación podrían ser recuperables.



- En algunas ciudades como Madrid, Londres y otras, el paisaje se encuentra con frecuencia sensorialmente perturbado por partículas y humo (smog), proveniente de la contaminación industrial y del parque automotor.



Un ejemplo de las características del paisaje urbano, sus orígenes y consecuencias, visto en el contexto de la unión física entre la ciudad y entorno natural, se puede hacer a partir de la apreciación de la franja intermedia entre el casco urbano de las ciudades y el campo o suelo rural y que se denomina espacio periurbano, concepto que se desarrolla a continuación.

2.2.3 Paisaje periurbano

Los márgenes de ciudades configuran paisajes complejos, de transición entre lo rural, lo natural y lo urbano, con límites difusos y en mutua interdependencia. Los procesos de urbanización, acompañados de la consabida suburbanización, unidos a los impactos en áreas periurbanas, han producido profundos y rápidos cambios en el paisaje, muchas veces no deseados, pero aceptados e interiorizados en la conciencia individual y colectiva como una lógica consecuencia del desarrollo urbanístico de la ciudad.



Dichos cambios van transformando la conformación del suelo urbano y los suelos adyacentes, denominados periurbanos, así como su percepción y valoración. Para una acertada valoración de estos paisajes y su preservación se hace imprescindible, entonces, la tipificación y caracterización de los mismos, así como la planificación de instrumentos de protección de las nuevas tendencias paisajísticas resultantes de la evolución de los procesos naturales y de los procesos de urbanización (acompañados de la consabida suburbanización), que han producido profundos y rápidos cambios en el paisaje urbano, periurbano (en sus tipologías de suburbano, vorurbano y rururbano), rural y natural inmediato.

El Convenio europeo del paisaje concede gran importancia a los paisajes cotidianos, entre los que se encuentran los de carácter periurbano. Existe un número limitado de experiencias de valoración estética en paisajes periurbanos, hecho que sorprende teniendo en cuenta la abundancia e importancia de los mismos.

En la actualidad, las ciudades, frente a los asentamientos rurales dispersos, se han convertido paulatinamente en el hábitat humano por excelencia. El crecimiento acelerado experimentado por las ciudades a escala global prueba este hecho, determinando la ocurrencia de una serie de cuestiones sociales y ambientales, más o menos estudiadas, las cuales son ya inherentes a la vida urbana y trascienden en sus paisajes cotidianos.

Sin lugar a dudas, toda ciudad al crecer y ocupar primero su sitio original para luego, en su expansión, invadir los territorios circundantes va cambiando la dinámica y aspecto de dichos ambientes. Está claro que los resultados de estos procesos e interacciones, ya sean de orden natural o antrópico configuran en el espacio un mosaico de fisonomías que denominamos paisajes. De esta forma, el estudio del paisaje es emprendido por diferentes campos disciplinarios con distintas percepciones y alcances.





En función de los elementos constitutivos naturales y/o culturales, y las características generales de sus emplazamientos, según primen unos u otros componentes, los paisajes se pueden categorizar como naturales, intervenidos y culturales o antropogénicos, en este último grupo encontramos a los paisajes urbanos, periurbanos (suburbanos, vorurbanos y rururbanos) y rurales, con diferentes grados de alteración o intervención antrópica que modifican y transforman el sitio natural sobre el que se desarrolla el asentamiento humano.

Indudablemente, en lugares donde se sitúan centros urbanos de cierta importancia numérica y funcional, con fuerte crecimiento y dinamismo, tal vez, es donde haya un mosaico más variado de paisajes resultantes del intenso intercambio de energía y materia, de los profundos cambios en el uso del suelo y la alteración de las condiciones topográficas y la hidrografía derivada, del desequilibrio o trastornos en la evolución de las formaciones vegetales naturales, suelos y fauna asociados. Pierre George²³ plantea que *"según el nivel de civilización técnica de los grupos humanos, y según la influencia del medio natural, el medio ambiente será primordialmente obra de la naturaleza o bien obra de los hombres; finalmente, está animado por procesos físicos y fisiológicos que los hombres desencadenan, controlan o soportan, en su condición de existencia o en su misma subsistencia."*

En consecuencia las características de los paisajes urbanos, y sus zonas adyacentes, son el resultado de la evolución histórica de los asentamientos humanos destinados a una función residencial y a la realización de actividades económicas. Los mismos se desarrollan en territorios que tienen unas características físicas concretas que, en parte, condicionan su morfología, evolución y distribución. De esta forma, el paisaje urbano y periurbano es una realidad cambiante, tal y como se manifiesta en las zonas de expansión de la ciudad, acorde a las nuevas necesidades de la sociedad, así como a los avances

²³ George, Pierre El medio ambiente. Barcelona, 1972. Oikos-Tau, pp. 7-71





tecnológicos y la preocupación por el medio ambiente. En su relación con el medio natural, las ciudades transforman intensamente el entorno, incluso no cercano, lo que se reflejan en su huella ecológica y huella paisajística, transformando los ciclos biológicos y naturales, generando posteriormente desequilibrios a medio y largo plazo, en muchos casos irreversibles; conflictos que inciden en la estructura general del sistema, en su dinámica y en la calidad de vida de sus habitantes como también en la calidad ambiental y paisajística del lugar.

A lo largo de las últimas décadas, los estudios de paisaje han ido tomando importancia como componente fundamental en la resolución de problemas de gestión del territorio. El estudio de la creciente urbanización, sus paisajes y problemas ha sido objeto de amplios estudios, y en particular, nos hemos centrado en los referidos a impactos y problemas derivados del acelerado crecimiento de las ciudades y los distintos tipos de usos urbanos y no urbanos del suelo adyacente a las urbes. Problemáticas que han cobrado gran trascendencia en el escenario jurídico actual, convirtiéndose en ejes vertebrales de proyectos y planes gubernamentales y autonómicos vinculados a la política ambiental y social de los últimos tiempos.

Cuando se urbaniza una determinada zona, ya sea natural o rural, el impacto persiste durante siglos o incluso nunca llega a desaparecer a la vez que se producen rápidos, continuos y profundos cambios en el paisaje del lugar. El uso de tierras agrícolas o incultas para la construcción de viviendas o infraestructuras produce un impacto que suele ser persistente, y sólo en algunas ocasiones reversible, pero con un coste muy elevado. Claro está que el proceso de urbanización es un fenómeno social y demográfico con un fuerte impacto sobre el ambiente, tornándose en las transformaciones más radicales que el hombre inflige sobre el entorno, tal vez unas de las alteraciones más agresivas acompa-





ñadas de una diversidad de problemas ambientales a veces impredecibles, ya que por un lado al extenderse sobre los ecosistemas naturales originales los degradan generando un nuevo ambiente: la ciudad, un ecosistema artificial, que genera un cúmulo de desechos que contaminan y menoscaban la calidad del suelo, aire y agua del sitio que ocupa y de espacios circundantes (periurbanos y rurales) atentando contra su sustentabilidad y contra su calidad paisajística.

Así, considerando al paisaje urbano como la percepción sensorial de los elementos abióticos y bióticos que configuran el ecosistema urbano, podemos afirmar que la imagen de la ciudad es determinante en la calidad de vida de la misma. Lo mismo ocurre al percibir los espacios adyacentes a la urbe, se valoran positivamente los escenarios periurbanos naturales y culturales cuidados, que no reflejen abandono, ni degradación y contaminación, a la vez que se aprecia una buena infraestructura vial, asentamiento de parques industriales, espacios de ocio (clubes, parques, balnearios, etc.) que den indicios de dinamismo y progreso vinculados al centro urbano que circunscriben y prolongan.

Estas son características relativas al entorno edificado y su proyección al expandirse, que inciden claramente en la percepción subjetiva de la calidad de vida y calidad paisajística de las ciudades, y por ende a su valoración individual y colectiva. Hoy en día, la preservación de la calidad del paisaje comienza a instaurarse en la sociedad como una prioridad en todas sus dimensiones y funciones, valorando no sólo sus factores ecológicos, sociales y económicos, sino también los culturales, escénicos y afectivos.





Valenzuela Rubio²⁴ define al espacio periurbano como una zona transitoria entre lo urbano y lo rural, de predominio urbano, que ofrece una amplia gama de recursos tan dispares como grandes equipamientos y parques metropolitanos, polígonos industriales, ciudades dormitorio y urbanizaciones de baja densidad de edificación con espacios de agricultura residual. Se trata, por lo tanto, de zonas degradadas en lo urbano y residuales en lo agrario, que se caracterizan por situaciones de especulación, marginalidad del uso del suelo y por el desarrollo de un hábitat disperso, frecuentemente carente de los servicios y equipamientos necesarios.

La proliferación de áreas periurbanas guarda una estrecha relación con la integración de las mismas en una red policéntrica de ciudades, con las que establecen vínculos funcionales y socioeconómicos, y en las que se concentran los servicios y los equipamientos para la población de su área de influencia. Este fenómeno tiene lugar cuando muchos espacios rurales, con mayor o menor influencia urbana, dejan de destinarse a la actividad agraria. De manera paralela, se produce una urbanización progresiva de estas áreas como consecuencia del aumento de la demanda por parte de los habitantes de las ciudades, que buscan satisfacer en ellos sus necesidades y anhelos de ocio, descanso, calidad de vida y relación armónica con la naturaleza.

En base a lo expuesto, podríamos definir a los espacios periurbanos como espacios dinámicos que van cambiando de posición conforme la ciudad se expande sobre el suelo rural que la circunda. De esta manera se materializarían sobre el territorio los distintos paradigmas de desarrollo urbano, que son cambiantes en el tiempo y dependientes de las coyunturas sociales, ambientales y económicas de cada momento.

²⁴ VALENZUELA RUBIO, M. (1986): "El suelo no urbanizable, un término ambiguo para una realidad compleja. Aportaciones para un debate sobre su comprensión y tratamiento", *Ciudad y Territorio*, número 69, Madrid, 3-7





En consecuencia, el posible modelo de crecimiento urbano que asume un municipio, dentro de los márgenes que el planeamiento superior y la legalidad le permiten, responde a un proyecto político particular, que puede ser más o menos colectivo y consensuado. Es por ello que pueden existir tantos planes generales como sensibilidades políticas y coyunturas puntuales confluyan en el momento de elaboración de un PGOU. Estas diferencias se plasman en el tratamiento conjunto de espacios libres y, de manera muy evidente, en el del espacio periurbano.

Desde la década de 1950, y debido a la construcción de infraestructuras de transporte de gran impacto ambiental muy vinculadas a la masificación del transporte privado, se ha producido la fragmentación de grandes áreas naturales que hasta entonces mitigaban en cierta medida los efectos del proceso urbanizador sobre el territorio².

Este modelo de desarrollo se acentúa en las décadas de 1980 y 1990 debido a la desregulación en el campo de planificación urbanística que coincide en el tiempo con una crisis fiscal generalizada de la administración pública. Esta coyuntura propició que las administraciones locales concedieran un amplio margen de libertad a constructores y promotores inmobiliarios para ejercer su actividad en las áreas periurbanas y rurales, lo que iba a favorecer una urbanización de tipo extensivo y la dispersión de los asentamientos.

Como consecuencia, parece persistir en el planeamiento urbano una visión residual del suelo no urbanizable que, siempre y cuando no posea un especial valor ecológico, es percibido como una posible reserva de suelo para un crecimiento futuro. Esta concepción por parte de la administración, que alcanza su máxima expresión con la Ley del Suelo de 1998, se hace extensible a un cierto número de propietarios rústicos de espacios periurbanos, que aguardan a que el proceso urbanizador alcance su parcela, en un fenómeno que algunos





autores han calificado de “barbecho social” o “barbecho urbano”²⁵. En cualquier caso, este crecimiento continuo y difuso sobre el territorio deja como resultado una realidad periurbana que muestra desequilibrios evidentes, especialmente tras el estallido de la burbuja inmobiliaria hace algunos años. Muchos de estos espacios periurbanos, sobre los que se había generado una expectativa de revalorización (real o inducida), se encuentran hoy en una suerte de limbo urbanístico que ha provocado el abandono de la actividad que existía sobre ellos sin que se implantase otra que la sustituyera. En otros casos, donde se ha llevado a cabo una urbanización parcial de estos espacios (alcantarillado, alumbrado, pavimentación, etc.), nos encontramos con que suponen una carga social, económica y ambiental para los consistorios municipales.

Las dinámicas urbanísticas descritas tienen un impacto evidente sobre el espacio periurbano y sobre el conjunto de espacios libres: desde una óptica paisajística, han provocado la aparición de territorios fronterizos sin discurso y paisajes sin imaginario, donde impera una sensación de caos y desconcierto. Se ha producido una homogeneización y trivialización del paisaje periurbano, que se desliga del asentamiento urbano primigenio y merma su identidad. Aunque en muchas ocasiones desde el ámbito local se haya tratado de proteger parte del suelo no urbanizable desde un planteamiento conservacionista, lo cierto es que en general no existe una conectividad clara mediante una trama verde consolidada, si no que se trata más bien de pequeñas islas fragmentadas e inconexas con el espacio verde interno.

En lo referente a la ecología y biogeografía de los espacios periurbanos y de aquellos incluidos en la malla urbana (vorurbanos, naturales antropizados y degradados), se observa que las alteraciones urbanísticas derivan en situaciones regresivas, resultando ambientes degradados, ámbitos con un fuerte dinamismo en las mutaciones de sus características fisiográficas y biológicas,

²⁵ NAREDO, José Manuel: “Raíces económicas del deterioro ecológico y social: Más allá de los dogmas”. Madrid, Siglo XXI, 2006





acompañadas por una pérdida de sus cualidades paisajísticas que incrementan así su vulnerabilidad.

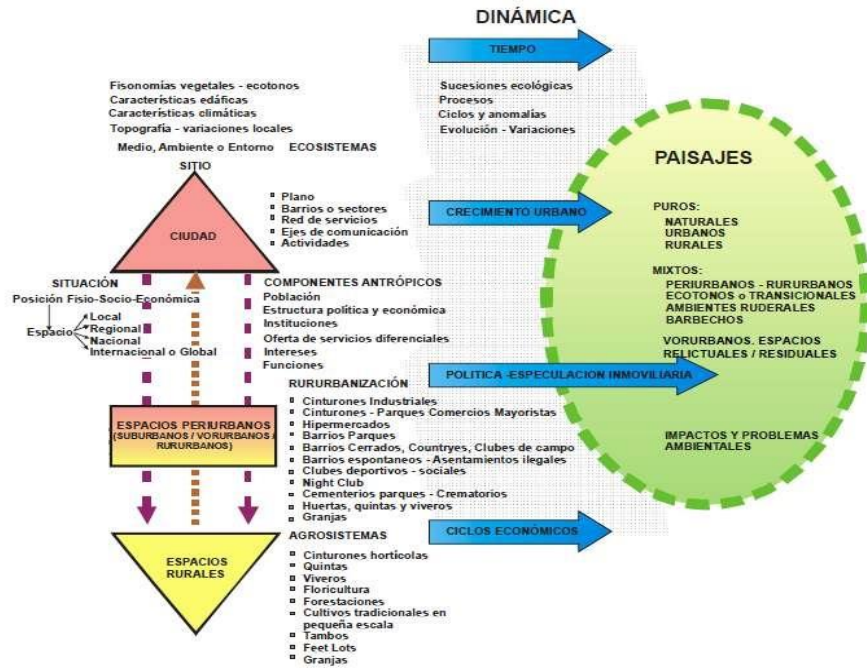
Junto a estos hechos deben añadirse aquellos procesos naturales con ritmos propios y resultantes de la interacción de sus componentes biofísicos determinan paisajes naturales variados y que evolucionan. Sobre estos ambientes naturales los grupos humanos, al ocupar y organizar el espacio, aceleran, alteran o invierten procesos afectando a ese equilibrio dinámico y generando otros paisajes culturales, urbanos, rurales o viarios, que varían en calidad ambiental, socioeconómica y estética, incidiendo en su vulnerabilidad, resiliencia y, en definitiva, en su sostenibilidad ambiental.

Concluyendo, en base a lo expuesto brevemente hasta aquí, centrándose en la idea de Paisaje y Desarrollo Sostenible, se entiende que la gran mayoría de ciudades muestran una expansión urbana acelerada, un desarrollo insostenible con rápidas transformaciones del paisaje urbano y periurbano, que rebasa las buenas intenciones y metas de los planes y proyectos de ordenamiento ciudadano, ya que la alta tasa de urbanización está superando los umbrales de acogida por sobrecarga de impactos ambientales, los que afectan a la calidad de vida urbana, tales como ruido, creciente parque vehicular, contaminación o mal manejo de residuos, generándose a la postre una serie de estampas cotidianas que conforman paisajes no deseados pero aceptados e internalizados, por inercia, en la conciencia y percepción individual y colectiva.

Dichos cambios van transformando la conformación del suelo urbano y los suelos adyacentes, así como su percepción y valoración. Para una acertada valoración de estos paisajes y su preservación se hace imprescindible, entonces, la tipificación y caracterización de los mismos, así como la planificación de instrumentos de protección de las nuevas tendencias paisajísticas resultantes de la evolución de los procesos naturales y de los procesos de urbanización (acompañados de la consabida suburbanización), que han producido profundos



y rápidos cambios en el paisaje urbano, periurbano (en sus tipologías de suburbano, vorurbano y rururbano), rural y natural inmediato.



Este cuadro expone aquellas características sobresalientes y diferenciales de los principales paisajes (naturales y culturales) resultantes de la interacción entre grupos humanos y ambiente, vinculados a la ciudad y su expansión, siendo sus características principales las siguientes:

2.2.3.1 Paisajes rururbanos

Los paisajes rururbanos son aquellos espacios rurales residuales encerrados en la urbanización, de tamaño insuficiente como punto agrícola productivo, tales como antiguas villas, caseríos o cortijos aislados por rutas, villas difusas, invernaderos y criaderos, clubes de campo, etc.



En este contexto, las aglomeraciones surgidas en torno a estos espacios, fuertemente asociados a la dinámica rural agropecuaria, comienzan a adquirir un significado distinto: Mientras que algunos ven potenciado su atractivo para los nuevos residentes (los mas cercanos al área metropolitana o a vías de comunicación automotriz), otros se ven inmersos en un proceso de deterioro y olvido, pero ninguno de ellos escapa a dinámica rururbana por medio de la cual van adoptando nuevas características y significados.

Así, Claudia Barros²⁶, considera estos espacios como lugares donde concurren condiciones de "urbanidad" si bien, de conformidad con la calificación urbanística, deban categorizarse como rurales. Esta situación se manifiesta especialmente en aquellas aglomeraciones que por sus condiciones de localización favorables han sido objeto del repoblamiento, especialmente las cercanas a las carreteras y a las autopistas o las que por otros motivos se han mostrado más favorecidas en el proceso de rururbanización.

Esta autora incide en la idea de que puede existir más de un espacio rururbano en la misma localidad, en virtud del establecimiento de ciertos circuitos que vinculan elementos utilizados mayoritariamente por habitantes "neorrurales" cuyas características de urbanidad son perfectamente apreciables aún a primera vista (tanto en lo referido a sus prácticas cotidianas como en lo referido a las representaciones territoriales con que operan habitualmente). Incluso, destaca la existencia, en algunas localidades, de un tipo particular de regionalización temporal por medio de la cual la localidad en sí misma se transforma, durante el día, en un lugar constituido principalmente a través de las prácticas de los habitantes neorrurales y a partir del atardecer en un lugar dominado por las prácticas de los habitantes rurales de las cercanías que acuden allí con el

²⁶ "De rural a rururbano: Transformaciones territoriales y construcción de lugares al Sudoeste del Área Metropolitana de Buenos Aires", Scripta Nova Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Universidad de Barcelona. ISSN 1138-9788. Nº 45 (51), 1 de Agosto de 1999



objeto de reunirse, interactuando cotidianamente de modo similar a como lo hacían cuando la lógica de la producción agropecuaria era la que otorgaba sentido a la movilidad espacial cotidiana de los habitantes rurales.

Esta perspectiva, que no excluye la posibilidad de conflicto (el que podría surgir, por ejemplo, ante eventuales diferencias o necesidades de los dos grupos de población a los que nos hemos referido), permite suponer que puede existir más de un lugar en permanente construcción en la misma localización.



2.2.3.2 Paisajes vorurbanos

El avance urbanístico de las ciudades sobre numerosos espacios libres, conformados por aquellos espacios relictuales o residuales situados entre los ejes viales principales, denominada "*vorurbanización*" es una de las tipologías que podemos encontrar en los Paisajes perirurbanos propiamente dichos. Son



espacios rurales residuales que, según Ramón Folch²⁷, se extinguen entre las zonas propiamente urbanas y las rururbanas, compuestos por retazos de territorio que están inevitablemente condenados, primero al abandono, y después a la fagocitación urbana, bien por su contigüidad al espacio urbano o por su condición de isla intersticial de tamaño insuficiente como punto agrícola productivo, sumergidos en un mar de rutas, de villas indefinidas, de invernaderos y criaderos, etc.



2.2.3.3 Paisajes suburbanos

El avance urbanístico de las ciudades sobre numerosos espacios libres, en muchos casos sin planeamiento alguno, que se fueron edificando poco a poco hasta conseguir una continuidad física, primero, y una coherencia funcional con los espacios centrales de la ciudad, más tarde, y denominada "*suburbanización*" es una de las tipologías que podemos encontrar en los Paisajes periurbanos propiamente dichos. En ellos se dan las características urbanas pero, en general, con menor densidad de construcciones y menor número y calidad

²⁷ "*Tú en tu mundo: Ecología cotidiana y sostenibilidad [exposición]*". Con Lúdia Hervàs, Laura Reñaga. Editor Obra Social, Caixa Terrassa, 181 pp. [ISBN 8496767620](https://www.caixa.com/es/obrasocial/2010/06/2010-06-01-tu-en-tu-mundo-ecologia-cotidiana-y-sostenibilidad-exposicion)



de servicios. Son espacios organizados arquitectónica y funcionalmente en barrios y sectores (Prolongación inmediata de la urbe, urbanizaciones residenciales, área comercial), conectados y delimitados por calles y avenidas, que implican una mayor dotación y un coste elevado de servicios e infraestructuras así como un dominio de actividades del sector servicios.



2.2.4 Paisaje rural y natural

Cuando se habla de Paisaje Rural, nos referimos a otro tipo de asentamiento humano totalmente distinto al de las grandes ciudades, ya que se encuentran en parajes mucho más aislados, si bien esto no quiere decir que estas zonas se encuentren siempre lejos de las zonas urbanas. Es frecuente que los núcleos habitados de las zonas rurales se encuentren aislados entre sí.

Por lo general, el medio de producción de los paisajes rurales está relacionado con actividades de agricultura y ganadería y no cuentan con los medios de transporte conocidos en zonas urbanas ni con grandes infraestructuras de servicios. Si bien se utilizan distintos estándares para delimitar este tipo de paisajes dependiendo de la disciplina que lo estudie, normalmente se acude a la cantidad de habitantes o a la actividad comercial o industrial que se desarrolla.



En el paisaje rural nos encontramos, principalmente, con espacios productivos con dominio de actividades primarias, con distintos grados de antropización, inversiones y tecnificación. Son paisajes sujetos a ciclos estacionales, al clima y las actividades productivas típicas y predominantes.



En el ámbito de la ordenación del territorio, las áreas rurales adquieren un valor estratégico que supera la mera alusión a las actividades primarias. Son un complemento imprescindible de los densos asentamientos urbanos e industriales que de forma casi continua se extienden por las zonas urbanas y periurbanas y, de ahí, la necesidad de conservar el paisaje rural y la articulación de instrumentos de ordenación del territorio tendentes a su protección.

La conservación del medio rural y su paisaje no depende únicamente de la voluntad social, incluso si ésta se halla prevista en la política de ordenación territorial de la región. Con frecuencia se concibe el espacio rural como una postal o fotografía, un escenario que permanecerá inmutable en la medida en que se prohíba que se intervenga sobre él. No obstante, el paisaje es un resultado formal, es decir, el resultado de propiciar determinados usos del suelo so-





bre un espacio de características ecogeográficas concretas, usos que vienen dados por las funciones económicas que las estructuras que gestionan ese suelo le asignan.

En España, donde, probablemente, el recurso más escaso es la tierra, la política territorial se debate entre el principio establecido de mantener el paisaje rural, y la obligación de dar salida a una imperiosa necesidad social de suelo y servicios. La materialización de ambas aspiraciones provoca la contraposición de dos intereses que, en principio, pueden parecer antagónicos pero que, sin abandonar la voluntad de salvaguarda de los suelos agrarios, pueden converger en un equilibrio en la ocupación del suelo. No debemos olvidar que, actualmente, el mantenimiento de las tierras agrarias en gran manera dependen, además, del convencimiento de la plurifuncionalidad de los espacios rurales y de su valor como recurso sostenible que debe conservarse así como del dinamismo de las explotaciones agrarias, dinamismo que se puede valorar en una doble vertiente.

Por un lado, el aspecto económico-social de la propia explotación en relación con su valor económico productivo y su viabilidad social y, por otro, la capacidad de control que los agricultores posean sobre el espacio. Esto es, el grado de control sobre el mercado de tierras o sobre la gestión territorial a través de su fuerza en organismos públicos de decisión. Por este motivo, cada vez cobra más protagonismo la participación ciudadana en el diseño y planificación del territorio.

Aunque el sector rural tiene un escaso peso relativo en el conjunto de la economía, su peso específico en la esfera social y política es muy importante, de modo que, ante la perspectiva de la falta de vigencia económica de las actividades agropecuarias, unida a la extraordinaria presión desurbanizadora, se constata la seria dificultad de mantener un medio rural vivo del que dimana ese paisaje rural que querríamos conservar. En este sentido, como en otras regio-





nes europeas, también aquí es previsible la progresiva destrucción del paisaje rural ligado a la tierra productiva y su sustitución por otro derivado de un desarrollo sostenible que, permita otras actividades económicas alternativas ligadas a estos paisajes y al aprovechamiento de los mismos (tales como el turismo rural o la implantación de energías renovables) generando riqueza en la región y evitando el despoblamiento de estas zonas por falta de incentivos.

En cuanto al Paisaje Natural, éste viene definido por una conjunción de componentes biofísicos que conforman el sitio donde se asentó el núcleo urbano y sobre el se expande o expandirá. Posee unas características ambientales prístinas anteriores al desarrollo de la ciudad y que aún persisten en áreas relictas encerradas por la expansión urbana y en sus territorios adyacentes y cuyo aspecto se percibe a través de las fisonomías vegetales, la topografía y la dinámica hídrica vinculados a ciclos estacionales y al clima.

Un paisaje natural es la extensión de un terreno que se observa desde un determinado lugar y que está conformado por las características naturales del entorno en cuestión como, asimismo, y en raras ocasiones, por aquellas intervenciones del ser humano sobre el mismo (construcciones, daños ambientales, entre otras).

Se llama Paisaje natural a aquella parte del territorio que no ha sido prácticamente modificado por la acción del hombre. En estos espacios no hay alteraciones sustanciales provocadas, su forma y características son el producto de la interacción de sus componentes climáticos, geológicos, biológicos y ecológicos.



Los bosques tropicales, las zonas elevadas de montaña, los polos, algunas zonas costeras y ciertos espacios desérticos pueden ser considerados Paisajes naturales ya que comparten elementos en común que suman a su naturalidad, por encontrarse normalmente en lugares de difícil acceso o donde la instalación de asentamientos sería inviable por las condiciones climatológicas extremas.

Este concepto también es utilizado en el ámbito de la ordenación del territorio para designar a aquellas zonas que cuentan con una especial protección establecida normativamente por los valores intrínsecos que reúnen.

Dichas protecciones se basan en una serie de condiciones comunes, esto es, el paisaje natural a proteger suele ser representativo de los diferentes ecosistemas, formaciones o espacios naturales, ya sean estos geológicos o geomorfológicos, e implican un papel relevante en su conservación, pudiéndose asegurar mediante la protección normativa a aplicar, la continuidad evolutiva de las diferentes especies que la habitan.

Otras exigencias suelen ser la conservación de aquellas comunidades vegetales o animales existentes con objeto de impedir la desaparición de dichas especies, la investigación científica, la educación ambiental, el control y el estudio de los parámetros ambientales y, por otra parte, que dicha protección pai-





sajística contribuya al mantenimiento y mejora de los sistemas hidrológicos y de abastecimiento de agua, así como de la erosión y sedimentación.

En España existen varias figuras de protección paisajística dependiendo de la normativa regional que analicemos. Mención especial merecen las figuras de los Parques Naturales (áreas naturales poco transformadas por la mano del hombre, las cuales, ya sea por su belleza, representatividad de sus ecosistemas, o por la singularidad de su flora o de su fauna, poseen valores estéticos y educativos entre otros, cuya conservación merece ser llevada a cabo), las Reservas Naturales (espacios naturales que se protegen por su rareza, fragilidad, importancia o singularidad) y los Monumentos Naturales (espacios o elementos de la naturaleza que están conformados por componentes singulares y bellos que merecen ser protegidos).

Respecto al resto de instrumentos de protección paisajística, procederemos a su detalle en los capítulos dedicados a la normativa paisajística.

2.2.5 Especial referencia al Paisaje urbano histórico.

Durante mucho tiempo, patrimonio y paisaje constituyeron términos no relacionados. A principios del siglo XIX (bajo la influencia de la *restauration stylistique* de Viollet-le-Duc y sus discípulos), el monumento se consideraba y concebía como algo aislado completamente de su entorno. No es hasta el primer tercio del siglo XX, cuando Gustavo Giovannoni llama la atención y reflexiona con modernidad sobre el concepto de respeto ambiental, valorando las arquitecturas menores y defendiendo los centros históricos de las ciudades²⁸. Su defensa del valor de las condiciones ambientales y de que dañar la perspectiva de un monumento equivalía casi a su destrucción completa se traslada a la Carta

²⁸ G. GIOVANNONI, *Vecchie città ed edilizia nuova*, Torino, 1931, p. 26.





de Atenas (1931)²⁹, documento pionero en la defensa de la fisonomía de la ciudad y en el contexto ambiental de los monumentos.

Su carácter innovador es evidente en cuanto las corrientes arquitectónicas principales abogaban por la desaparición de las ciudades históricas por considerarlas insalubres, tugarizadas y poco funcionales.

Una segunda Carta de Atenas (1933)³⁰, auspiciada nada menos que por el CIAM (Congrès International d'Architecture Moderne) que fundara, entre otros, Le Corbusier, no dudaba en augurar la eventual desaparición de la ciudad histórica. Oponiéndose a autores como Giovannoni, que encontraban inaceptable la inserción de obras contemporáneas en la trama de la ciudad antigua, el CIAM reclamará el derecho de la arquitectura moderna a conquistar el corazón de la vieja ciudad con obras que representasen el nuevo espíritu de la época⁵. Será en este contexto de enfrentamiento en el que se origina la necesidad de construir una cultura internacional de la conservación. En este proceso, la preocupación por los entornos, los ambientes, los paisajes y su encuentro armónico con el patrimonio construido fue una constante.

La "Recomendación sobre la salvaguarda de la belleza y el Carácter de los Lugares y Paisajes" (UNESCO 1962) tomará el testigo que dejara la *Carta de Atenas de 1931*, y se refiere, por primera vez de forma expresa, al concepto de paisaje urbano, al manifestar que "*convendría dictar disposiciones especiales para lograr la protección de ciertos lugares y paisajes tales como lugares y paisajes urbanos, que son en general los más amenazados, sobre todo por las obras de construcción y la especulación de terrenos*"³¹. En la misma línea, la

²⁹ Primera Conferencia Internacional de Arquitectos y Técnicos de Monumentos Históricos, Atenas, 1931.

³⁰ IV Congreso Internacional de Arquitectura Moderna (CIAM) celebrado a bordo del Patris II en 1933 en la ruta Marsella-Atenas-Marsella (el congreso no había podido celebrarse en Moscú por problemas con los organizadores soviéticos).

³¹ Principios Generales, punto 5.





Carta de Venecia (1964) recordará también que *"la conservación de un monumento implica la de sus condiciones ambientales"* (art. 6) o que *"la noción de monumento histórico comprende tanto la creación arquitectónica aislada, como el ambiente urbano o paisajístico"* (art. 1).

Este interés por presentar los conjuntos históricos de las ciudades asociados siempre con el entorno en el que se integran continuará en los sucesivos instrumentos tales como el Convenio para la protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural de 1972 y la Carta Europea del patrimonio Arquitectónico de 1975, recibiendo el espaldarazo definitivo con la Recomendación de Nairobi de 1976 y el Coloquio de Quito de 1977.

La Recomendación de Nairobi constituye un texto especialmente relevante. En su art. 1 se *"considera conjunto histórico o tradicional todo grupo de construcciones y de espacios, inclusive los lugares arqueológicos y paleontológicos, que constituyan un asentamiento humano tanto en medio urbano como en medio rural y cuya cohesión y valor son reconocidos desde el punto de vista arqueológico, arquitectónico, prehistórico, histórico, estético o sociocultural"*. La definición que se presentará en el Memorandum de Viena en 2005 sobre "paisajes urbanos históricos", apenas difiere de la que se formulara, casi treinta años antes, en esta histórica *Recomendación*.

La Carta de Toledo de 1986 y la Carta Internacional para la conservación de Ciudades Históricas y Áreas Urbanas Históricas de 1987 (Carta de Washington) continuarán en esta línea, incorporando además un enfoque sistémico que entiende a la ciudad en su totalidad como una entidad histórica y como una construcción social y dinámica que requiere políticas coherentes de desarrollo económico y social. Pocos años después, la 16ª sesión del Comité del Patrimonio Mundial en Santa Fe (1992) adoptará las Directrices Prácticas para la aplica-





ción de la Convención del Patrimonio Mundial introduciendo una nueva categoría de "Paisajes Culturales"³².

El año 2000 fue un año especialmente prolífico por la aparición de dos documentos fundamentales. El primero de ellos, la Carta de Cracovia, con un alcance únicamente europeo, a pesar de la importancia de algunos de sus artículos en relación con el tema que venimos tratando³³. Sin embargo será el segundo, el Convenio Europeo del Paisaje, el que finalmente acabará convirtiéndose en el documento clave, con su ya famosa definición que entiende por paisaje *"cualquier parte del territorio tal y como la percibe la población, cuyo carácter sea el resultado de la acción y la interacción de factores naturales y/o humanos"* (art.1,a). En él, el paisaje se presenta como un espacio de encrucijada en el que confluyen de forma dinámica, con temporalidades distintas, todas las dimensiones que lo configuran, sean de naturaleza física, económica, social o simbólica. El Convenio Europeo del Paisaje instará a los gobiernos europeos firmantes a *"integrar el paisaje en las políticas de ordenación territorial y urbanística y en sus políticas en materia cultural, medioambiental, agrícola, social y*

³² El primer paisaje inscrito como tal en la Lista del Patrimonio Mundial, en 1993, fue el Tongariro National Park, en Nueva Zelanda.

³³ *"Las ciudades históricas y los pueblos en su contexto territorial, representan una parte esencial de nuestro patrimonio universal, y deben ser vistos como un todo con las estructuras, espacios y factores humanos normalmente presentes en el proceso de continua evolución y cambio. Esto implica a todos los sectores de la población, y requiere un proceso de planificación integrado... La conservación en el contexto urbano se puede ocupar de conjuntos de edificios y espacios abiertos, que son parte de amplias áreas urbanas, ... En este contexto, la intervención consiste en referir siempre a la ciudad en su conjunto morfológico, funcional y estructural, como parte del territorio, del medio ambiente y del paisaje circundante"* (art. 8).

"Los paisajes como patrimonio cultural son el resultado y el reflejo de una interacción prolongada en diferentes sociedades entre el hombre, la naturaleza y el medio ambiente físico. Son el testimonio de la relación del desarrollo de comunidades, individuos y su medio ambiente. En este contexto su conservación, preservación y desarrollo se centra en los aspectos humanos y naturales, integrando valores materiales e intangibles. Es importante comprender y respetar el carácter de los paisajes, y aplicar las adecuadas leyes y normas para armonizar la funcionalidad territorial con los valores esenciales. En muchas sociedades, los paisajes están relacionados e influenciados históricamente por los territorios urbanos próximos. La integración de paisajes con valores culturales, el desarrollo sostenible de regiones y localidades con actividades ecológicas, así como el medio ambiente natural, requiere conciencia y entendimiento de las relaciones en el tiempo. Esto implica establecer vínculos con el medio ambiente construido de la metrópoli, la ciudad y el municipio" (art. 9).





económica, así como en cualesquiera otras políticas que puedan tener un impacto directo o indirecto sobre el paisaje” (art. 5.D).

En este estado de cosas, en 2005, se celebró en Viena el encuentro internacional sobre El Patrimonio Mundial y la arquitectura contemporánea bajo el patrocinio de UNESCO y con asistencia de más de 600 expertos y profesionales de 55 países. En este encuentro se gestó el Memorandum de Viena donde aparecerá, por primera vez, el concepto de *Paisaje Urbano Histórico* para referirse a los *"conjuntos de cualquier grupo de edificios, estructuras y espacios abiertos, en su contexto natural y ecológico (incluyendo sitios arqueológicos y paleontológicos) que hayan constituido asentamientos humanos en un ambiente urbano a lo largo de un período considerable de tiempo, y cuya cohesión y valor sean reconocidos desde el punto de vista arqueológico, arquitectónico, prehistórico, histórico, científico, estético, sociocultural o ecológico"* (párrafo 7)³⁴. Si bien esta declaración se presenta como una nueva categoría del patrimonio mundial no hay sino que observar la similitud casi literalmente, con la definición realizada en la Recomendación de Nairobi, 30 años antes. Ambos se refieren a *"any groups of buildings, structures and open spaces"* aunque el texto de Viena añade un significativo *"in their natural and ecological context"*. Es el enunciado del propio concepto el que cambia sustancialmente: las *"historic and architectural areas"* de Nairobi se convertirán en Viena en *"historic urban landscapes"*. Se aducirá para ello la necesidad de *"debatir sobre algunas de las limitaciones de las propuestas tradicionales, definiendo las áreas urbanas históricas no como la 'suma' de monumentos y tejido urbano, sino como un sistema integral, marcado por las relaciones históricas, geomorfológicas y sociales con su entorno y*

³⁴ *"The historic urban landscape (...) refers to ensembles of any group of buildings, structures and open spaces, in their natural and ecological context, including archaeological and palaeontological sites, constituting human settlements in an urban environment over a relevant period of time, the cohesion and value of which are recognized from the archaeological, architectural, prehistoric, historic, scientific, a esthetic, socio-cultural or ecological point of view».*





*con su medio, y caracterizado por una compleja superposición de capas de significado y sentido*³⁵.

Las condiciones históricas habían cambiado radicalmente y las ciudades se enfrentaban a problemas que eran desconocidos cuando se redactó la última Recomendación de Nairobi hacía ya casi 30 años: el imparable crecimiento y transformación de las ciudades a nivel planetario (particularmente aquellas inscritas en la Lista del Patrimonio Mundial), la ampliación y diversificación del propio concepto de patrimonio, el incremento de las industrias culturales y del turismo y el riesgo subsiguiente de mercantilización del patrimonio cultural, la carrera de las ciudades por conseguir un posicionamiento ventajoso en un mundo globalizado y competitivo potenciando arquitecturas de prestigio, la creciente especulación sobre el suelo urbano en un proceso imparable de globalización... la obsolescencia, en definitiva, del pensamiento conservacionista tradicional, aconsejaban la renovación del instrumental normativo adecuándolo a los nuevos tiempos.

Para ello se organizó en Viena la Conferencia internacional ya referida. De esta convocatoria, llama la atención la referencia explícita a la arquitectura contemporánea. No es que antes no las hubiera habido³⁶, pero en esta ocasión existían otras razones que coadyuvaban, sin duda, para la celebración de la Conferencia con una temática tan específica. En la presentación de las jornadas técnicas celebradas en Burdeos en 2009, se hace referencia al Memorando de Viena como *"un document produit à l'issue d'un colloque organisé pour débat-*

³⁵ F. BANDARIN, R. VAN OERS, *El Paisaje Urbano Histórico. La gestión del Patrimonio en un Siglo Urbano*, Madrid, 2014, p.121.

³⁶ Por ejemplo, la Convención de Granada (Consejo de Europa 1985), en su artículo 4.2b), indicaba que *"deberán ser sometidos a una autoridad competente"*, entre otros, *"los proyectos de construcción de nuevos edificios"*. Posteriormente, vuelve a tratarse el tema en el art. 17.4, indicando que *"Las partes se comprometen a intercambiar informaciones sobre sus políticas de conservación en lo concerniente a los medios para promover la creación arquitectónica que asegure la contribución de nuestra época al patrimonio de Europa"*.





*tre d'un projet de tour de grande hauteur dans le centre historique de Vienne, inscrit sur la Liste du patrimoine mondial*³⁷.

Viena, recién inscrita en el año 2001 en la Lista de Patrimonio Mundial, tenía un serio problema con UNESCO debido a la excesiva altura de las cuatro torres que remataban su proyecto para la estación ferroviaria de Wien-Mitte. Al año siguiente de su inscripción, y por primera vez en la historia de la lista del Patrimonio Mundial, UNESCO había amenazado con eliminar a Viena en el caso de que Austria no alcanzase una solución aceptable. Se consideraba que el proyecto urbanístico en la estación ferroviaria afectaba a las vistas y al paisaje urbano. Y algo similar estaba sucediendo en Alemania. En 2004, la UNESCO informó sobre los planes de la ciudad de Colonia para construir cinco edificios de gran altura en la orilla del Rin, no lejos de la Catedral. Debido a que estas cinco torres podían influir negativamente en la integridad visual del paisaje urbano en la zona de amortiguamiento de la catedral, ésta fue incorporada también a la Lista del Patrimonio Mundial en Peligro en julio de 2004. Ello provocó en la ciudad y en Alemania un gran debate de hondas repercusiones sociales, políticas y económicas.

El Memorando de Viena fue acogido por el Comité Mundial de Patrimonio que, en su 29ª Sesión celebrada en Durban (Sudáfrica) del 10 al 17 de julio de 2005, recomendó *"que la Conferencia General de la UNESCO aprobara una nueva recomendación para completar y actualizar las recomendaciones existentes en conservación de los paisajes urbanos históricos, con especial referencia a*

³⁷ I. LONGUET, *"Notre représentation et questions pour les ateliers, in Paysages urbains historiques : Une nouvelle recommandation de l'UNESCO à l'appui de la Convention du patrimoine mondial, Synthèse des journées techniques"*, Bordeaux, 2009, p. 8-13, part. p. 8. Ver también R. VAN OERS, *Managing cities and the historic urban landscape initiative. An introduction/Gérer les villes et initiative sur le paysage urbain historique. Introduction, in Managing Historic Cities/Gérer les villes historiques, World Heritage Papers 27*, 2010, p. 7-18 y 135-146, part p. 8 y 136.





la necesidad de vincular la arquitectura contemporánea al contexto histórico urbano” (Decisión 29 COM 5D).

A partir de Viena, y en respuesta a esta Decisión, se celebraron encuentros múltiples entre los órganos consultivos e instituciones asociadas, hasta el punto de generar una ingente cantidad de actas, informes, documentos. Las más significativas para esta investigación son las reuniones de Jerusalén³⁸, que sugirió la necesidad de trabajar “cartografías culturales” y “zonas de amortiguamiento” enfatizando, también, la importancia de facilitar la participación ciudadana; la de San Petersburgo³⁹, que destaca la importancia del desarrollo sostenible; la Declaración de Xi’an de 2005, que reconoce que *“las estructuras, los sitios y las áreas patrimoniales de diferentes escalas, inclusive los edificios o espacios aislados, ciudades históricas o paisajes urbanos, rurales o marítimos, los itinerarios culturales o los sitios arqueológicos, reciben su significado y su carácter distintivo de la percepción de sus valores sociales, espirituales, históricos, artísticos, estéticos, naturales, científicos o de otra naturaleza cultural. E, igualmente, de su relaciones significativas con su medio cultural, físico, visual y espiritual”* (art. 2); o la Declaración de Quebec de 2008⁴⁰, que fue también un hito significativo por su defensa de la interacción e interpretación recíproca entre elementos materiales e inmateriales, recordando en su Preámbulo que la noción del espíritu del lugar (*genius loci*), *“permite comprender mejor el carácter a la vez vivo y permanente de los monumentos, de los sitios y de los paisajes culturales. Da una visión más fuerte, dinámica, ancha e inclusiva del patrimonio cultural. El espíritu del lugar existe, de una forma u otra, en prácticamente todas las culturas del mundo y se refleja especialmente en los elementos inmateriales, hasta sobrenaturales, del lugar”*.

³⁸ *Statement of the Workshop on New Approaches to Urban Conservation held in Jerusalem, 4-6 June 2006*

³⁹ *Conferencia regional sobre Aplicación de los Logros Científicos y Tecnológicos en Gestión y Conservación de Ciudades Históricas Inscritos en la Lista del Patrimonio* figs. 2 y 3

⁴⁰ *Declaración de Quebec sobre la preservación del espíritu del lugar*, 4 de octubre de 2008.





En una de las reuniones de expertos, celebrada en París durante el 13 y 14 de noviembre de 2008, se propone una nueva definición para el concepto de Paisaje Urbano Histórico⁴¹ y, al año siguiente, durante el Seminario Internacional de Forum UNESCO-Universidad y Patrimonio celebrado en Hanoi, se desglosaron las tres grandes amenazas para las ciudades históricas: las construcciones de gran altura, la intrusión de la arquitectura contemporánea icónica y los cambios socio-económicos experimentados en muchos países no occidentales. En la *Recomendación de Stone Town* de 2009⁴², fueron las políticas medioambientales las que alcanzaron una especial relevancia, proponiéndose armonizar las políticas de planificación y ordenación urbana con los valores culturales y el desarrollo sostenible local, mediante, entre otras medidas, actuaciones de conservación y restauración del patrimonio dirigidas a conseguir una mejora de la calidad de vida de los ciudadanos, el desarrollo de un sistema sostenible de recursos financieros y la redirección de los beneficios del turismo a nivel local para la conservación y revitalización urbana, la actualización y el fortalecimiento del marco jurídico garantizando el empoderamiento de las comunidades locales para fortalecer su relación con los gobiernos nacionales, la promoción de programas de educación y sensibilización o el fomento del desarrollo de procesos de participación social. En la reunión regional celebrada Río de Janeiro⁴³ se recalcó especialmente el carácter holístico del concepto de paisajes urbanos his-

⁴¹ "Historic urban landscape is a mindset, an understanding of the city, or parts of the city, as an outcome of natural, cultural and socio-economic processes that construct it spatially, temporally, and experientially. It is as much about buildings and spaces, as about rituals and values that people bring into the city. This concept encompasses layers of symbolic significance, intangible heritage, perception of values, and interconnections between the composite elements of the historic urban landscape, as well as local knowledge including building practices and management of natural resources (Expert Planning Meeting on Historic Urban Landscapes held at UNESCO Headquarters in November 2008).

⁴² *Recomendación de Zanzíbar sobre la aplicación del concepto de Paisaje Urbano Histórico en el contexto africano* (del 30 de noviembre al 3 de diciembre de 2009).

⁴³ Desarrollada en diciembre de 2009 a solicitud del Comité del Patrimonio Mundial para la incorporación del concepto de paisaje urbano histórico en las "Directrices Prácticas para la aplicación de la Convención del Patrimonio Mundial"





tóricos como base sobre el que asentar los nuevos modelos de crecimiento urbano en las ciudades históricas. Se subrayó la importancia de ampliar la noción de paisajes urbanos históricos más allá de los cascos viejos tradicionalmente protegidos, abarcando también las zonas de amortiguamiento. En este sentido, se destacó la necesidad de ampliar la gestión derivada de este concepto a todas las nuevas categorías jurídicas patrimoniales con un carácter mucho más integral: paisajes culturales, espacios culturales, zonas de interés etnológico, etc. y se acordó actualizar la definición de paisajes urbanos históricos, que fue redactada definitivamente en 2010, con un enfoque global en búsqueda de una tutela integral y un desarrollo sostenible en el ámbito urbano.

Finalmente, en la Recomendación de París sobre el Paisaje Urbano Histórico de 2011, se cerró la definición de Paisaje Urbano Histórico, que a fecha de hoy se refiere a *"la zona urbana resultante de una estratificación histórica de valores y atributos culturales y naturales, lo que trasciende la noción de "conjunto" o "centro histórico" para abarcar el contexto urbano general y su entorno geográfico"* (punto 8). Este contexto general incluye otros rasgos del sitio, *"principalmente su topografía, geomorfología, hidrología y características naturales; su medio urbanizado, tanto histórico como contemporáneo; sus infraestructuras, tanto superficiales como subterráneas; sus espacios abiertos y jardines, la configuración de los usos del suelo y su organización espacial; las percepciones y relaciones visuales; y todos los demás elementos de la estructura urbana. También incluye los usos y valores sociales y culturales, los procesos económicos y los aspectos inmateriales del patrimonio en su relación con la diversidad y la identidad"* (punto 9).

Con posterioridad, se han venido desarrollando las premisas y definiciones consolidados en la Recomendación de París. Así, la Convención sobre la Protección del Patrimonio Cultural y Natural celebrada en San Petersburgo, en febrero





de 2012, puso el centro de atención en la necesidad de *"integrar los principios de desarrollo sostenible"*, evaluando para ello, a petición del Comité del Patrimonio Mundial, las medidas adoptadas en la Reunión Consultiva de Expertos sobre patrimonio mundial y desarrollo sostenible celebrada en Ouro Preto (Brasil) del 5 al 8 de febrero 2012. Con tal fin, se alentó al desarrollo de herramientas y programas de indicadores con un enfoque multidisciplinar que integrasen los aspectos socio-culturales y los medioambientales en un intento por lograr una mejor integración y aprendizaje entre cultura y biodiversidad.

En la Reunión Internacional de Expertos del Patrimonio Mundial sobre la incorporación del enfoque metodológico en relación con la Recomendación sobre los paisajes urbanos históricos que se celebró en Río de Janeiro del 3 al 5 de septiembre de 2013, se volvió a insistir en que la Recomendación de París de 2011 es de aplicación en el ámbito de todo el patrimonio urbano, no sólo a los bienes declarados patrimonio de la humanidad. Entre las propuestas de carácter terminológico destaca el acuerdo que se tomó para cambiar la denominación de "ciudad histórica" por "patrimonio urbano", más acorde con la diversidad de sistemas derivada del concepto de paisajes urbanos históricos.

Tras la reunión de Diciembre de 2013, en la sede central de UNESCO en París, con objeto de evaluar los dos primeros años de aplicación de la Recomendación de 2011, el balance sobre el concepto de paisajes urbanos históricos fue positivo, sobre todo en relación a su aplicación en países de reciente desarrollo. Para seguir con el proceso de consolidación de dicho concepto, se propuso el desarrollo de un Plan de Acción que, entre otras cosas, incidiera en la utilidad de la Recomendación de París de 2011, en la necesidad de promover un debate al respecto entre los expertos en la materia y en la necesidad de poner en marcha diferentes iniciativas tales como el establecimiento de alianzas con otras instituciones y organizaciones, aprovechando las redes vinculadas a la





conservación urbana con el fin de incorporar la noción de paisajes urbanos históricos, generar conocimiento sobre el concepto de paisajes urbanos históricos mediante la implicación más activa de las universidades, aumentar la conciencia de los poderes públicos y agentes encargados de la planificación urbana y territorial con el apoyo de una documentación completa y accesible, promover proyectos a pequeña escala para establecer criterios de integración de la arquitectura contemporánea en los "entornos patrimoniales", incorporar las nuevas tecnologías para promover la aplicación de la Recomendación y establecer directrices para procesar la información y los datos recopilados.

En las Reuniones del Comité del Patrimonio Mundial celebradas en Doha, en 2014, y en Bonn, en 2015, respectivamente, se volvió a subrayar la importancia de fomentar la aplicación práctica de la Recomendación de París, incidiendo en las mismas ideas reflejadas en los encuentros precedentes y enfatizando, sobre todo, la importancia de fomentar el desarrollo sostenible como motor de cambio sobre el que asentar los nuevos procesos de transformación contemporáneos en el ámbito urbano.

Todo este devenir no hace sino apuntar a la previsión de la UNESCO en el sentido de que la noción de paisajes urbanos históricos adquiriera un papel protagonista en el ámbito de la protección y salvaguarda del espacio urbano y del paisaje a escala mundial. En este sentido, el informe mundial sobre la cultura en el desarrollo urbano sostenible (2016), publicado por esta organización en 2017⁴⁴ e incluido en la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible de las Naciones Unidas, establece un inventario mundial de la salvaguarda, conservación y gestión del patrimonio urbano, y la promoción de los sectores de la cultura y la creación.

⁴⁴ UNESCO. Director-General, 2009-2017 (Bokova, I.G.). ISBN:978-92-3-300065-0. 304 p.2017





2.2.6 Análisis visual urbano

La calidad visual del paisaje tiene por propósito establecer el valor de cada porción de territorio, desde el punto de vista de la percepción visual y en función a aquellos criterios que, para el área en estudio, se consideran de referencia y de este modo poder incluir los valores paisajísticos que resulten en los instrumentos de ordenación territorial.

En diversos estudios realizados, se ha comprobado que un estado ecológico elevado tiene una consideración positiva en la valoración visual del paisaje, así como otros factores igualmente importantes tales como la ocupación del suelo, la caracterización florística y fisionómica de la vegetación, las formas de relieve y la estructura general del territorio. También se deben considerar localizaciones puntuales que, por diversos motivos, gocen de un especial aprecio por parte de la población local, o de aquellos ciudadanos que las visiten.

Generalmente, la literatura científica señala más positivamente las zonas vegetadas que las no vegetadas y las formaciones arbóreas que las herbáceas y arbustivas. Las zonas con topografías accidentadas se acostumbran a considerar mejor que las de topografías llanas, así como los afloramientos rocosos, particularmente si tienen coloraciones vistosas o son de gran verticalidad.

Los mosaicos paisajísticos suelen tener una valoración más positiva que las superficies homogéneas. Respecto a las consideraciones de tipo ecológico, se atiende al grado de madurez de las comunidades vegetales, la rareza y la riqueza de estratos. De la misma manera, se considera que no todos los elementos del paisaje ejercen un peso por igual en la valoración del mismo. Por ello se intentan resaltar aquellos elementos con valoración positiva, o que suman valor al paisaje, y aquellos otros con valoración negativa, o que restan valor al paisaje; en este proceso resultan de utilidad tanto las entrevistas desarrolladas con la población local como los mecanismos de participación ciudadana





introducidos durante los procedimientos de tramitación de los instrumentos de desarrollo territorial y urbanístico y la ponderación de los datos de campo tomados por los expertos técnicos.

Acto seguido se concretan las cuencas visuales de estos elementos, para localizar las apreciaciones más positivas y las más negativas así como delimitar las zonas de protección y la figura de protección más adecuada al paisaje a proteger.

La cartografía que se genera reproduce la calidad del paisaje así como el grado de necesidad de protección del mismo. Cada uno de los elementos antes considerados supone un indicador de calidad y el resultado de la integración de todas las capas de información concluye en un estudio preciso y ajustado al tipo de valoración necesaria para su inclusión en el instrumento de ordenación del que se trate.

En cuanto a la fragilidad visual del paisaje, hace referencia a la susceptibilidad de un paisaje cuando acoge una actividad determinada. Su valor se relaciona con el deterioro visual que experimentaría el territorio ante determinadas actuaciones. La fragilidad visual resulta de gran interés en planificación, ya que proporciona información para realizar localizaciones impactantes en lugares de difícil percepción y, por el contrario, evitarlas en lugares de fácil exposición. La fragilidad visual, finalmente, es un buen parámetro para evitar el deterioro del paisaje y se compone de dos elementos: La fragilidad visual intrínseca y la fragilidad visual extrínseca.

La fragilidad visual intrínseca se forma por aquellas variables del paisaje que aumentan o disminuyen la capacidad de absorción visual como, por ejemplo, la altura de la vegetación, la pendiente o la orientación del relieve, que condicionan el ángulo de incidencia visual del observador.





La fragilidad visual extrínseca hace referencia a la susceptibilidad de un territorio de ser observado. Este aspecto se establece a partir del cálculo de cuencas visuales desde puntos de mayor altura.

Finalmente, la fragilidad visual del paisaje se establece combinando los mapas de fragilidad visual intrínseca y extrínseca. El resultado es un mapa de cinco categorías de fragilidad, que se correlacionan con cinco categorías nominales: muy baja, baja, media, alta y muy alta.

Las dos cartografías que se realicen, calidad y fragilidad del paisaje, tienen validez por sí solas. Sin embargo, para facilitar su aplicación en tareas de planeamiento y su uso por gestores del territorio, resulta oportuno sintetizarlas en un único documento. Así, ambas capas de información se combinan y, posteriormente, reclasifican, a los efectos de mostrar la idoneidad del territorio para recibir nuevas actuaciones.

La armonización de valores de calidad y fragilidad se realiza, pues, de acuerdo con las siguientes premisas: cuando la fragilidad visual es baja y la calidad baja, el territorio muestra una capacidad elevada para recibir actuaciones e, inversamente, cuando la fragilidad es alta y la calidad elevada, la capacidad para recibir actuaciones resulta escasa.

2.2.7 Infraestructura verde en la ordenación urbanística municipal

La integración del espacio urbano y de las áreas rurales contiguas requiere de instrumentos que contribuyan a mantener el valor de los recursos naturales y mejoren las infraestructuras de soporte de la biodiversidad. La Infraestructura





Verde ofrece soluciones naturales para resolver problemas ambientales como: la prevención de inundaciones, la regulación climática de la ciudad, la polinización o la calidad del agua, presentes en la realidad urbanística municipal. La normativa autonómica existente en la materia configura la Infraestructura verde como una red interconectada de los espacios de mayor valor ambiental, cultural y visual que vertebra el territorio y condiciona previamente la planificación territorial y municipal. Este trabajo aborda los caracteres y funciones de esta estrategia urbanística municipal y desarrolla la regulación autonómica de la Infraestructura Verde existente en relación con su gestión y determinación en el planeamiento urbanístico local.

2.2.7.1 Introducción al concepto de infraestructuras verdes

La Infraestructura Verde es un concepto relativamente reciente que se está implantando a pasos agigantados en las políticas ambientales, territoriales y urbanísticas europeas y nacionales y que da respuesta a un planteamiento radicalmente distinto de las infraestructuras tradicionales existentes, basándose en las funciones que presta naturalmente el territorio o el medio ambiente, en lugar de cambiar artificialmente el entorno para la prestación de determinadas funciones o servicios.

A finales de los 90, comienzan a considerarse las infraestructuras verdes como herramientas para la identificación de los principales espacios con contenido medioambiental y paisajístico, generadoras, junto a los corredores de conexión entre ellas, de una malla que, a nivel territorial, permite garantizar la correcta funcionalidad de los espacios abiertos y la protección de sus valores.

Es por ello que, para entender el concepto de infraestructura verde, debemos atender a una visión global del territorio y de las interacciones que se van produciendo entre los distintos espacios que lo constituyen.





La infraestructura verde se basa en la multifuncionalidad de los espacios, maximizar los servicios de los ecosistemas, evitar la fragmentación del territorio a nivel ecológico y permitir la restauración ambiental. Este concepto supone un cambio de paradigma en las políticas ambientales, ya que la conservación de la biodiversidad deja de ser tratada con políticas aisladas y pasa a estar integrada en gran parte de las políticas sectoriales (agricultura, silvicultura, energía, agua, urbanismo, planificación territorial...).

Desde hace varias décadas, el urbanismo, la ordenación del territorio y la protección del paisaje se enfrentan a un reto común: la integración del espacio rural y urbano. En esta tarea, la planificación urbanística municipal es el instrumento idóneo para desarrollar actuaciones que unifiquen ambos espacios, bien en el borde de las ciudades bien en las edificaciones del espacio rural insertadas en el paisaje, e, incluso, en el entorno urbano propiamente dicho.

No obstante, el principal problema a efectos de su definición surge en el momento de determinar el grado de interrelación entre los diversos elementos que conforman un territorio o región, para establecer las condiciones urbanísticas que deben regular los espacios con mayor valor medioambiental y paisajístico.

En general, la Infraestructura Verde es una red estratégicamente gestionada y planificada de la que depende la permanencia y el crecimiento de una comunidad, ya que se trata de una estrategia de conservación de determinados espacios esenciales para el mantenimiento del funcionamiento ecológico saludable. Así, Benedict et McMahon⁴⁵ definen la infraestructura verde como *"una red (sistema de soporte de vida natural) interconectada de los cursos de agua,*

⁴⁵ Sobre la naturaleza y características de la Infraestructura verde vid., Benedict, Mark A., y McMahon (2007)





humedales, bosques, hábitats de vida silvestre, y otras áreas naturales; vías verdes, parques y otras tierras de conservación; granjas de trabajo, ranchos y bosques; desiertos, y otros espacios abiertos que apoyan a las especies nativas, mantienen los procesos ecológicos, el aire y los recursos hídricos, y contribuyen a la salud y la calidad de vida de las comunidades y los pueblos de América”.

Aunque el término de “infraestructura verde” aparece en la década de los noventa⁴⁶, su concepción americana tiene sus raíces en los siglos XVIII y XIX derivada de dos ideas fundamentales: la idea de que los parques unen espacios verdes para el beneficio de las personas y la idea de la preservación de las áreas naturales en beneficio de las personas y en la lucha contra la fragmentación del hábitat. El arquitecto paisajista F. Law Olmsted⁴⁷ en su trabajo sobre los parques públicos, ideó un sistema de parques desde Nueva York hasta San Francisco, en el que los parques quedan vinculados entre sí o rodean barrios enteros proporcionando efectos positivos para las personas (por ejemplo, recreativos como senderos para bicicletas y peatones y la mejora de la salud pública). No obstante, el término infraestructura verde se ha utilizado confusamente en relación con la “construcción verde” o con la construcción de infraestructuras (raingardens) para gestionar los efectos de las inundaciones debido a las aguas pluviales en la ciudad con el aumento del uso de la vegetación. Después, se han ido incorporando programas o proyectos multifuncionales de espacios para la mejora de la contaminación atmosférica y la biodiversidad ur-

⁴⁶ Firehock, K. (2010, p.1) explica que el término fue acuñado por primera vez en Florida en 1994, y concretamente en un Informe entregado al Gobernador sobre las estrategias de conservación de la tierra para reflejar la idea de que los sistemas naturales son igualmente, sino el más importante, los componentes de nuestra “infraestructura”.

⁴⁷ Benedict et McMahon (2007) explican los orígenes de la Infraestructura Verde y su desarrollo en Estados Unidos.





ba con la repercusión económica, ambiental y laboral para la comunidad, en colaboración con agentes públicos locales, privados, empresas o particulares⁴⁸.

El principio que subyace en las infraestructuras verdes es que un área de territorio puede ofrecer servicios múltiples a la sociedad si sus ecosistemas están en buen estado y estos servicios tienen además un gran valor desde un punto de vista económico, reforzando la idea de que invertir en infraestructuras verdes tiene sentido. Por el contrario la persistencia de las presiones urbanísticas actuales sobre los ecosistemas puede tener consecuencias muy adversas para la salud y la economía de los ciudadanos.

Es decir, las infraestructuras verdes se apoyan en la naturaleza para generar ventajas ecológicas, económicas y sociales siendo muy notables los beneficios que pueden aportar, entre otros, su elevada rentabilidad en el tiempo, las oportunidades de trabajo que proporcionan, su ventajosa relación coste-eficiencia frente a las infraestructuras tradicionales a las que puede en algunos casos sustituir o complementar, etc. En definitiva, se trata de una medida capaz de satisfacer a un tiempo los intereses de las personas y de la naturaleza.

Las partes que componen e identifican en la infraestructura verde pueden resumirse en las siguientes:

Primera.- El componente físico, esto es, la red de espacios verdes en los cuales y a través de los cuales los procesos y funciones naturales se mantienen. Los ríos son un ejemplo de este soporte físico.

⁴⁸ En relación con los proyectos de Infraestructura Verde relacionados con el agua en Estados Unidos, ver la dirección: <http://water.epa.gov/infrastructure/greeninfrastructure/index.cfm>.





Segunda.- Los proyectos, es decir, las intervenciones diseñadas para conservar, mejorar o restaurar la naturaleza, y esos procesos y funciones naturales que aseguren múltiples servicios ecosistémicos a la sociedad: recuperación de las llanuras de inundación, construcción de escalas para peces, medidas para el control de la erosión, restauración de humedales, drenaje urbano sostenible, entre otras.

Tercera.- La planificación, integrando la conservación, mejora y restauración de la naturaleza, las funciones y procesos naturales en la planificación territorial y entregando de forma sostenible a la sociedad los beneficios asociados. Los planes de gestión del riesgo de inundación y los planes hidrológicos de cuenca son ejemplos del marco de planificación en el que se pueden desarrollar las intervenciones mencionadas anteriormente.

Cuarta.- Las herramientas, metodologías y técnicas que ayuden a entender y valorar los beneficios que proporciona la naturaleza a la sociedad y en base a ello movilizar las inversiones necesarias para mantener y aumentar esos beneficios: elaboración de manuales técnicos y de buenas prácticas, jornadas de divulgación e intercambio de experiencias, participación pública y voluntariado, etc.

Generalmente se asocia el concepto de Infraestructura Verde a la protección del territorio, sin embargo esta es sólo una de las facetas de esta infraestructura, que va mucha más allá de la conservación y la preservación de determinados espacios. La Infraestructura Verde parte de la existencia de ámbitos territoriales y de actuaciones ambientales en el territorio que, además de proteger la biodiversidad, prestan servicios ambientales y mejoran la calidad vida de las personas. El mantenimiento y adecuado aprovechamiento de estos recursos y funciones que existen en nuestro entorno conllevan beneficios para nuestra salud, nuestra economía y nuestro desarrollo integral como personas.





La infraestructura verde aparece en ocasiones como complemento y en otras como alternativa de las infraestructuras tradicionales. Su implantación puede suponer un coste cero para obtener agua, suelo, aire de calidad y otros servicios ambientales que se obtienen naturalmente, bastando una adecuada ordenación de los usos del territorio. Y, como las infraestructuras tradicionales, se precisan inversiones -aunque de mucho menor coste- para actuaciones o proyectos de desarrollo de sus funciones económicas, sociales y ambientales.

2.2.7.2 Referencias en el Derecho Comparado

Como hemos indicado en el epígrafe anterior, el concepto de infraestructuras verdes, tiene su origen en intervenciones realizadas en otros países, principalmente en Estados Unidos.

A nivel europeo, la Ley Green Belt de Gran Bretaña, de 1938 introdujo la figura del "cinturón verde", en su condición de Corredor Ecológico y Espacios Abiertos, que tenía por objeto evitar la expansión urbanística discrecional y arbitraria de municipios y ciudades, evitándose así que las poblaciones de áreas colindantes a las grandes ciudades se uniesen a éstas y así preservar su identidad.

Esta figura se extendió al planeamiento urbanístico de otros estados tales como los Países Bajos, a través de los denominados "Randsat" (ciudad anillo) o Green Heart (corazón verde).

En Europa Central y del Este (Estonia, Letonia, Polonia, entre otros), se planificaron varias redes ecológicas en los años 80. Se inspiraban en la teoría del paisaje polarizado del geógrafo ruso Boris Rodoman. En este enfoque, el paisaje debe zonificarse de tal forma que los usos intensivos se compensen con zonas naturales, todo ello funcionando como una red coherente que se autore-





gula. Estas redes poseían un enfoque integrador y pretendían definir una zonificación de los usos del suelo y el manejo del medio natural dentro de planes estatales de planificación del desarrollo. Tenía como objetivos la promoción de refugios para la fauna, facilitar los desplazamientos animales, la amortiguación de impactos indeseados, la eficiencia en la ordenación de los asentamientos humanos, la promoción de oportunidades recreativas, la reducción de la contaminación, o el uso eficiente de la energía y las materias primas, entre otros.

También hay ejemplos de planificación urbana que han tenido como base un concepto similar al de infraestructura verde, como el de Copenhague y el "green finger plan" de 1947, un ejemplo de conectividad a escala urbana.

En Estados Unidos se han puesto en marcha una gran variedad de iniciativas de infraestructura verde en las últimas décadas; la ciudad de Nueva York tiene un plan de infraestructura verde desde el año 2010 centrado en la infraestructura verde urbana con medidas tales como jardines en los tejados, tratamiento de aguas residuales o permeabilización del suelo urbanizado.

En el Reino Unido, han desarrollado multitud de planes y estrategias de implantación de infraestructura verde. Así, en Londres se publicó, en marzo de 2012, el documento de infraestructura verde y espacios abiertos "The all London Green Grid".

Francia, en junio de 2010, publicó el documento "La trame verte et bleue" ("Green and blue infrastructure"), fruto de más de dos años de trabajo entre administración, ONGs y socios socioeconómicos⁴⁹.

2.2.7.3 Las infraestructuras verdes en la Unión Europea

⁴⁹ Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement Durable et de la Mer, 2010





En el ámbito del Consejo de Europa, el Convenio de Berna relativo a la conservación de la vida silvestre y del medio natural en Europa de 1979 (BOE 235, 1989) ya obligaba a los Estados partes a que tuvieran en cuenta, en sus políticas de planificación y de desarrollo, los requisitos que exige la conservación de las zonas protegidas, con el fin de evitar o reducir en la medida de lo posible cualquier deterioro de dichas zonas, con especial atención a las rutas de migración de las especies y cuando los hábitat naturales estén situados en regiones que se extiendan a la otra parte de las fronteras.

Igualmente, el Convenio Europeo del Paisaje de 2000 (CE 176, 2000) señala que el paisaje desempeña un papel importante de interés general en los campos cultural, ecológico, medioambiental y social, que constituye un recurso favorable para la actividad económica y que su protección, gestión y ordenación pueden contribuir a la creación de empleo, entendiendo por "gestión de los paisajes" las acciones encaminadas, desde una perspectiva de desarrollo sostenible, a garantizar el mantenimiento regular de un paisaje, con el fin de guiar y armonizar las transformaciones inducidas por los procesos sociales, económicos y medioambientales. Entre las medidas generales anunciadas, se prevé que las Partes del Convenio han de integrar el paisaje en las políticas de ordenación territorial y urbanística, así como en las relativas a las de carácter cultural, medioambiental, agrícola, social y económica, así como en cualesquiera otras que puedan tener un impacto directo o indirecto sobre el mismo.

La Unión Europea, sin base directa aún en los Tratados de las Comunidades Europeas de entonces, pero teniendo en cuenta los Programas Ambientales, inicia su política de protección de espacios y de especies naturales al regular las aves silvestres, mediante la Directiva 79/409/ CEE, del Consejo, de 2 de Abril de 1979, sobre Conservación de las Aves Silvestres, modificada posteriormente en varias ocasiones, y actualmente codificada en la Directiva 2009/147/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de





2009, relativa a la Conservación de las Aves Silvestres (DOUE L 103, 1979; DOUE L, 2010).

La Directiva tiene por objeto *"la conservación de todas las especies de aves que viven normalmente en estado salvaje en el territorio europeo de los Estados Miembros"* (art. 1); por lo que, su art. 2 obliga a los Estados Miembros a mantener o adaptar las especies de aves que señala en un nivel que corresponda a las exigencias ecológicas, científicas y culturales, *"habida cuenta de las exigencias económicas y recreativas"*. Para conseguirlo, los mismos Estados deben preservar, mantener o restablecer una diversidad y una superficie suficiente de hábitats para las especies señaladas (art.3-1º), para lo que crearán zonas de protección, mantenidas y ordenadas con criterios ("imperativos") ecológicos, restablecimiento de biotopos destruidos y desarrollo de otros nuevos (art. 3-2º).

Años después, el interés de la Comunidad Económica Europea por el medio ambiente y los espacios naturales se plasmará al máximo nivel jurídico en el Acta Única Europea (DOCE L 169, 1987), al introducir un nuevo Título VII, sobre "Medio Ambiente", en el Tratado de la Comunidad Económica Europea, e incluir, entre los objetivos de esta nueva Política Ambiental Comunitaria, el relativo a *"garantizar una utilización prudente y racional de los recursos naturales"*. Posteriormente, los Tratados europeos se modificarán varias veces, pero este objetivo permanecerá hasta el vigente Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea de 2007 (DOUE C 202, 7.6.2016), que lo reafirma.

Una de las normas más importante de la Unión Europea en esta materia sin duda es la Directiva 92/43/CEE, del Consejo, de 21 de Mayo de 1992, relativa a la Conservación de los Hábitats Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, modificada posteriormente (DOCE L 206, 1992), que constituye un paso cualitativo muy importante en la política de conservación de la naturaleza al nivel co-





munitario. Esta Directiva tiene por objeto contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la flora y fauna silvestres, siendo su finalidad mantener y restablecer, en un estado de conservación favorable, dichos hábitats naturales y las especies de fauna y flora silvestres de interés comunitario; si bien, las medidas que se adopten conforme a la misma tendrán en cuenta las exigencias económicas, sociales y culturales, así como las particularidades regionales y locales (art.2).

En materia de conservación de los hábitats naturales y de especies, el eje central de la Directiva (y de la política sobre la naturaleza de la Unión Europea) lo constituye la Red "Natura 2000", que se define como la red ecológica europea coherente de zonas especiales de conservación (art. 3-1º), y que se integra por lugares con tipos de hábitats naturales y hábitats de especies y ZEPA, los cuales se determinan, basándose en los criterios fijados en la propia Directiva, en una relación entre los Estados Miembros (teniendo en cuenta, éstos, sus entidades infraestatales) y la Comisión, que aprueba la lista de tales espacios (arts. 4, 5 y Anexos). Además, en las zonas especiales de conservación, los Estados Miembros fijarán las medidas de conservación necesarias que implicarán adecuados planes de gestión (específicos para estos lugares o integrados en otros) y las apropiadas medidas reglamentarias, administrativas o contractuales, que respondan a las exigencias ecológicas de los hábitats naturales y de las especies señaladas en los Anexos.

La Unión Europea define la infraestructura verde como una red estratégicamente planificada de zonas naturales y seminaturales de alta calidad con otros elementos medioambientales, diseñada y gestionada para proporcionar un amplio abanico de servicios ecosistémicos y proteger la biodiversidad tanto de los asentamientos rurales como urbanos⁵⁰.

⁵⁰ "Construir una Infraestructura Verde para Europa", <http://ec.europa.eu/environment/nature/ecosystems/docs/GI-Brochure-210x210-ES-web.pdf>





En el ámbito comunitario, la Estrategia de la UE sobre la Biodiversidad señala como objetivo el mantenimiento y mejora de ecosistemas y servicios ecosistémicos en 2020 mediante la creación de infraestructuras verdes y la restauración de ecosistemas degradados. Este documento subraya la importancia de la infraestructura verde y en su actuación 6 fija las prioridades de restauración y el fomento del uso de la infraestructura verde, así como el uso de incentivos para los proyectos y el mantenimiento de servicios ecosistémicos (entendiendo por tales los beneficios que aporta la naturaleza como alimentos, materiales, agua limpia, aire puro, regulación climática o lugares de recreo).

A escala europea, la Infraestructura Verde es una herramienta multifuncional que aporta servicios ecológicos, económicos y sociales mediante soluciones naturales a las personas. Así se define en la Comunicación de la Comisión Europea sobre Infraestructura Verde: mejora del capital natural de Europa⁵¹ como *"una red de zonas naturales y seminaturales y de otros elementos ambientales, planificada de forma estratégica, diseñada y gestionada para la prestación de una extensa gama de servicios ecosistémicos. Incorpora espacios verdes (o azules, en el caso de ecosistemas acuáticos) y otros elementos físicos de espacios terrestres (incluidas las zonas costeras) y marinos. En los espacios terrestres, la infraestructura verde está presente en los entornos rurales y urbanos"*.

Esta estrategia de conservación opera primero a escala de paisaje, y se fija idealmente, antes de que comience el desarrollo, después se integra a escala local, donde los enfoques de la infraestructura verde se centran en: los árboles de las ciudad, los hábitats y arroyos, los parques, los senderos, y más re-

⁵¹ DCOM (2013) 249 final, p. 3





cientemente, los suelos de buena calidad y las oportunidades de restauración, como por ejemplo en los solares vacantes.

En este sentido, la Unión Europea ha avanzado un paso más en las políticas y estrategias al introducir el concepto de la infraestructura verde junto con políticas para su desarrollo ya que, hasta ahora, las políticas impulsadas por Europa no habían dado los resultados esperados, pues la política de establecer espacios naturales protegidos (Red Natura 2000) no había sido suficiente. La conservación a largo plazo de la biodiversidad requiere preservar las funciones ecológicas y las relaciones de los ecosistemas en zonas extensas, por ello se pretende evitar la fragmentación del territorio en núcleos aislados de biodiversidad. Este cambio es posible considerando que cualquier espacio, cualquier infraestructura, cualquier actividad que tiene una ocupación del suelo, es susceptible de potenciar servicios de los ecosistemas, sobre todo si consigue una permeabilidad entre el entorno natural y su espacio.

La Comisión Europea adoptó, en el mes de junio de 2013, una estrategia destinada a fomentar el uso de las infraestructuras verdes al reconocer que se trata de una de las principales herramientas para abordar las amenazas a la biodiversidad, así como para integrar la biodiversidad en otras políticas contribuyendo al cumplimiento de las Directivas europeas (Directiva Marco del Agua, Directiva de Inundaciones, Directivas de Aves y Hábitats fundamentalmente) y a los objetivos de la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020.

La estrategia se ha centrado en los siguientes aspectos:

Primero.- Fomentar las infraestructuras verdes en los principales ámbitos sectoriales (agrícola, forestal, de conservación, del agua, marina y pesquera, política regional y de cohesión, de mitigación y adaptación al cambio climático, de transporte, de energía, de prevención de catástrofes y de ordenación del territorio) estando previsto el desarrollo de una serie de directrices para mos-





trar cómo se pueden integrar las infraestructuras verdes en la aplicación de estas políticas hasta 2020.

Segundo.- Mejorar la investigación y los datos, consolidar la base de conocimientos y fomentar las tecnologías innovadoras de apoyo a las infraestructuras verdes.

Tercero.- Facilitar el acceso a la financiación destinada a proyectos de infraestructura verde mediante la creación de un mecanismo de financiación de la UE que apoye este tipo de proyectos.

Cuarto.- Apoyo a proyectos de infraestructura verde a escala de la UE para lo cual la Comisión va a llevar a cabo un estudio para evaluar las posibilidades de desarrollar una iniciativa comunitaria sobre redes transeuropeas verdes, en el que se incluirá una evaluación de los costes y beneficios económicos, sociales y ambientales de dicha iniciativa.

2.2.7.4 Regulación de las infraestructuras verdes en España

En relación con los posibles antecedentes en España del concepto de infraestructura verde, naturalmente por la novedad del mismo, no aparece en los textos legislativos históricos, aunque algún matiz integrador de la concepción es visible ya en la Ley de Espacios Naturales Protegidos de 1975 (BOE, 107, 1975), al establecer que la declaración de un espacio natural protegido no excluye la posibilidad de que en determinadas áreas del mismo se constituyan otros núcleos de protección, siempre que los mismos adopten alguna de las modalidades definidas en la propia Ley, y al prever diversas figuras de espacios protegidos, también con distintas finalidades, pero compatibles.

Además, puede citarse la Ley de Declaración del Parque Nacional de Doñana, que ya crea zonas de protección colindantes con el mismo.





Con la Constitución Española ya en vigor, se aprobó la Ley de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres de 1989 (BOE 11, 1979), que, junto a algunas novedades en relación con las figuras de espacios a proteger, regula los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, entre cuyo contenido deben resaltarse la formulación de criterios orientadores para políticas sectoriales, y la previsión de una importante medida como es la regulación de zonas periféricas de protección, destinadas a evitar impactos ecológicos o paisajísticos procedentes del exterior; siendo posible la determinación de limitaciones en la ley de creación concreta.

El concepto de Infraestructura Verde como tal se incorpora al ordenamiento jurídico español en la Ley 33/2015, de 21 de septiembre, por la que se modifica la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad y, más específicamente, introduce un nuevo Capítulo III, nuevo artículo 15, en el Título I, relativo a la "Estrategia estatal de infraestructura verde y de la conectividad y restauración ecológicas", cuyo objetivo, contenido y elaboración establece.

Esta Ley establece que el Ministerio para la Transición Ecológica, con la colaboración de las Comunidades Autónomas y de otros Ministerios implicados, elabore, en un plazo máximo de tres años, una Estrategia Estatal de Infraestructura Verde, y de la Conectividad y Restauración Ecológicas, que *"tendrá por objetivo marcar las directrices para la identificación y conservación de los elementos del territorio que componen la infraestructura verde del territorio español, terrestre y marino, y para que la planificación territorial y sectorial que realicen las Administraciones públicas permita y asegure la conectividad ecológica y la funcionalidad de los ecosistemas, la mitigación y adaptación a los efectos del cambio climático, la desfragmentación de áreas estratégicas para la conectividad y la restauración de ecosistemas degradados"*. Establece también





que las comunidades autónomas, basándose en las directrices de la Estrategia estatal, desarrollarán en un subsiguiente plazo máximo de tres años sus propias estrategias, que incluirán, al menos, los objetivos contenidos en la Estrategia estatal.

Por todo ello, el Ministerio en primer lugar encargó al Consejo Superior de Investigaciones Científicas la elaboración de unas bases científico-técnicas para la futura Estrategia estatal de infraestructura verde que fueron publicadas en 2017. Además, ha establecido en el Comité de Espacios Naturales Protegidos, de la Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad, un Grupo de trabajo de la Infraestructura Verde, con participación de las comunidades autónomas y la Federación Española de Municipios y Provincias, para la elaboración de la Estrategia estatal y la coordinación del desarrollo de las Estrategias autonómicas de Infraestructura Verde.

El concepto de infraestructura verde asumido y la consiguiente previsión de la Estrategia estatal derivan directamente del Derecho y la Política Ambiental de la Unión Europea, concretamente de la Comunicación de la Comisión relativa a "Infraestructura verde: mejora del capital natural de Europa" (COM 249, 2013), adoptada en 2013, a la que hemos hecho referencia en el epígrafe anterior.

Para alcanzar los objetivos del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que marca Naciones Unidas, estas estrategias pasan por la aplicación y el despliegue de la infraestructura verde en todos aquellos sectores y ámbitos de planificación territorial y urbanística que interactúan con el entorno natural. A nivel nacional deben estipularse las mejoras prácticas y establecer un marco de actuación en educación, comunicación y participación. Sin embargo, son las legislaciones autonómicas





en materia de ordenación del territorio aquellas que reconocen la infraestructura verde a nivel regional.

La Comunidad Valenciana ha sido la primera en España en incorporar esta figura en su política y legislación territorial. La Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana de 2011 y la Ley 12/2009 que modificó la Ley de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje (en la actualidad la Ley 5/2014, de 30 de Octubre, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, LOTUP) incorporaron la infraestructura verde en los instrumentos de ordenación territorial y de planificación urbanística como determinación de la ordenación estructural que debe quedar recogida en la elaboración de los planes urbanísticos y territoriales desde su inicio. La Infraestructura Verde se define en la LOTUP como un sistema territorial básico compuesto por un conjunto de espacios con valores ambientales, territoriales y culturales y un entramado territorial de corredores ecológicos y conexiones funcionales que ponen en relación los elementos anteriores (art. 4.1. LOTUP).

2.2.7.5 Planificación urbanística de la infraestructura verde local

Hay que tener en cuenta que la infraestructura verde reviste especial importancia en el entorno urbano, pues sus funciones y elementos pueden aportar mejoras para la salud, la calidad del agua o del aire en la ciudad. A modo de ejemplo, utilizar la infraestructura verde en un entorno urbano incorporando parques ricos en biodiversidad, espacios verdes y corredores de aire fresco pueden mitigar el efecto urbano de isla térmica o proteger la ciudad de la erosión del suelo.

Además, la infraestructura verde proporciona la oportunidad de conectar las zonas urbanas y entornos rurales, generando lugares con potencialidades para vivir y trabajar. La implementación de infraestructuras de soporte de la





biodiversidad debe incorporarse a las herramientas de planeamiento urbano y formar parte de las iniciativas de mejora de la calidad de vida y sostenibilidad urbanas⁵². Así, los municipios como agentes públicos responsables de la planificación de la ciudad deben integrar la infraestructura verde como elemento de ordenación urbana. A escala local, la infraestructura verde se convierte en una determinación de ordenación estructural y pormenorizada en el planeamiento municipal, y en consecuencia se delimitarán los distintos elementos y se regularán de forma adecuada a sus características, a su funcionalidad y su conectividad. El Plan General será, por tanto, el instrumento de planeamiento municipal que va a definir a nivel local la infraestructura verde, incorporando y concretando sus elementos tanto regionales como municipales de manera coordinada con los municipios colindantes. Hay que destacar que no se trata de una zona específica de ordenación del plan general, sino que sus elementos son objeto de zonificación y regulación según sus características, legislación aplicable, función territorial y de forma adecuada a la interconexión de sus elementos, pero, no obstante, el plan general podrá establecer determinaciones normativas aplicables a uno o varios elementos de la infraestructura verde para garantizar su carácter de espacio abierto.

En este sentido, la documentación justificativa del plan general debe incluir la justificación de la configuración de la Infraestructura Verde a escala municipal, la funcionalidad de la red primaria y la zonificación prevista, consideración que resulta fundamental para el control de su determinación por el planificador local.

⁵² Herrera (2008: p. 169), plantea el reto de invertir en biodiversidad para mejorar las prestaciones urbanas y prevenir problemas que empiezan a despuntar en las ciudades como el bloqueo de los corredores ecológicos fragmentando hábitats y poblaciones. Con este propósito, describe varias infraestructuras que se combinan con parques y zonas verdes, y propone determinados criterios para implantar un programa de biodiversidad urbana en la ciudad. En este sentido, los instrumentos de ordenación del territorio de Castilla y León (Valladolid, Palencia, Segovia) han optado por un modelo territorial reticular capaz de mantener la continuidad del tejido verde (p. 171).





Como sostiene De Guerrero Manso⁵³, la zonificación o *zoning* es la técnica urbanística que permite configurar diversas áreas en las ciudades y asignar a cada una un destino urbanístico (usos globalmente permitidos), como solución a cuestiones de control económico y social, como la salubridad, por ejemplo mediante la reserva de terrenos para espacios libres y zonas verdes se conseguirá mejorar las condiciones de mayor soleamiento y ventilación para la zona y se incide positivamente en la calidad del aire. La zonificación no se limita a imponer un destino urbanístico al suelo sino que asigna a cada área los parámetros de edificación. Por tanto dentro de cada zona, el plan general estructural deberá contemplar los elementos de la infraestructura verde y establecer usos compatibles dentro de cada una de ellas. La infraestructura verde es un uso general y pormenorizado que condiciona las actividades urbanísticas y edificatorias que se puedan desarrollar en cada ámbito territorial, avalando la relación entre tipificación de los usos, la ordenación urbanística, el grado de intensidad de los usos o la densidad de las actividades que coexistan en cada área de suelo. En definitiva, los elementos de infraestructura verde se convierte en el criterio básico para la asignación de los usos en relación con la ordenación urbana y controlar la incidencia que supone la implantación de actividades sobre el medio urbano por su repercusión ambiental o riesgos para la sociedad.

Así, Romero Aloy y Romero Saura⁵⁴, abogan por el imprescindible valor rector del plan urbanístico y por acomodar la técnica urbanística de la zonificación a las nuevas realidades complementándola con otros elementos acogiendo otros conceptos como la cohesión social, el desarrollo sostenible o bien la introducción de redes dotacionales y su coordinación con otras (infraestructuras, equipamientos), para dar respuesta al proyecto urbano.

⁵³ (2010:p. 34);

⁵⁴ (2013: p. 64)





Una vez, delimitada previamente la Infraestructura verde a escala municipal, ésta constituye la referencia para estructurar las decisiones de planificación de usos residenciales, dotacionales y económicos, de modo que debe integrarse en todos los sectores y zonas de la ciudad. Así, la regulación de los distintos usos debe hacerse en coherencia con la Infraestructura Verde, para que sus valores naturales y paisajísticos potencien la calidad de vida de la población. En consecuencia, la recuperación del entorno agrario, paisajístico, ecológico e hídrico podría hacerse mediante la delimitación de la Infraestructura Verde del municipio a través de la ordenación estructural del Plan General.

No hay que olvidar que el plan de ordenación del municipio va a definir e incorporar los elementos regionales y municipales de la infraestructura verde de manera coordinada con los municipios colindantes, potenciando el carácter espacial de la red. Pero, además, en la ordenación pormenorizada o detallada, el municipio ha de detallar la subinfraestructura verde urbana, que incluirá los espacios no definidos como ordenación estructural y que será objeto de conexión con las zonas verdes, espacios libres e itinerarios peatonales. Así, a escala urbana, la infraestructura verde debe conectar los espacios libres, jardines y otras dotaciones de la red secundaria, como son los parques urbanos, evitando así la fragmentación de usos y zonas de la ciudad.

Otra cuestión adicional es que, en el ámbito local, de conformidad con las recomendaciones y Directivas europeas anteriormente mencionadas, los proyectos de Infraestructura Verde han de ser financiados y apoyados por la administración.

En este aspecto, cobra especial importancia la gestión del patrimonio público del suelo, que puede ser el instrumento idóneo para desarrollar la gestión municipal de la infraestructura verde local, ya que los aprovechamientos urbanísticos de la administración, que forman parte de dicho Patrimonio, pue-





den ser destinados a la conservación y mejora de la infraestructura verde, del entorno urbano y protección del patrimonio arquitectónico del paisaje.

Sin embargo, como advierte el Comité Económico y Social Europeo en el documento *"Infraestructura Verde: mejora del capital natural de Europa"*⁵⁵, la infraestructura verde no es sólo responsabilidad de los municipios, para su eficacia han de involucrarse en su mantenimiento y mejora los promotores privados de infraestructuras, empresas, constructores, organizaciones medioambientales, y los ciudadanos. Los particulares han de tener un papel fundamental en procesos participativos de planificación urbanística y la implicación de las empresas y promotores de infraestructuras, constructores, agricultores o asociaciones resulta crucial para el desarrollo de proyectos de infraestructura verde mediante la participación activa de la sociedad civil. Por ello, es necesario que las leyes y normas urbanísticas y de ordenación del territorio incluyan el reconocimiento de los particulares y el carácter indispensable de la inversión privada en el desarrollo de las actuaciones sobre la infraestructura verde, pues son el sector privado y la ciudadanía en general, los principales beneficiarios de las soluciones naturales que aporta el sistema.

De este modo, parece lógico concluir que tanto los usuarios del suelo como los responsables públicos han de comprometerse desde el principio en el proceso de creación y mejora de la infraestructura verde.

2.2.7.6 Ejemplos de Buenas Prácticas

Los primeros ejemplos de implantación de infraestructuras verdes en España los podemos encontrar en el País Vasco, que, a través de las denominadas "Mallas Verdes", integran el concepto tanto en el Plan Territorial del Bilbao

⁵⁵ Dictamen 2014/C 67/31





Metropolitano⁵⁶ como en el Plan Territorial del Área Funcional de Llodio⁵⁷. Esta "Malla Verde" se definía como el sistema integrado de equipamientos de espacios libres y áreas de esparcimiento del Medio Físico destinados a propiciar la "permeabilidad del territorio" a la población, buscando mecanismos para permitir el disfrute de la naturaleza por los ciudadanos de forma compatible con la vocación de los diferentes espacios.

También debe destacarse el denominado "anillo verde" que surge a principios de los 90 en la ciudad de Vitoria-Gasteiz, con la finalidad de dar una solución integradora a los problemas de la periferia urbana de la ciudad y al estado de degradación general que la zona presentaba.

Un ejemplo especialmente destacable es el Plan Director de las Infraestructuras Verdes de Zaragoza (2017), actualmente en fase de desarrollo, que integra, en una red interconectada, los espacios urbanos y rurales con vegetación natural, agrícola o ajardinada, pública o privada, que ofrecen servicios de carácter ecológico, ambiental, social o incluso económico, contribuyendo a mejorar la salud y la calidad de vida de las personas.

Otro instrumento recientemente aprobado es el de El Plan de Infraestructura Verde y Biodiversidad de la ciudad de Madrid (Diciembre de 2018), que es un conjunto de documentos en los que se marcan las estrategias y se establecen las directrices y la planificación global, con propuestas y acciones en lo que respecta a las zonas verdes de la ciudad, con el objetivo de obtener el mayor beneficio medioambiental posible. En la elaboración de este Plan, que incluye por primera vez la biodiversidad dentro de la planificación estratégica de la infraestructura verde de Madrid, se ha tenido en cuenta la sostenibilidad;

⁵⁶ Decreto 179/2006, de 27 de Septiembre, del País Vasco, por el que se aprueba el Plan Territorial del Bilbao Metropolitano.

⁵⁷ Decreto 19/2005, de 25 de Enero, del País Vasco, por el que se aprueba el Plan Territorial del Área Funcional de Llodio.





la conectividad, aumentando el grado de conexión entre las zonas verdes situadas dentro y fuera de ciudad, y el cambio climático, contribuyendo a mitigar sus efectos y a disponer de una masa vegetal capaz de absorber la mayor cantidad posible de emisiones. También contempla favorecer la permeabilidad, la retención de agua y la mejora biológica del suelo, mediante la implantación de técnicas de drenaje urbano sostenible.

En Andalucía, el 6 de julio de 2018, fue publicado en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía el Acuerdo de 12 de junio de 2018, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan Director para la Mejora de la Conectividad Ecológica en Andalucía, una estrategia de infraestructura verde. El plan contiene cuatro anexos, el primero sobre la Memoria y el Diagnóstico; el segundo anexo sobre las Áreas estratégicas para la mejora de la conectividad ecológica; el tercer anexo relativo al Programa de medidas. Programa de seguimiento y el cuarto sobre Cartografía.

Constituye una herramienta orientada a configurar una fórmula de gestión capaz de generar o favorecer múltiples beneficios a las sociedades rurales, reforzando la consolidación de modelos de gestión sostenible del territorio desde el punto de vista ecológico, social y económico.

Cabe destacar que el Plan no conlleva la aplicación de nueva regulación o normativa al territorio que pudiera sumarse a la ya existente, relativa a la planificación urbanística, la ordenación del territorio, la ordenación de recursos naturales y la regulación de espacios naturales protegidos, entre otras. La implementación de su programa de medidas se plantea en base a su incorporación y tratamiento en otros instrumentos y marcos de gestión, ya sean de tipo normativo, de planificación u orientados a la financiación y coordinación de proyectos, políticas sectoriales u ámbitos de gestión estratégicos.





El ámbito de aplicación del Plan es todo el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía y también las aguas marinas en aquellos aspectos en los que el gobierno autónomo sea competente. Su vigencia es de 10 años, si bien algunas de sus determinaciones se plantean teniendo en cuenta su posible desarrollo en un marco temporal más prolongado.

2.2.8 Participación Pública en materia paisajística

El desarrollo de las políticas de protección del paisaje en Europa ha tenido lugar en el contexto de la generalización de la preocupación por la destrucción y banalización del paisaje siendo el primer documento referido expresamente a la necesidad de proteger los paisajes rurales la Declaración "*Hacia una política integrada en el desarrollo rural*", suscrita en la ciudad irlandesa de Cork en 1996.

Cuatro años más tarde, en el año 2000, en el seno de la Conferencia de Hannover (Alemania), se aprueban por el Consejo de Europa los Principios directrices para el desarrollo territorial sostenible del continente europeo, que hacen especial hincapié en la preservación, conservación y gestión de los paisajes culturales.

El paisaje cobra definitivamente un nuevo valor en Europa con la firma del Convenio Europeo del Paisaje, que le otorgó el carácter jurídico del que carecía hasta entonces. Este Convenio no es una ley establecida, sino es más bien un marco para un proceso continuo de cambios legislativos, puesto que un instrumento legal que pretende tomar en consideración los valores e intereses paisajísticos tiene que ser lo suficientemente flexible para poder adaptarse a los po-





sibles cambios en estos valores e intereses y representa un giro copernicano en el entendimiento público del paisaje.

En primer lugar, el Convenio convierte al paisaje en un objeto de derecho de las poblaciones, definiéndolo como *"cualquier parte del territorio tal como la percibe la población, cuyo carácter sea resultado de la acción y la interrelación de factores naturales y/o humanos"*⁵⁸.

Puesto que el CEP es resultado de toda una serie de reuniones, incluyéndose no solamente representantes de los poderes públicos, sino también los representantes de las instituciones de protección de naturaleza, arquitectos, paisajistas, geógrafos, etc., este Convenio es un producto final de un consenso entre los diferentes agentes sociales europeos. Su definición del paisaje no es que sea filosóficamente o semánticamente consistente, sino que es más bien un compromiso entre conceptos y percepciones del paisaje predominantes en Europa y, a pesar de sus deficiencias ofrece un nuevo marco para situar el paisaje en un primer plano de las políticas europeas en materia de Patrimonio Cultural, Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.

Representa algo más que un área geográfica, expresando igualmente las percepciones de un área que las sociedades comparten, valoran y utilizan por lo que entre las medidas generales el CEP requiere que los estados firmantes reconozcan jurídicamente los *paisajes "como elemento fundamental del entorno humano, expresión de la diversidad de su patrimonio común cultural y natural y como fundamento de su identidad"*⁵⁹ reconociendo el estrecho vínculo que tiene el paisaje con la identidad de los europeos. Además, convierte la calidad de

⁵⁸ Consejo de Europa, 2000, Art 1º

⁵⁹ Consejo de Europa, 2000, Art. 2º





vida de la población en un criterio muy relevante para las políticas ambientales europeas.

En segundo lugar, el Convenio no se limita sólo a una consideración de los paisajes excepcionales, sino que concierne igualmente a aquellos que constituyen el marco de la vida cotidiana e, incluso, a los que necesitan una reestructuración, abarcando todo el conjunto del territorio europeo: los medios urbanos y los rurales; las zonas degradadas y las de gran calidad; los espacios de reconocida belleza y los más cotidianos; tanto los paisajes terrestres y como los acuáticos interiores y marítimos.

Por último, los planteamientos del CEP no se circunscriben sólo a la protección del paisaje, sino también promueven su gestión y ordenación, es decir ofrecen unos principios de acción sobre el paisaje pensados de una forma dinámica y prospectiva. La protección, gestión y ordenación de los paisajes suponen acciones específicas, definidas por el CEP de la siguiente manera:

- Por "*protección de los paisajes*" se entienden las acciones encaminadas a conservar y mantener los aspectos significativos o característicos de un paisaje, justificados por su valor patrimonial derivado de su configuración natural y/o la acción del hombre.

- Por "*gestión de los paisajes*" se entienden las acciones encaminadas, desde una perspectiva de desarrollo sostenible, a garantizar el mantenimiento regular de un paisaje, con el fin de guiar y armonizar las transformaciones inducidas por los procesos sociales, económicos y medioambientales.

- Por "*ordenación paisajística*" se entienden las acciones que presenten un carácter prospectivo particularmente acentuado con vistas a mejorar, restaurar o crear paisajes.





El CEP comprende igualmente las pautas para orientar de forma coherente su aplicación en los distintos ámbitos, dotando de libertad a los Estados Europeos para su aplicación según sus diferentes realidades políticas y administrativas. Aquí hay que destacar que el Convenio plantea como clave de la gestión paisajística el “objetivo de calidad paisajística”, teniendo en cuenta los valores no solo de los expertos, sino también los valores que la sociedad le otorga. De esta forma, el CEP contribuye al desarrollo de una nueva perspectiva de los estudios paisajísticos: el análisis del paisaje para su protección jurídica.

La aproximación novedosa del CEP al paisaje crea un verdadero reto para cambiar la aproximación tradicional a las investigaciones paisajísticas, cuya tendencia general ha sido estudiar el paisaje como un conjunto de características materiales (relieve, flora, fauna, hidrología, patrimonio cultural, etc.), que se analizaban “objetivamente” por los expertos en ciencias naturales o sociales. Porque el paisaje, tal como lo define el CEP, no es simplemente un conjunto de objetos materiales, sino es su percepción por la población, que proyecta en ellos sus valores y su cultura, es decir es casi un patrimonio intangible.

Una contradicción importante reside entre esta aprehensión del paisaje por el texto del Convenio y las “medidas particulares” de su protección, ordenación y gestión, a menudo muy técnicas e instrumentales, que propone. El CEP prevé cinco tipos de medidas particulares: la sensibilización; formación y educación; identificación y calificación, formulación de objetivos de calidad paisajística y la aplicación de las políticas en materia de paisajes⁶⁰, si bien se detectan algunas contradicciones importantes entre las recomendaciones sobre la democracia local y participación pública en la toma de decisiones políticas en materia de ordenación del territorio y paisaje del CEP, las medidas que se proponen para llevarlas a cabo en su Informe explicativo y las dificultades de la negociación social. Entre las medidas que propone el CEP, destaca la de esta-

⁶⁰ Consejo de Europa, 2000, Cap. II, Art. 6º





blecer procedimientos para fomentar la participación pública en la formulación y aplicación de las políticas destinadas a la protección, gestión y ordenación del paisaje. Sin embargo, lo que se propone para la sensibilización es una realización de campañas de información y sensibilización de la población, de representantes de poderes locales y asociaciones sobre el valor de paisajes actuales y futuros.

Por otra parte, para la "formación y educación" se plantean los "programas pluridisciplinares de formación en política, protección, gestión y ordenación de paisajes con destino a los profesionales de los sectores privado y público y a las asociaciones interesadas", destacándose, en el Informe explicativo, que el objetivo de estos programas es "mejorar las competencias técnicas de órganos responsables en materia de paisaje", y citándose, como ejemplos de estos órganos, las organizaciones profesionales encargadas de la ordenación del territorio, de gestión del medio ambiente y del patrimonio, y las implicadas en la ordenación del suelo agrario, turismo, industria, sector de la construcción e infraestructuras. De este modo, es imposible ver dónde se encuentra en este texto la "pluridisciplinaridad" o la verdadera "participación pública". Por último, para la identificación de los paisajes y de sus particularidades, y para el análisis de las dinámicas y presiones que los modifican, el Informe sugiere la utilización de "técnicas modernas de cartografía informática y de sistemas de información geográfica" para estudiar las características del paisaje tales como relieve, sistema de poblamiento, principales usos del suelo, actividades económicas, zonas residenciales, presencia o ausencia de elementos singulares como bancales, "bocages", etc., o el patrimonio ligado a las actividades humanas del pasado o a los hábitats de especies salvajes. Es decir, se propone un análisis técnico e instrumental tradicional, sin, en realidad, tener en cuenta los valores culturales del paisaje y las percepciones de la población, aunque para involucrar "democráticamente" a la sociedad se prevé realizar unas encuestas públicas y organizar reuniones informativas. Teniendo en cuenta que las visiones del paisaje por





la población involucrada puedan ser “extremadamente variadas y subjetivas”, se propone empezar la calificación de paisajes por “criterios objetivos” que establecen los expertos para, a continuación, confrontar los resultados del análisis “objetivo” a los diferentes valores “subjetivos” que la población involucrada atribuye al paisaje y a los intereses de otro tipo. Esta aproximación al análisis de la relación entre la opinión “objetiva” de los expertos y técnicos y la visión “subjetiva” de la población contradice al planteamiento inicial del CEP: las encuestas públicas previstas en el Informe explicativo tratan al paisaje como “algo conocido sólo por los expertos e inculcado a la sociedad a través de campañas informativas antes de que se permita a la población ejercer el derecho de expresar su opinión”.

A pesar de esta ausencia de coherencia de las disposiciones del Convenio y de su Informe explicativo que podría impedir que su mandato sea suficientemente eficiente, habría que destacar una singularidad del CEP que le otorga una fuerza importante: Cada estado europeo que lo firma y ratifica lo puede hacer tanto siguiendo sus propias divisiones de poderes, principios constitucionales, divisiones administrativas y al principio de subsidiariedad, como en conformidad con sus propios convenios, tradiciones y valores. Es importante tener en cuenta la enorme diversidad de situaciones presentes en Europa, tanto en cuanto se refiere al tamaño de sus estados, como a la desigual implantación de la regionalización y de las políticas de ordenación del territorio. La mayoría de los Estados europeos son de dimensiones reducidas; al mismo tiempo, algunas de sus regiones tienen superficies superiores a muchos de los Estados medios o pequeños. Además, la constitución de poderes políticos de segundo nivel es desigual en sí misma y respecto al grado de autonomía o asignación de competencias.





Por último, la aplicación práctica de las políticas paisajísticas depende no solamente de sus contenidos, sino también de las condiciones en las cuales se estaban desarrollando éstas, del grado de participación de actores concernidos, presencia o ausencia de debates y conflictos, contexto institucional y jurídico de la decisión y su seguimiento, etc.. Por todo aquello la implementación práctica del Convenio puede variar de forma significativa según el país y/o región europea donde se esté aplicando.

En cuanto a los problemas de la implementación del CEP en España relativos a las leyes del paisaje regionales y la cuestión de la participación ciudadana, la regulación normativa referida al paisaje en España, aparece actualmente en normas estatales muy dispares: la Ley 16/1985 del Patrimonio Histórico Español; la Ley 1/2001 de Aguas; la Ley 43/2003 de Montes; la Ley 9/2006 sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (Evaluación Ambiental Estratégica) y el Real Decreto Legislativo 1/2008, por el que se aprueba el texto refundido de esta Ley; la Ley 8/2007 de suelo; la Ley 42/2007 de Patrimonio Natural y de Biodiversidad, modificada por Ley 7/2018, de 20 de julio; la Ley 45/2007 para el desarrollo sostenible del medio rural.

No obstante, la mayoría de las leyes citadas siguen la misma línea de conservación únicamente de los paisajes singulares, tratándoles como objetos estáticos. Además, en el marco jurídico español referido a la ordenación del territorio, muchas de estas normas carecían de una eficacia operativa.

Aunque no exista una normativa básica estatal sobre la ordenación, protección y gestión del paisaje, recientemente los planteamientos del CEP se han incorporado a algunas legislaciones autonómicas por medio de las leyes paisajísticas específicas (Comunidad Valenciana en 2004, Cataluña en 2005 y





Galicia en 2008) o a través de la integración de las disposiciones particulares sobre el paisaje en los planes autonómicos de la ordenación del territorio y/o las leyes regionales de conservación de espacios naturales (Andalucía, Navarra, Asturias, Extremadura, País Vasco, Murcia, Castilla-La Mancha, Aragón, Castilla y León, Baleares, Cantabria, Madrid, Canarias, La Rioja).

No es casual que sean las regiones históricas españolas las que se adhieren al CEP, dado que el Convenio en su origen está relacionado, a la vez, tanto con la Carta del Paisaje Mediterráneo, como con el Congreso de Poderes Locales y Regionales de Europa (CPLRE). Entre los 24 miembros españoles del CPLRE, 12 representan a Comunidades Autónomas, entre los que se encuentran representantes de la Comunidad Valenciana, Cataluña, Galicia, Andalucía, etc. Estos orígenes le confieren una orientación hacia niveles políticos territoriales básicos y le hace representar intereses y prácticas locales y regionales, que pueden no corresponder a los de Estados-Naciones.

Por otra parte, en razón de la distribución de competencias sectoriales y territoriales en España, las comunidades autónomas tienen un papel clave en la aplicación de las políticas de paisaje. En España, según el esquema de distribución competencial entre los niveles políticos de la organización territorial del Estado, las competencias no relacionadas en la lista de las que son exclusivas de éste pueden serlo de las Comunidades Autónomas si figuran en sus estatutos de autonomía o si son solicitados con posterioridad. El paisaje no es mencionado en la Constitución española, pero aparece en varios estatutos de autonomía (Andalucía, Castilla-La Mancha, Ceuta, Melilla, Comunidad Valenciana, Cataluña, Baleares, La Rioja, Galicia, etc.).

Centrándonos en las leyes específicas del paisaje de la Comunidad Valenciana, Cataluña y Galicia, hay que concretar que la legislación paisajística de





cada una de las tres Comunidades Autónomas tiene sus singularidades en cuanto se refiere al rol atribuido a distintos instrumentos de protección, gestión y ordenación del paisaje que plantea. Entre los instrumentos de ordenación del paisaje que plantean estas leyes se puede destacar los siguientes: la Gobernanza del Territorio y del paisaje, los Planes Territoriales de protección del paisaje, los Estudios, Catálogos y Directrices del Paisaje, Estudios de Integración Paisajística.

La legislación pionera en España sobre la protección del paisaje es la Ley 4/2004, de 30 de junio, de la Generalitat de la Comunidad Valenciana, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje, desarrollado por el Reglamento de Paisaje de la Comunitat Valenciana (Decreto 67/2006, de 19 de mayo). Esta Ley integraba varios instrumentos de protección, ordenación y gestión del paisaje (los planes de acción territorial y, en su ausencia o complemento, los planes generales, los Estudios de paisaje y los Estudios de Integración Paisajística), considerándose el paisaje como elemento fundamental del desarrollo sostenible, condicionante de los crecimientos urbanos y de la implantación de infraestructuras, de tal forma que los planes que prevean estos crecimientos han de integrar un estudio sobre la incidencia de la actuación en el paisaje. Los Estudios de Paisaje, de carácter municipal o supramunicipal, constituyen la piedra angular de la ordenación paisajística valenciana al tener que caracterizarse y valorarse en ellos el conjunto del paisaje, así como establecerse los objetivos de calidad que se pretenden en el ámbito de estudio paisajístico a través de procedimientos participativos y asimismo analizar las actividades y procesos que inciden en él; y por último, identificar las medidas y acciones para cumplir objetivos de protección, ordenación y gestión urbanística. Es un documento específico de la ley valenciana que no es reconocido por la Ley del Paisaje de Cataluña ni por la Ley del Paisaje de Galicia.





La segunda ley del paisaje regional en España, por orden cronológico, es la Ley de la Comunidad Autónoma de Cataluña 8/2005 de Protección, Gestión y Ordenación del Paisaje, de 8 de junio. Esta ley se articula con un esquema más sencillo, sin instrumentos específicos de planificación paisajística, exigiendo que las legislaciones sectoriales regulen el impacto paisajístico de las actuaciones urbanísticas y de las infraestructuras productivas y extractivas, entre otras. Crea la figura de los Catálogos del Paisaje, que identifican y analizan toda la diversidad paisajística de Cataluña, con el objetivo de orientar la integración del paisaje en los instrumentos de ordenación territorial en Cataluña a distintas escalas, constituyéndose como documentos técnicos de carácter supramunicipal o comarcal. Para cada una de las 160 unidades de paisaje recogidas en estos catálogos se hace un diagnóstico de sus valores, sus riesgos y amenazas. Las propuestas recogidas en estos catálogos se han incluido en los planes territoriales de la Generalitat, y en los planes urbanísticos locales, por lo que tienen carácter vinculante. La misma ley también creó el Observatorio del Paisaje como una *"entidad de apoyo y colaboración con la Administración de la Generalitat en todas las cuestiones relacionadas con la elaboración, aplicación y gestión de las políticas de paisaje"* (Ley 8/2005, Cap. IV, Art. 13) y *"un fondo para la protección, gestión y ordenación del paisaje"* (Idem., Cap. V, Art. 16).

La tercera comunidad autónoma que ha integrado el paisaje en su ordenamiento jurídico es Galicia. El de 7 de julio del 2008 el Consejo de la Xunta de Galicia aprobó la Ley 7/2008 de protección del paisaje, siguiendo el modelo de la Ley del Paisaje de Cataluña. Entre los instrumentos para la protección, gestión y ordenación del paisaje de esta Ley se puede citar los siguientes: los Catálogos del Paisaje de Galicia que comparten rasgos propios de los Catálogos del Paisaje de Galicia, las Directrices de Paisaje (documentos de carácter normativo y mediante las cuales se incorporan las propuestas de objetivos de calidad paisajística al planeamiento urbanístico territorial), los Estudios de Impacto





e Integración Paisajística y los Planes de Acción del Paisaje en Áreas Protegidas.

En este epígrafe, cabe destacar la diferencia en la forma de tratar en estas leyes el tema de participación ciudadana. Todos estos documentos legislativos, siguiendo los planteamientos del CEP, destacan la importancia del ciudadano como un actor activo del medio ambiente cada vez más complejo. El fomento de la participación de la sociedad civil y el estudio de las actitudes de la sociedad hacia los proyectos que transforman los paisajes españoles, se han convertido en objetivos importantes en el desarrollo de las políticas paisajísticas, promoviendo una legitimidad de iniciativas territoriales frente a las políticas públicas. La inserción del paisaje en la práctica efectiva de la ordenación territorial tiene que estimular y facilitar la participación ciudadana, tanto durante las etapas de elaboración de los planes territoriales como en las de gestión de las decisiones. El incremento de la participación mejora la eficiencia de los planes paisajísticos, favoreciendo el cumplimiento de sus objetivos al implicar en la toma de decisiones a la población que posteriormente se verá afectada por ello.

Así, la Ley 2/2004 de la Comunidad Valenciana declara como uno de sus principios fundamentales la participación de los ciudadanos en las fases de los procesos de decisión sobre políticas, planes y programas territoriales, que prevé realizarse mediante las Juntas de participación de territorio y paisaje. Éstas constituyen el instrumento de intervención ciudadana en la política territorial y del paisaje y las funciones que se les atribuyan se refieren como mínimo a:

- Informe previo de los planes de acción territorial integrados que afecten total o parcialmente al ámbito de la junta.
- Participación en la definición de los objetivos de calidad paisajística de los planes de paisaje.





- Informe previo de los programas y proyectos para la sostenibilidad y la calidad de vida que afecten total o parcialmente al ámbito de la junta.

No obstante, hasta la fecha, el Consell de la Generalitat Valenciana no ha creado estas Juntas, y los únicos cauces de participación son los Foros de consulta (grupos ciudadanos convocados para debatir y alcanzar conclusiones sobre una política pública) y los Jurados de Participación, creados por la Ley de Participación ciudadana de la Generalitat Valenciana.

Además, la legislación Valenciana ha previsto la introducción de Planes de Participación Pública en todo Estudio de Paisaje, Estudio de Integración Paisajística o Catálogo de Paisaje tramitado de forma independiente (Reglamento de Paisaje de la Comunitat Valenciana, Decreto 67/2006, Título II, Cap. V). Estos planes deben recoger las preferencias de la población por medio de un proceso de consulta.

La Ley de Cataluña es menos explícita sobre cómo pretende "impulsar la participación en las políticas de paisaje de los agentes sociales, profesionales y económicos" (Ley 8/2005, Cap. I, Art. 2g). Sólo se refiere a la participación ciudadana cuando se trata de unos trámites de información pública y de consulta previos a la aprobación de los catálogos del paisaje por el Departamento de Política Territorial y Obras Públicas, (Idem., Cap. II, Art. 9.2). *"La colectividad, las entidades, los entes locales, los demás departamentos de la Generalidad y otras administraciones tienen que participar en la tramitación de las directrices del paisaje en el marco y con los medios establecidos por la normativa referente a la tramitación del planeamiento territorial y la normativa sobre el régimen jurídico de las administraciones públicas y el procedimiento administrativo común, especialmente en cuanto al cumplimiento de los trámites de información pública y de consulta o informe"*(Idem., Art. 9.4).





Es decir la Ley catalana para involucrar “democráticamente” al público en la gestión de los paisajes solo prevé realizar unas consultas públicas y organizar reuniones informativas. La Ley catalana destaca que en el Observatorio de Paisaje tienen que estar representados los diversos agentes sociales que actúan sobre el paisaje para conocer las preferencias paisajísticas de los ciudadanos y para identificar los valores del paisaje intangibles por medio de diferentes instrumentos (sesiones informativas, entrevistas directas a agentes del paisaje, consulta a expertos, consultas a través del web del Observatorio, etc.). No obstante, el hay que indicar que el Observatorio es un órgano estrictamente consultivo sin que pueda, ni tan siquiera, emitir informes o dictámenes en materia de paisaje.

Tampoco es muy explícita sobre sus *“mecanismos de participación social en la toma de decisiones y en la definición de las políticas de paisaje”* la Ley gallega (Ley 7/2008, Cap. I, Art. 2f). Se señala que en el procedimiento de elaboración de los Catálogos del paisaje se abrirá un trámite de información pública no inferior a dos meses para que todos los posibles interesados puedan formular las alegaciones que estimen pertinentes (Idem., Cap. III, Art. 9.5). O, cuando se trata de los objetivos de calidad paisajística, se destaca *que “deben expresar las aspiraciones de la ciudadanía en cuanto a la valoración y grado de compromiso de la colectividad en la protección de nuestros paisajes, por lo que la determinación de estos objetivos se hará mediante un proceso de participación pública”* (Idem., Cap. III, Art. 10.1). Sin embargo, no se especifica ningún instrumento concreto para involucrar a la ciudadanía en este proceso.

En general, se observa en la mayor parte de estas leyes (a la excepción de la Ley Valenciana) el mismo problema que hemos señalado en nuestro análisis del CEP. No ofrecen ningún instrumento específico para tener en cuenta





las percepciones de la población, antes de elaborar los Catálogos de Paisaje por los expertos.

La cuestión fundamental por ahora, queda sin solucionarse en la legislación paisajística. Tenemos que estar conscientes de que el papel de la opinión de los expertos en las políticas del paisaje ya no es como el de antes, cuando éste se consideraba como una base única y objetiva para cualquier proyecto de ordenación del paisaje. En actualidad el papel del experto en el campo del análisis paisajístico ha cambiado profundamente, gracias a la democratización de los procesos de la gestión del paisaje a través de la participación pública. Ya no es el experto sólo que decide el futuro del territorio, sino que se convierte más bien en un mediador que trabaja con diferentes agentes sociales. Transmitir este cambio fundamental en la legislación paisajística es un gran reto para su eficaz aplicación en España y en Europa en general.

En conclusión, la integración del paisaje en las políticas españolas de ordenación del territorio es una manifestación de la proliferación de nuevas formas más democráticas de gestión del territorio que integran e implican a los diferentes agentes sociales en esta tarea. La implementación del CEP en España a través de las diferentes estrategias podría mostrarse como una nueva etapa en las políticas ambientales y de la ordenación del territorio que integra e implica a los diferentes agentes sociales en esta tarea, ofreciendo un marco propicio para llevar a los colectivos territoriales a preocuparse por el paisaje en los proyectos de ordenación del territorio. Al mismo tiempo, el Convenio y las leyes españolas que derivan de ella, incitan a los diferentes agentes sociales a establecer juntos estos proyectos a través de la participación y el consenso. Una comunicación o información no tecnocrática de las propuestas de ordenación podría favorecer el ejercicio de la ciudadanía.





No obstante, todavía existe una contradicción importante entre el CEP y otros textos que recomiendan la democracia local, la participación pública en la toma de decisiones relacionadas con el medio ambiente (como la Convención de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales, firmada por España el 25 de junio de 1998 y ratificada el 29 de diciembre de 2004) y la aplicación práctica de estos procedimientos, sobre todo teniendo en cuenta que las tradiciones de la gestión democrática del territorio son todavía relativamente recientes en España. Sin embargo, ya existen algunas experiencias en Europa de una nueva forma de desarrollo de la democracia territorial, que da la palabra a los agentes locales y permite el desarrollo de un verdadero debate social. No sería una exageración afirmar que el éxito de una política del paisaje depende de los agentes sociales concretos, a través de los cuales se podría realizar tal o cual práctica paisajística. Todavía estamos lejos de entender cómo y en qué medida unas visiones del paisaje de los poderes públicos pueden modificar el marco de vida de la sociedad.

La ausencia de un marco "científico" coherente para la valoración de los paisajes y de las políticas públicas del paisaje pone de manifiesto el desfase que existe entre el conocimiento científico y la práctica. Desafortunadamente, en la actualidad las investigaciones sobre el paisaje "están siguiendo la política del paisaje" en vez de precederla. Una de las mayores dificultades de estas investigaciones es la tradicional ruptura tanto entre la naturaleza y la cultura, como entre lo objetivo y lo subjetivo, muy presente en la visión occidental de las problemáticas medioambientales. La noción "paisaje" que nos permite acceder al mundo de sus representaciones sociales aporta una dimensión socio-cultural a los problemas de ordenación del territorio y del medio ambiente.





EL PAISAJE COMO ELEMENTO INTEGRADOR DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y EL URBANISMO: ESPACIOS URBANOS, PERIURBANOS Y RURALES

Por ello el paisaje, como interfaz entre los problemas de la sociedad y del medio ambiente, podría aportar al concepto de desarrollo sostenible un conocimiento más profundo de la relación entre los procesos naturales, sociales, económicos y culturales y, al mismo tiempo, demostrar la aceptabilidad social de las transformaciones causadas por estos procesos.

El hecho que por primera vez los conceptos de lo cultural y lo natural se fusionan en una visión integral de las políticas del paisaje en el Convenio Europeo del Paisaje podría significar que las sociedades europeas están intentando superar la separación ontológica entre la naturaleza y cultura tan propia de Occidente. El rehúso de la ruptura tanto entre lo objetivo y lo subjetivo, como entre la ciencia y la cultura en el análisis del paisaje nos podría ayudar a superar algunos obstáculos epistemológicos de los estudios paisajísticos.





CAPÍTULO 3: LA EVOLUCIÓN DE LA NORMATIVA PAISAJÍSTICA (I): MARCO REFERENCIAL EN EL DERECHO COMPARADO.

3.1 Protección y Tutela Europea del Paisaje

3.2 Especial referencia al Convenio Europeo del Paisaje:

3.2.1 El Convenio Europeo del Paisaje

3.2.2 La aplicación del Convenio Europeo del Paisaje en Europa

3.3 Protección del Paisaje en el Derecho comparado

3.3.1 La Protección del Paisaje en Suiza

3.3.2 La Protección del Paisaje en Reino Unido

3.3.3 La Protección del Paisaje en Alemania

3.3.4 La Protección del Paisaje en Italia

3.3.5 La Protección del Paisaje en Francia

3.3.6 La protección del Paisaje en Estados Unidos

3.3.7 La Protección del Paisaje en Costa Rica

RESUMEN: *En este Capítulo, se analiza el desarrollo de las políticas paisajísticas en Europa, especialmente en su etapa actual, cuando el paisaje se ha convertido en un instrumento importante para la diagnosis y el desarrollo del territorio. En primer lugar, se estudian las diferentes etapas en la evolución de las políticas del paisaje en Europa, desde el periodo donde el paisaje sólo tenía un significado artístico y cultural (principios del siglo XX) hasta la firma y ratificación del Convenio Europeo del Paisaje (CEP) que establece un marco común para las políticas paisajísticas europeas. Se realiza un análisis crítico de los planteamientos del CEP y de los problemas de su implementación. Como conclusión, se realiza una reflexión sobre la integración del paisaje en las políticas de ordenación del territorio en el Derecho comparado como una manifestación de la emergencia de las formas más democráticas de gestión del territorio y sobre los nuevos retos de las investigaciones paisajísticas*





3.1 PROTECCIÓN Y TUTELA EUROPEA DEL PAISAJE

A lo largo de las últimas décadas del siglo XX el paisaje se ha convertido en una verdadera figura política, entrando tanto en las legislaciones de muchos países europeos como en las normativas internacionales sobre el patrimonio natural y cultural.

Este suceso es el resultado de algunos importantes procesos que han afectado al territorio y a su ordenación en la segunda mitad del siglo XX. El primero de estos procesos está relacionado con la emergencia de una dimensión ambiental de las problemáticas relacionadas con la ordenación del territorio, es decir, con la aparición de una nueva visión global de relaciones entre la sociedad y la naturaleza. Gracias a esta dimensión, el medio ambiente, que en principio era un concepto naturalista, se ha abierto a la sociedad. Este proceso ha tenido lugar en el contexto de la progresiva degradación y banalización de los paisajes europeos que han acompañado la crisis contemporánea de la relación entre la sociedad y la naturaleza. Entre los signos de esta crisis se encuentran varios procesos: la desterritorialización, la destrucción y uniformización de los paisajes rurales, la extensión desmesurada de la urbanización, etc. Esta crisis, a la vez ecológica y cultural, contribuye a la sensibilización progresiva de la sociedad por el paisaje. Como consecuencia de estos procesos, las décadas 1990 y 2000 se caracterizan por la explosión del interés de las distintas administraciones públicas e instituciones científicas europeas por los problemas de la degradación de los paisajes.

El paisaje, que hasta hace poco se reducía en muchos países europeos sólo a un dominio artístico y cultural, se convierte en una dimensión y un instrumento para la diagnosis y el desarrollo del territorio. Al mismo tiempo, se empieza a considerar al paisaje como una figura clave para recuperar la identi-





dad de los territorios de nuestra vida cotidiana en un contexto de globalización de la economía, del conocimiento y de los recursos.

Este proceso culminó por la firma, el 20 de octubre de 2000, del Convenio Europeo del Paisaje (CEP) por diecisiete estados europeos, entre ellos España (Consejo de Europa, 2000). Posteriormente, otros 18 países europeos firmaron este Convenio, siendo en la actualidad 30 el número de sus ratificaciones en distintos países.

Respecto a otros Convenios a los que hemos hecho alusión con anterioridad (centrados exclusivamente en la protección del Patrimonio Cultural material o en la conservación de la naturaleza), el CEP parte de una base muy diferente. Los conceptos de Patrimonio Cultural y Natural por primera vez se fusionan en una visión integral del paisaje, que contempla tanto los aspectos naturales como los culturales. Esta nueva forma de tratar los problemas del medio ambiente ofrece un nuevo marco que podría ayudar a superar la tradicional ruptura entre la naturaleza y la cultura, propia para la civilización occidental.

La intangibilidad y el origen cultural del concepto paisaje crea muchas dificultades a la hora de pensar en unos instrumentos sencillos y consensuados de su protección jurídica, sobre todo si tenemos en cuenta, de un lado, las lagunas en las metodologías científicas para su análisis y la diversidad de visiones socioculturales del paisaje y de criterios para su evaluación y, de otro lado, la multiplicidad de intereses en juego en el campo de la ordenación del territorio.

La imprecisión de la noción de paisaje se basa sin duda en la relativa novedad de la consideración social de este valor, que no sobrepasó el estrecho círculo de los artistas hasta principios del siglo XX. En aquel momento, sólo se





utilizaba con respecto a los paisajes más notables: los lugares destacables y los monumentos, de manera que la política de protección del paisaje ha estado tradicionalmente ligada en muchos países a su valoración estética como ya hemos incidido en otra parte del presente estudio.

Por otro lado, los procedimientos para la gestión y protección del paisaje que dominaban hasta hace poco provenían de las políticas de patrimonio natural y cultural. El problema más importante que, en muchos casos, frenaba el desarrollo de las legislaciones paisajísticas es el mismo carácter del paisaje, ya que es un patrimonio vivo, en constante evolución, y que no entra en el concepto de las políticas del patrimonio que se aplicaban tradicionalmente a los objetos que se creía posible detener en su evolución. En este contexto, el paisaje, un objeto y modelo específico de la geografía, inseparable de las grandes categorías (lo natural y lo cultural, lo espacial y lo temporal, lo "objetivo" y lo "subjetivo", lo material y lo inmaterial) se ha convertido en un arquetipo de las políticas patrimoniales modernas.

La crisis reciente de estas políticas, relacionada entre otros factores, con la ineficiencia de las políticas de prohibición, las ha hecho entrar en una nueva era cuando proteger el patrimonio ya no significa "prohibir", sino "programar y planificar", basándose en una gestión perdurable de las relaciones entre la sociedad, el territorio y la naturaleza.

A pesar de este intento de desarrollar una política común, la inserción del término "paisaje" en la legislación de los diferentes países europeos es bastante desigual. Los avances más importantes en este campo se han realizado, en primer lugar, en los países donde ya existían unas legislaciones específicamente dedicadas al paisaje: Suiza (1966 y 1995), Alemania (1976), República Checa (1992), Francia (1993), Eslovaquia (1994), etc.





Otros muchos países han considerado este término, hasta la época muy reciente, simplemente como un aspecto parcial dentro del amplio abanico de las políticas públicas. El concepto un tanto difuso de *"política en materia de paisajes"*, inherente a la inclusión del paisaje en los textos legales, se ha definido por el Convenio como *"la formulación, por parte de las autoridades públicas competentes, de los principios generales, estrategias y directrices que permitan la adopción de medidas específicas con vistas a la protección, gestión y ordenación del paisaje"* (Consejo de Europa, 2000, Cap. 1, Art. 1).

En este sentido el ejemplo del desarrollo de las políticas paisajísticas españolas es interesante para comprender la desigual evolución de las políticas europeas en esta materia. Como señala J. Hervás Más, la protección del paisaje en España, como bien jurídico tutelado, en la mayoría de ocasiones, ha sido un cometido específico que han monopolizado las leyes de protección del medio ambiente, *"siendo muy tímidas y prácticamente inoperantes las referencias que las leyes urbanísticas y de ordenación del territorio le han dedicado"*.

Además, las consideraciones del paisaje en los escasos planes que lo han abordado se han caracterizado por el marcado carácter proteccionista de los mismos, profundizando en la concepción estática del paisaje, limitándose el diagnóstico y las propuestas a unos elementos y/o paisajes singulares, pero sin ningún otro compromiso adicional. Siguiendo el ejemplo de algunos otros países europeos, España, a partir del año 2000, empieza a promulgar una serie de leyes donde la vieja ideología de la protección de algunos lugares y paisajes destacables se desplaza progresivamente hacia una conservación más genérica del territorio en el que se ubican esos "parajes".





Aunque los trabajos publicados sobre las políticas paisajísticas españolas son numerosos⁶¹, salvo algunas excepciones (Fernández Rodríguez o Hervás Más), su evolución se presenta por la mayoría de autores, como un progreso continuo en esta materia. Sin embargo, en España, hasta la fecha, no ha existido un tratamiento sistemático y generalizado de los paisajes españoles dentro de los instrumentos de planificación y de la ordenación del territorio. A pesar del gran interés cultural y científico por el paisaje, la incorporación del concepto de paisaje en la política de gestión y protección del patrimonio natural y cultural se ha realizado de una manera no lineal, con sucesivos periodos de avances y de bloqueos. Solo en la última década, el debate tanto sobre la valoración, como sobre la destrucción y transformación de los paisajes españoles, ha trascendido ampliamente el debate académico y profesional y alcanzado amplias capas de población, convirtiéndose en materia de debate en las políticas de ordenación del territorio y urbanísticas.

En este capítulo, estudiamos el desarrollo de las políticas paisajísticas en Europa y la protección paisajística en el derecho comparado, tanto en el ámbito de la Unión Europea como fuera de ella, y, especialmente, en su etapa actual, cuando el paisaje se ha convertido en un instrumento importante para la diagnosis y el desarrollo del territorio. Se realizará una reflexión sobre la integración del paisaje en las políticas de ordenación del territorio europeas como una manifestación de la emergencia de las formas más democráticas de gestión del territorio, que integran e implican a los diferentes agentes sociales en esta tarea.

En primer término, la protección jurídica del paisaje siempre ha sido considerada desde su versión y pertenencia a un concepto más amplio y rele-

⁶¹ Zoido Naranjo, Frolova et al., Mata y Tarroja, Jiménez Olivencia, Ortega Delgado, Busquets y Cortina, etc.)





vante que resulta ser el medio ambiente. De esta manera, la Directiva de la Comunidad Europea sobre Evaluación de Impacto Ambiental del 27 de junio de 1985, en su art. 3, adoptó una definición de medio ambiente que abarcaba elementos naturales, el paisaje, los bienes materiales y el patrimonio cultural.

Bajo esta misma tesitura, el Convenio del Consejo de Europa sobre Responsabilidad Civil derivada de Actividades Peligrosas para el Medio Ambiente, aprobado el 8 de marzo de 1993, utilizó un concepto de medio ambiente, abarcando no sólo los recursos naturales abióticos y bióticos, sino también los bienes que componen el patrimonio cultural y el paisaje.

Por su parte, la Directiva Comunitaria sobre Responsabilidad Ambiental en relación con la prevención y reparación de los daños ambientales, adoptada por el Consejo de Europa en marzo de 2004, se encargó de establecer un marco para la prevención y la reparación de los daños ambientales sobre la base de la responsabilidad ambiental. El régimen jurídico previsto en esta Directiva se circunscribió a los daños ambientales, entre ellos daños a la biodiversidad, daños a las aguas y daños a los suelos.

En su Anexo II, la Directiva Comunitaria desarrolló las reglas a seguir en materia de reparación del medio ambiente, de suma importancia en relación con el tema del paisaje.

El sistema reparatorio contenido en la Directiva estuvo basado en los principios que, con posterioridad, se han aplicado tanto al resto de las Directivas como a la normativa de los países miembros de la Unión Europea:

- a) Principio de prevención.
- b) Principio de precaución.
- c) Principio de corrección.





El objetivo de la reparación es devolver el conjunto del medio ambiente a su estado básico y compensar por las pérdidas provisionales en que se haya incurrido.

Esta reparación se realiza rehabilitando, sustituyendo o adquiriendo el equivalente de los recursos naturales dañados en el lugar originalmente dañado o en otro diferente. También implica la eliminación de todo perjuicio grave para la salud humana, tanto real como potencial. En la medida de lo posible la autoridad competente debe estudiar primero las acciones que permitan establecer los recursos naturales y servicios del mismo tipo y calidad y de valor comparable al que tenían los que sufrieron el daño. Si no es posible utilizar el anterior criterio, podrán aplicarse técnicas de valoración monetaria del paisaje dañado a fin de determinar las medidas de reparación compensatoria que se adoptarán.

3.2 ESPECIAL REFERENCIA AL CONVENIO EUROPEO DEL PAISAJE

3.2.1 El Convenio Europeo del Paisaje (CEP)

Siete años después de la firma de la Carta del Paisaje Mediterráneo⁶², el artículo 1º del Convenio Europeo del Paisaje nos da un nuevo concepto de Paisaje, entendiendo como tal *"cualquier parte del territorio, tal y como la percibe la población, cuyo carácter sea resultado de la acción y la interacción de factores naturales y/o humanos"*.

⁶² Y cuyo concepto de Paisaje, recordemos, era el de *"La manifestación formal de la relación sensible de los individuos y de las sociedades en el espacio y en el tiempo con un territorio más o menos intensamente modelado por los factores sociales, económicos y culturales. El paisaje es así el resultado de la combinación de aspectos naturales, culturales, históricos, funcionales y visuales. Esta relación puede ser de orden afectivo, identitario, estético, simbólico, espiritual o económico e implica la atribución a los paisajes por los individuos o las sociedades de valores de reconocimiento social a diferentes escalas (local, regional, nacional o internacional)"*.





Resulta obvio que el CEP viene a introducir un verdadero cambio de actitud, no sólo frente al concepto de paisaje que, tradicionalmente, se había venido utilizando doctrinalmente, sino, en general, respecto de las políticas de conservación y de desarrollo sostenible⁶³.

Dado que el CEP fue ratificado por España el 26 de Noviembre de 2007, entrando en vigor el 1 de Marzo de 2008 (BOE nº 31, de 5 de Febrero de 2008), la definición que en él se hace del paisaje ha pasado a formar parte de nuestro ordenamiento jurídico desde esa fecha⁶⁴, debiendo aceptarse, por tanto, como concepto legal vigente que, de acuerdo con nuestro actual sistema de fuentes, en virtud del principio de jerarquía normativa, se sitúa por encima de cualesquiera otras disposiciones contenidas en otras legislaciones estatales o autonómicas.

⁶³ Este cambio de paradigma resulta aún más evidente cuando atendemos a la Recomendación CM/Rec (2008) 3 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre las orientaciones para la aplicación del Convenio Europeo del Paisaje de 6 de febrero de 2008, que afirma, en relación con el artículo 1º del CEP:

"El concepto de paisaje tal y como está enunciado en el Convenio es diferente de aquel que puede ser formulado en ciertos documentos y que ven en el paisaje un bien (concepción patrimonial del paisaje) y lo valora (como paisaje cultural, natural, etc.) considerándolo como parte del espacio físico. Este nuevo concepto expresa, por el contrario, el deseo de afrontar de manera global y forntal, la cuestión de la calidad de los lugares donde vive la población, reconocida como condición esencial para el bienestar individual y social (entendido en el sentido físico, fisiológico, psicológico e intelectual), para un desarrollo sostenible y como recurso que favorece la actividad económica".

"La atención se dirige al conjunto del territorio, sin distinción entre partes urbanas, periurbanas, rurales y naturales; ni entre partes que pueden ser consideradas como excepcionales, cotidianas o degradadas; no se limita a los elementos culturales, artificiales o naturales: el paisaje forma un todo, cuyos componentes son considerados simultáneamente en sus interrelaciones".

⁶⁴ De conformidad con lo dispuesto en el artículo 96.1 de la Constitución Española de 1978, los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno. Sus disposiciones solo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios Tratados o de acuerdo con las normas generales del Derecho Internacional, siendo por tanto inmunes a lo que pudiera disponerse en cualesquiera otras disposiciones estatales o autonómicas que, en este caso, deberán ajustarse al concepto de paisaje establecido en el CEP sin que quepa contradicción alguna.





En el preámbulo del CEP se reconoce el valor ambiental, social y económico del paisaje, constituyendo un recurso favorable para la actividad económica generadora de empleos. A la vez, se reconoce como un elemento importante en la calidad de vida de las poblaciones tanto en los medios rurales y urbanos, en las zonas degradadas como en las de gran calidad, en los espacios de reconocida belleza excepcional y en los más cotidianos, al tratarse de un elemento clave del bienestar individual y social, siendo por tanto su protección, gestión y ordenación un hecho generador de deberes y derechos.

El Convenio representa además una señal de alarma contra la tendencia afianzada en los últimos años de reservar o crear espacios y paisajes de lujo para élites poderosas y excluyentes (urbanizaciones cerradas, *resorts* turísticos de alto nivel económico en países subdesarrollados) y, al mismo tiempo, condenar a poblaciones ingentes a vivir en medios muy degradados (grandes ciudades tercermundistas, espacios rurales arrasados y contaminados).

Es también un compromiso para conciliar los aspectos naturales y culturales presentes en todos los territorios y expresados por todos los países, así como un medio útil para profundizar en la democracia, al poner la responsabilidad del mantenimiento o mejora de los paisajes en manos de las autoridades locales y regionales y hacer responsable a cada población de definir sus objetivos de calidad paisajística.

De igual forma el CEP es consciente de la degradación que sobre todo tipo de parajes, en especial debido a las técnicas de explotación agrícola, forestal. Industrial y minera; así como en materia de ordenación regional y urbanística, transporte, infraestructura, turismo, ocio; y, en un ámbito más general, por los cambios en la economía mundial, los cuales aceleran la transformación de los paisajes y por ello, trata de implementar una política integral de protección del paisaje que no se limite a la conservación de parajes considerados de





especial valor, o bien a la protección indirecta propia de otros instrumentos internacionales, sino que procede a establecer los instrumentos y los medios necesarios acometer de forma directa e integrada una política de protección, gestión y ordenación de los paisajes.

El ámbito de aplicación es la totalidad del territorio de las partes signatarias y abarca las áreas naturales, rurales, urbanas y periurbanas. Comprende a la vez las zonas terrestres, marítima y las aguas interiores. Se refiere tanto a los paisajes que pueden considerarse excepcionales como a los paisajes cotidianos o degradados (art. 2 CEP).

Por Paisaje, como hemos dicho, el CEP entiende cualquier parte del territorio tal y como lo percibe la población, cuyo carácter sea el resultado de la acción y la interacción de factores naturales y / o humanos. La protección de los paisajes implica la toma de acciones encaminadas a conservar y mantener los aspectos significativos o característicos de un paisaje, justificados por su valor patrimonial derivado de su configuración natural y / o acción del hombre.

De esta definición se concluye que la realidad sobre la que se proyecta la regulación es *"cualquier parte del territorio"*; esto es, lo que se ha venido a denominar la *"universalización del paisaje"* por cuanto que paisaje pasa a ser todo el territorio, no sólo las áreas naturales, rurales, urbanas y periurbanas, sino también las zonas terrestre, marítima y las aguas interiores, refiriéndose *"tanto a los paisajes que pueden considerarse excepcionales como a los paisajes cotidianos y degradados"*.

En segundo lugar, el CEP modifica el ámbito sensorial del Paisaje: Si hasta ese momento había venido siendo identificado a través de la vista, ahora pasan a ampliarse los sentidos implicados en su identificación. Ya no sólo es la mirada, sino la percepción, entendida ésta como el cúmulo de estímulos perci-





bidos por los sentidos, lo que nos va a permitir identificar el paisaje. Así, se abre la perspectiva de protección de nuestra realidad circundante. La cuestión no es baladí puesto que, si son parte de los elementos constitutivos y definidores de un paisaje que se considere valioso, podrán obtener protección del Derecho.

El tercer referente de la definición viene constituido por la población, ya que es la percepción de ésta la que va a determinar qué es y qué no es un paisaje merecedor de protección. Quizás sea esta la mayor revolución introducida por el CEP a la hora de definir el paisaje: se extrae éste de las manos de las administraciones y de los técnicos y especialistas para, en una democratización sin precedentes, atribuirle la última palabra a las poblaciones.

No existe ninguna otra materia, con excepción de la regulación del Concejo Abierto en la Ley de Bases de Régimen Local⁶⁵, en la que la democracia directa haya tenido tan profunda penetración y pueda tener tan importante proyecto. Esta democratización del concepto no deja de tener su sentido, pues paisaje no es lo que hay, sino lo que vemos. La realidad exterior siempre ha estado ahí, pero la valoración de la misma es relativamente reciente y además mutable.

Por otra parte, al ser el concepto de la belleza tan variable a lo largo de la historia, no hay ningún elemento que permita patrimonializar la belleza como coto privado de ningún grupo. Por ello, parece que la opinión de las mayorías es la que debe ser tomada en cuenta a la hora de calificar un paisaje.

⁶⁵ El Concejo Abierto, como forma de gobierno municipal en la que, junto al alcalde, participa una asamblea de todos los vecinos, es admitido en nuestra Ley 7/85, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, con un carácter muy restrictivo, limitando su aplicación a municipios de menos de 100 habitantes y a aquellos que tradicionalmente cuenten con este singular régimen de gobierno y administración (artículo 29).





Por último, se exige que esa parte del territorio sea resultado de la acción e interacción de factores naturales y/ o humanos. Resulta un tanto equívoco el uso de la conjunción copulativa 'e', exigiendo el concepto siempre la suma de acción y de interacción, cuando, en algunos casos, bastaría simplemente con la acción natural sin intervención del hombre, como cabría llegar a interpretar en la versión francesa del texto con más claridad que en la versión inglesa⁶⁶. El uso de una u otra versión, como veremos más adelante, ha influido en las definiciones paisajísticas realizadas tanto en la normativa estatal como en la desarrollada por las distintas Comunidades Autónomas.

España, como parte signataria de Convenio se compromete a las siguientes medidas generales, con el fin de cumplir con los objetivos propuestos:

1. Al reconocimiento jurídico de los paisajes como elemento fundamental del entorno humano, expresión de la diversidad de su patrimonio común cultural y natural; y como fundamento de su identidad.
2. A la definición y aplicación de políticas destinadas a la protección, gestión y ordenación del paisaje mediante medidas específicas.

⁶⁶ En el texto original en inglés del CEP del que parece proceder la versión española, también se recoge de manera cumulativa los términos acción e interacción, reservando la alternativa entre conjunción y disyunción para los factores naturales y humanos: "*a Landscape means an area, as perceived by people, whose character is the result of the action and interaction of natural and/or human factors*". De esta forma, el carácter del paisaje viene dado por los siguientes factores: 1) acción e interacción de factores naturales, 2) acción e interacción de factores humanos; y 3) acción e interacción de factores naturales y humanos.

Sin embargo, la otra versión original, escrita en francés (*a Paysage désigne une partie de territoire telle que perçue par les populations, dont le caractère résulte de l'action de facteurs naturels et/ou humains et de leurs interprétations*"), presenta una notable diferencia, resultando más aceptable y permitiendo entender que el carácter de los paisajes viene dado por tres factores: 1) La acción de factores naturales, 2) La acción de factores humanos y 3) Las interrelaciones entre factores naturales y humanos.





3. Al establecimiento de procedimientos para la participación ciudadana, las autoridades locales y regionales.
4. Y, por último, a la integración del paisaje en las políticas de ordenación territorial y urbanística y en sus políticas en materia cultural, medioambientales, agrícolas, social y económica, así como en cualquier otras políticas que puedan tener un impacto directo o indirecto sobre el paisaje.

Como medidas específicas las Partes signatarias se comprometen a:

1. A incrementar la sensibilización de la sociedad civil, las organizaciones privadas y las autoridades públicas respecto al valor de los paisajes, su papel y su transformación.
2. A la formación de especialistas en la valoración e intervención de los paisajes; a establecer programas multidisciplinares de formación política, protección, gestión y ordenación de paisajes con destino a los profesionales y a las asociaciones interesadas; y a que los cursos escolares y universitarios aborden los valores relacionados con los paisajes y cuestiones relativas a su gestión, protección y ordenación⁶⁷.
3. A identificar sus propios paisajes en todo su territorio, analizar sus características y las fuerzas y presiones que los transforman, tomar nota de las transformaciones, así como calificar los paisajes

⁶⁷ A modo de ejemplo, el Decreto 122/2007, de 27 de diciembre, de Castilla y León, sobre enseñanzas mínimas del 2º ciclo de Educación Infantil, contempla un bloque específico y obligatorio sobre los efectos de la intervención humana sobre el paisaje. En el mismo sentido, se pronuncia el Decreto 143/2007, de 31 de octubre, de Cantabria, sobre el contenido educativo del 1º ciclo infantil.





así definidos, teniendo en cuenta los valores particulares que les atribuyen las Partes y las poblaciones interesadas.

4. Cada Parte se compromete a definir los objetivos de calidad paisajística par los países identificados y calificados, previa consulta al público. Para aplicar las políticas en materia de paisajes, cada Parte se compromete a establecer instrumentos de intervención destinados a la protección, gestión y / u ordenación del paisaje⁶⁸.
5. Por último, en el ámbito del CEP, las Partes se comprometen a cooperar en el estudio de la dimensión paisajística de las políticas y programas internacionales y a recomendar que se incluyan en los mismos consideraciones relativas al paisaje. A la vez se obligan a rendirse asistencia mutua e intercambio de información y a realizar programas comunes en materia de paisajes transfronterizos.

3.2.2 La aplicación del Convenio Europeo del Paisaje en Europa

⁶⁸ Siguiendo las palabras de Fabeiro Mosquera, "se trata de la elaboración de una especie de mapas de paisajes, en los que se identifiquen y se califiquen los distintos tipos de paisajes existentes en el territorio del Estado, haciéndose constar sus características, las fuerzas y presiones que los transforman y los valores particulares que se les atribuyen, para así poder definir en relación a cada uno de ellos unos objetivos de calidad paisajística, entendiéndose por tales las características paisajísticas que se le quieren dar. Para que estos objetivos de calidad paisajística se puedan lograr, resulta indispensable que se integren distintos instrumentos de ordenación territorial y urbanística y con el resto de las políticas que puedan tener un impacto directo o indirecto sobre el paisaje y que sean respetados por las actividades privadas y públicas", en "La Protección del Paisaje: su creciente importancia en el ámbito internacional y la dispersión de instrumentos jurídicos para su protección integral en el Derecho español". Revista Española de Derecho Administrativo 131, 2006, pp. 517-547.





El desarrollo y aplicación del CEP se encuentra en la actualidad en plena actividad en buena parte de Europa. Se celebran gran cantidad de cursos, seminarios, encuentros y reuniones de carácter científico y técnico, se toman no pocas decisiones políticas y de actuación. La información relativa a un ámbito tan extenso cambia continuamente; por ello, si se desea estar al día, lo mejor es consultar las direcciones electrónicas del Consejo de Europa dedicadas al paisaje⁶⁹.

La situación actual puede resumirse en tres aspectos principales: reconocimiento jurídico-institucional del paisaje, identificación y cualificación de los paisajes propios, y aplicaciones reales del Convenio.

En el primero es preciso recordar que el paisaje figura ya en numerosas normas, incluso del mayor rango (en las constituciones promulgadas hace algunas décadas en determinados países como Alemania, Italia, Suiza, Portugal), y también en numerosas leyes estatales y regionales (incluidos los Estatutos de Autonomía de algunas Comunidades Autónomas españolas y leyes de autogobierno de varios *länder* alemanes y regiones italianas).

Pero las adaptaciones a los planteamientos más amplios y precisos del Convenio Europeo del Paisaje son todavía escasos (Cataluña, Comunidad Valenciana, Galicia). Aunque se están preparando leyes específicas (Chipre, Croacia, Walonia en Bélgica), o inserciones y ampliaciones en instrumentos legales más amplios que son renovados (Holanda, Irlanda, Italia), el progreso del CEP avanza al ritmo propio del tiempo legislativo.

⁶⁹ En inglés: http://www.coe.int/t/e/Cultural_Cooperation/Environment/Landscape/, o en francés: [http://www.coe.int/T/F/Coop% E9ration_culturelle/Environnement/paysage/](http://www.coe.int/T/F/Coop%20E9ration_culturelle/Environnement/paysage/)





Al mismo nivel puede considerarse el reforzamiento institucional del paisaje, si bien algunas iniciativas merecen ser mencionadas como la constitución del Consejo Nacional del Paisaje en Francia, o la figura del Consejero Nacional del Paisaje en Holanda, de carácter moral (equivalente al Defensor del Pueblo), pero con influencia real.

Más abundante son las tareas de identificación y cualificación de paisajes, imprescindibles para el buen desarrollo de políticas a medio y largo plazo. La realización de atlas, inventarios o catálogos de paisajes se está produciendo en distintas partes de Europa y a buen ritmo tanto a nivel estatal (Croacia, Eslovenia, España, Francia, Holanda, Noruega, Portugal...), como regional (Andalucía, Cataluña, Comunidad de Madrid, Irlanda del Norte...). De gran valor son también los avances metodológicos, tanto por tipos de paisaje, como en relación con procesos o rasgos dominantes o para desarrollar determinadas políticas.

En cuanto a las aplicaciones del CEP, el Consejo de Europa considera que ha llegado a su fase de aplicación territorializada en dos países (Dinamarca y Holanda); el Consejo Nórdico en su conjunto (Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia) lo ha adoptado en el marco de cooperación común; la Oficina Federal suiza o la Countryside Agency británica han incluido el CEP en sus planteamientos de planificación y gestión; Irlanda, Holanda, Cataluña y la Comunidad Valenciana empiezan a desarrollar programas generales relacionados con el paisaje muy ambiciosos y claramente basados en los nuevos criterios.

Probablemente estos ejemplos y referencias se queden cortos de inmediato, pues se asiste al comienzo de un proceso que, como denotan las manifestaciones científicas y técnicas, ya ha empezado con fuerza en muchas partes. Aunque la verdadera necesidad de un mayor desarrollo y aplicación de los principios del CEP hay que situarla en la rápida dinámica de transformación de





los territorios en gran medida descontrolada y claramente perjudicial para la calidad de muchos paisajes europeos.

3.3 PROTECCIÓN DEL PAISAJE EN EL DERECHO COMPARADO.

Pese a los esfuerzos de alguna legislación autonómica en la preocupación referente a la gestión, ordenación y protección del paisaje, por regla general, y en el ámbito estatal, no existen demasiadas buenas referencias en el panorama español en cuanto a las políticas de preservación, protección del paisaje.

En este sentido, hemos avanzado, pero poco, y continuamos lejos de los países más concienciados de nuestro entorno en esta temática, como resulta ser Francia, con una Ley del Paisaje promulgada en 1993 y de la que se derivan interesantes instrumentos de gestión, como las "*Directives de Protection et de mise en valeur des paysages*"; o como el Reino Unido, con unas "*Environmental Protection Act*" aprobada en 1990 y tres organismos regionales encargados de velar por su protección del paisaje ("*English Nature*" en Inglaterra, "*Scottish Natural Heritage*" en Escocia y "*Countryside Comision*" en Gales).

Holanda, por su parte, en 1992 sometió a debate un importante documento en el que se marcaban las directrices básicas de planificación del paisaje holandés.

Por último, Alemania cuenta con una Ley Federal de Protección de la naturaleza aprobada en 1976 y modificada en 1993 ("*Bundesnaturshutzgesetz*") que actúa de Ley Marco para los diferentes *länder* a la hora de legislar en materia paisajística y que señala la obligatoriedad de incluir planes de paisaje (*landschaftsplane*) en el planeamiento urbanístico.





Considerando lo expuesto, se resume, a continuación, el marco normativo en referencia al paisaje que han dictado los distintos Estados del ámbito internacional.

3.3.1. Protección del paisaje en Suiza

El modelo suizo puede considerarse como un modelo caracterizado por la protección individualizada, estética y estática del paisaje⁷⁰. Es de corte inventarial, con una ley del paisaje pionera en Europa, que dispone de disposiciones penales paisajísticas.

En este sentido, el sistema suizo pivota a través de la Ley suiza del paisaje “*Loi Fédérale de 1er juillet 1966 sur le Protection de la Nature et du Paysage*” cuyo artículo 1 determina su relación de objetivos.

- a) Cuidar del aspecto característico del paisaje y de las localidades, los lugares que evocan el pasado, así como las curiosidades naturales y los momentos del país.
- b) Apoyar a los Cantones en el cumplimiento de su tarea en materia de protección de la naturaleza y del paisaje y asegurar la cooperación de los mismos.
- c) Apoyar los esfuerzos de las Asociaciones para la protección de la naturaleza.
- d) Proteger la fauna y la flora autóctonas.

⁷⁰ 4.C. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, “*La protección del paisaje. Un estudio de derecho español y comparado*”, Marcial Pons, 2007, p.95





En otro orden de cosas, y por lo que se refiere a los niveles de protección, la Ley suiza del Paisaje acude a los Inventarios, remitiéndose a los Inventarios de Objetos de Importancia Nacional, los Inventarios Cantonales de Objetos de importancia Regional o Local que se crean en los cantones⁷¹.

Es digno de mencionar el *Inventario de la Federación y de los Cantones de las imágenes exteriores de los núcleos dignos de protección*⁷², que diferencia con sumo detalle las imágenes de importancia nacional, regional y local. Como ejemplo, el Plan de Protección de la Imagen de Thurgau protege la imagen interna y externa del municipio apoyado en cartografía 1.50.000, y prevalece sobre los planes urbanísticos y sectoriales, subordinados a éste.

3.3.2 Protección del paisaje en Reino Unido

A diferencia de Suiza, el sistema británico no se apoya en una ley paisajística, ni promueve la adquisición pública de terrenos por motivos paisajísticos. Por contra, el papel de los agricultores como conservadores del paisaje y la incentivación a las asociaciones sin ánimo de lucro para adquirir y proteger paisajes es un rasgo distintivo.

La Ley de Ordenación Urbana de 1947 (*"Town and Country Planning Act"*), para Inglaterra y Gales, ha sido la Ley que mayor influencia ha tenido sobre la protección del paisaje. Asimismo, la Ley de Parques Nacionales y Acce-

⁷¹ Debe hacerse también mención a la Ley Federal de 3 de octubre de 1951 sobre la mejora de la agricultura y mantenimiento de la población rural; la Ordenanza de 10 de agosto de 1977 sobre el Inventario Federal de Paisajes, Lugares y Monumentos Naturales; la Ordenanza de 21 de enero de 1991 sobre la protección de Lagos de Altura y de Lagos de Transición de Importancia Nacional; Decreto Federal de 3 de mayo por el que se conceden las ayudas financieras y se crea el Fondo Suizo del Paisaje; la Ley Federal de 4 de octubre de 1991 para la conservación de los Bosques.

⁷² www.isos.ch





so al Medio Rural de 1949 (*“National Parks and Access to the Countryside Act”*) reconoce diversas formas de protección del mismo.

Merece, asimismo, referirse al denominado *“Countryside Charater Programme”*, que identifica y analiza la diversidad del paisaje inglés, con el objeto de preservarlo para las futuras generaciones, a través de la elaboración de un mapa que define las áreas de paisajes y sus medidas de protección.

En otro orden de cosas, y por lo que se refiere a las zonas de protección paisajística de Gran Bretaña, interesa hacer constar la importancia de los Cinturones Verdes, las Áreas de Belleza Natural Sobresaliente y Parques Nacionales, los Parques y Jardines Históricos, las Áreas de Conservación, el Patrimonio Costero, las Reservas Naturales y los Lugares de Interés Científico Especial.

a) *Cinturones Verdes*. La Ley *“Green Belt”* de 1938 introdujo la figura del cinturón verde⁷³, que tenía por objeto evitar la expansión discrecional y arbitraria de municipios y ciudades, evitándose así que las poblaciones de áreas colindantes se uniesen a la ciudad, preservando su identidad.

b) *Áreas de Belleza Natural Sobresaliente y los Parques Nacionales británicos*. Las diferencias entre ambos instrumentos de protección de Gran Bretaña reside en que las Áreas de Belleza Natural acogen superficies menos extensas, pero con más posibilidad de ser dañadas que las Áreas de Belleza Natural sobresaliente (AONB). Ambas figuras de protección son declaradas por la *“Countryside Commission”*⁷⁴, si bien en el caso de las AONBs la gestión y administra-

⁷³La figura del *cinturón verde* no es exclusiva de Gran Bretaña, sino que también se ha aplicado en los Países Bajos, a través del concepto de *Randsat* (ciudad anillo) o *Green Heart* (corazón verde), e incluso esta modalidad se ha exportado a ciudades española, como el Cinturón Verde de Bilbao, la Anilla Verde de Vitoria-Gasteiz o, finalmente, la de Girona.

⁷⁴ La *Countryside Commission* se constituye como una Agencia pública independiente y financiada por el Ministerio de Medio Ambiente que actúa como centro gestor de la protección, conservación y mejora del medio rural.





ción compete en exclusiva a la Administración Local.

c) *Los Parques y Jardines Históricos.* A través de la Ley de Patrimonio de 1983 se protegen tanto los “*Historic Parks and Gardens*” como los bosques seminaturales de ámbito comarcal.

d) *Las Áreas de Conservación.* Con esta figura de protección se pretende atribuir a las Administraciones Locales su competencia correspondiente en materia de paisaje poblacional y con objeto de proteger construcciones que permitan que una determinada área se catalogue de interés histórico o arquitectónico. Asimismo, en el ámbito local también se reconocen las Áreas de Gran Valor Paisajístico (“*Areas of great landscape value*”), las Áreas de Paisaje especial (“*Special landscape areas*”) y finalmente las Áreas de Paisajes especialmente atractivos (“*Areas of specially attractive landscapes*”) y que vienen a proteger los paisajes singulares.

e) *El Patrimonio Costero.* Finalmente, también debería hacerse una referencia a las Reservas naturales nacionales y a los lugares de interés científico especial, como últimas formas de protección del paisaje.

En la actualidad distintos condados de Gran Bretaña han desarrollado sus propias líneas estratégicas en la gestión y protección de los mismos, como resultan ser las del condado de Cornwall, Durham, Hertfordshire o el de Hampshire.

3.3.3. Protección del paisaje en Alemania

La Ley Federal de Protección de la naturaleza y gestión del Paisaje (“*Bundesnaturschutzgesetz*”) aprobada en 1976 y reformada en distintas oca-





siones, prescribe la preservación del paisaje (*"la variedad, carácter y belleza del paisaje y la naturaleza que son la base de la vida y el recreo"*) y reconoce expresamente el principio de ordenación del paisaje, y en este sentido considera que *"...el paisaje y la naturaleza en las áreas tanto urbanizadas como no urbanizadas, deben ser protegidos, conservados y desarrollados, teniendo en cuenta que han de ser preservados de forma duradera; la capacidad del ecosistema, la disponibilidad de recursos naturales, las especies animales y vegetales y finalmente la variedad, carácter y belleza del paisaje"*. Se inserta por tanto el paisaje en la planificación medioambiental.

También debe hacerse referencia la Ley Federal de Protección de la Naturaleza y cuidado del paisaje de 25 de marzo de 2002, que reconoce como uno de los niveles más importantes de protección las áreas de protección del paisaje *"Landschaftsschutzgebiet"* y el elemento paisajístico protegido *"Geschützte Landschaftsbestandteil"*.

Las áreas de protección del paisaje son tipificadas por la Ley Federal como aquellas zonas delimitadas en las cuales es necesaria una protección especial de la naturaleza y el paisaje con el objetivo de que se conserven o se restablezca la capacidad de funcionamiento del ecosistema o la posibilidad de uso de los recursos naturales, por la diversidad, singularidad, fragilidad o belleza de la imagen del paisaje.

Los elementos paisajísticos protegidos son elementos determinados con carácter vinculante de la naturaleza o el paisaje, cuya protección especial es necesaria en virtud de la garantía de capacidad de funcionamiento del ecosistema, la animación, estructuración o conservación de la imagen de la localidad o del paisaje o la defensa frente a impactos negativos.

Finalmente, no debe olvidarse los tres niveles de atribución de competen-





cias sustantivas: Estado, *Länder* y Entidades Locales, todos ellos con sus atribuciones en materia de protección y gestión del paisaje.

3.3.4. Protección del paisaje en Italia

Sin perjuicio de los antecedentes históricos, merece la pena detenerse en la Ley Galasso de 8 de agosto de 1985, que prevé la figura de la evaluación de impacto paisajístico. En este contexto, Italia ha sido uno de los países más avanzados en las denominadas técnicas de planificación del paisaje que se han convertido en el eje de la tutela del mismo⁷⁵. El "*piano paesaggistico*" evalúa la importancia de los valores paisajísticos presentes en su ámbito de aplicación.

Expuesto esto, el peso de los planes paisajísticos se aprecia en la amplia participación pública que se exige para su aprobación, y sobre todo, en su preeminencia sobre los planes urbanísticos y territoriales (art. 143 a 145 del "Codice dei beni culturali e del paesaggio").

También merece la pena hacer referencia a la Planificación del Paisaje que se está realizando a nivel estatal, mediante la aprobación, de los Planes Territoriales de Gestión paisajística, entre los que destacan el "*Piano Territoriale Passistico Regionale della Emilia-Romagna*" o el "*Piano Passistico della Sicilia*".

Finalmente, cabe destacar la Ley sobre protección de las exposiciones a campos eléctricos, magnéticos y electromagnéticos de 20 de febrero de 2001, que reconoce como objetivo fundamental asegurar la tutela del ambiente y del paisaje, de forma tal que se adoptan medias de tutela específicas dentro del procedimiento de autorización para la construcción y para el ejercicio de las

⁷⁵ Carpentieri, Paolo "*La nazione giuridica di paesaggio*" en *RTDP*, núm. 2, 2004





redes eléctricas.

3.3.5. Protección del paisaje en Francia

La experiencia francesa en la ordenación, gestión y valorización del paisaje en los propios Parques Naturales Regionales resulta ejemplar e ilustrativa para el resto de países y muchas veces ha extrapolado sus principios al esto de normas europeas e internacionales.

En este sentido, el territorio de los 44 parques naturales regionales franceses, que alcanzan más de 7 millones de hectáreas y una población que supera los 3 millones de habitantes, sobre espacios altamente antropizados ha sido concebido como ámbito de conocimiento y ordenación del paisaje a través de los llamados "*Plans de Paysage y Charte Paysagère*", a los que se asocian los "*Contrats pour le paysage*" (contratos con particulares y entidades públicas que constituyan programas de acciones concretas)⁷⁶.

La Ley sobre Protección y puesta en valor de los Paisajes de 8 de enero de 1993-"*Loi sur la Protection et Mise en Valeur des Paysage*" se constituye como la normativa sectorial más importante, como intento para lograr su más alta protección, cualquiera que sea el sector del ordenamiento que pueda afectarlo.

Esta Ley obliga a que los Planes de Ordenación Territorial y Urbanismo sean compatibles con las directrices de protección y puesta en valor de los paisajes y, asimismo, trata de integrarse con las previsiones en materia forestal, por lo que para ello prevé que la política forestal vele por el respeto y la puesta

⁷⁶ Entre ejemplos disponibles de *Plans de Paysage* en los Parques Naturales Regionales, con métodos de estudio, objetivos, propuestas y acciones, puede verse el Parc Naturel Régional des Ballons des Vosges (1998): *Réussir un Plan de Paysage*. Munster, Parc Natural des Ballons des Vosges.





en valor de los medios naturales, del patrimonio rural y de los paisajes.

Finalmente el Decreto de 25 de abril de 1984 y la Circular de 1 de julio de 1985 se encargaron de crear la figura del Cuerpo Regional del Patrimonio y Paisajes "*Collège regional du Patrimoine et des Sites*", facultándose a las Administraciones Locales. Para establecer las denominadas Zonas de Protección del Patrimonio Arquitectónico y Urbano (ZAPPU), que más adelante, con la Ley de 1993, fueron además zonas de protección del paisaje.

3.3.6. Protección del paisaje en Estados Unidos.

Los Estados Unidos cuentan con el privilegio de tener el primer Parque Nacional de todo el mundo y, en este sentido, mediante Ley aprobada al efecto en 1872, se creó el Parque de Yellowstone, estableciéndose la preservación de toda riqueza forestal, mineral, curiosidades y maravillas de dicho ámbito, en su condición de Parque Natural.

Como consecuencia de su aprobación, se constituyó el sistema de Parques Nacionales dentro del Departamento del Interior, en el que asimismo se acoge el Servicio de Pesca, Fauna y Flores Silvestres.

Finalmente, y dentro de la legislación norteamericana, se concede un protagonismo especial a la iniciativa privada en la protección del paisaje, todo ello a través de las conocidas como "Iniciativas de Conservación Corporativa", que son programas que estimulan proyectos de coste compartido, desde el restablecimiento de la vegetación de pequeña escala para evitar la erosión de paisaje y la protección de cuencas.

3.3.7. Protección del paisaje en Costa Rica.





En el continente americano, el otro país que lidera la relación simbiótica entre paisaje y turismo es sin duda Costa Rica. La propia Constitución promulga la protección de las bellezas naturales de la nación. Existen servidumbres ecológicas entre propietarios privados de tierras con el fin de proteger las bellezas escénicas atractivas para el turismo, así como también el desarrollo de quintas y condominios ecológicos, en donde sus propietarios limitan recíprocamente sus propiedades con el fin de conservar el paisaje que las rodea, y con ello asegurarse un alto valor económico de sus inmuebles, dado que cada vez hay en el país más actividades turísticas que dependen de las bellezas naturales de determinadas zonas y no siempre se respeta el entorno natural donde se pretenden ubicar dichas actividades.

El Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones de Costa Rica ha tramitado un Proyecto de Reglamento sobre Paisaje y Contaminación Visual, el cual manifiesta expresamente que, *"desde el punto de vista psíquico e intelectual, el estado de ánimo depende también de la naturaleza, por lo que también al convertirse el paisaje en un espacio útil de descanso y tiempo libre es obligación su preservación y conservación", tal como lo exige el artículo 89 de la Constitución Política al establecer: "Entre los fines culturales de la República están: **proteger las bellezas** naturales, conservar y desarrollar el patrimonio histórico y artístico de la Nación, y apoyar la iniciativa privada para el progreso científico y artístico".*

Dada la importancia y desarrollo otorgado al binomio paisaje-turismo en el referido Reglamento sobre Paisaje y Contaminación Visual, se aprecia en el articulado la impronta de la legislación valenciana del paisaje, a la que ya hemos hecho referencia, muy especialmente en la metodología para el análisis visual y el valor paisajístico.





En su Artículo 29 trata detalladamente la Metodología para el análisis visual, aspecto éste de gran dificultad técnica y trascendencia jurídica para valoraciones y pruebas periciales y, en el artículo 30 sobre Valor Paisajístico considera la participación social y la realización de guías metodológicas, en clara sintonía con la Convención Europea del Paisaje.

El Artículo 47 del Reglamento trata el Contenido de los Programas de Paisaje, considerando la valorización turística de paisajes singulares, y la adquisición pública de suelos de interés paisajístico.

Otros artículos hacen referencia a los Programas de Imagen Urbana (art. 48), la eliminación de contaminación visual en zonas de dominio público (art. 61) y el incumplimiento de Regulaciones (art. 69). El primero de los artículos citados asigna el objetivo de mejorar la configuración y conexión de un sistema de espacios públicos abiertos que estructure y conecte varios espacios libres y equipamientos con recorridos peatonales creando una imagen unitaria y ordenada del casco urbano. Las infracciones por acción u omisión a las regulaciones del Reglamento, serán sancionadas con base en lo establecido en los artículos 99, 100 y 101 de la Ley Orgánica del Ambiente. Es decir, que se sanciona al amparo de la legislación ambiental.



CAPÍTULO 4: LA EVOLUCIÓN DE LA NORMATIVA PAISAJÍSTICA (II): MARCO REFERENCIAL DEL PAISAJE EN ESPAÑA: Normas Estatales.

4.1 INTRODUCCIÓN

4.2 ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 149.1.23 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

RESUMEN: *En este cuarto Capítulo se continua el estudio de la evolución de la normativa paisajística desde el análisis de aquellas normas estatales relacionadas directa o indirectamente con la protección paisajística tanto a nivel ambiental como urbanística (en aquellas materias o ámbitos donde se extiende la competencia estatal) con una especial referencia al artículo 149.1.23 de la CE en cuanto a la competencia exclusiva del Estado sobre la legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección*

4.1 INTRODUCCIÓN

Aunque la aparición de la figura política del paisaje en la legislación española sea un hecho mucho más reciente que en algunos otros países europeos, como, por ejemplo Francia, Gran Bretaña, Suiza, etc., el interés en la protección de paisajes en España tiene una historia ya centenaria.

Las primeras normas paisajísticas protegían sólo los objetos que presentaban valor histórico o artístico. No obstante, ya en la década de 1920, la normativa se refería no solamente a los monumentos de carácter artístico y arqueológico, sino también a los lugares, siempre de reconocida y peculiar belle-





za, en donde dichos monumentos se encontraran ubicados. En las primeras normativas conservacionistas se trataba de inventariar y preservar los monumentos naturales o contruidos, teniendo en cuenta su calidad excepcional y conservando su aspecto inicial (en este sentido, los mismos Parques Nacionales se protegían inicialmente como monumentos naturales). Este dispositivo de protección fue promovido, por un lado, por varias sociedades alpinas y de excursionistas, que contribuyeron considerablemente en la tarea de sensibilización de la "élite" urbana española por la naturaleza en las primeras décadas del siglo pasado.

Complementariamente, este sentimiento creciente de conservación paisajística tiene una parte importante de sus raíces en la pedagogía e investigación desarrollada por la Institución Libre de Enseñanza, con su constante práctica excursionista, convirtiéndose el descubrimiento y la enseñanza de los paisajes en una tarea apasionada para geógrafos, geólogos, botánicos o naturalistas vinculados a dicha. Tanto los pensadores y artistas españoles de la generación de 1898, como los científicos, ingenieros de montes y excursionistas contribuyen igualmente a la valorización de los paisajes nacionales.

Los autores del 98 llegaron a entablar un verdadero diálogo con el paisaje a partir de dos hechos concretos, de dos bases reales, esto es, sobre una realidad geográfica, una configuración espacial que hoy ya no es reconocible en muchos casos; y, de otro lado, su imagen de España, establecida en una circunstancia histórica precisa y en un marco político, científico y cultural concreto. Se trataba de dar una visión realista del territorio español, aunque fuera áspera, y de conseguir una reparación activa de los inconvenientes físicos que se oponían al progreso.





Para los noventayochistas, el paisaje no debía ser transformado. En el paisaje, tal como era, sin alteraciones, se daba el verdadero encuentro de la identidad colectiva del pueblo español. Las vertientes sobre el paisaje estaban, pues, claramente diferenciadas. No es de extrañar, por tanto, que despertara en estos autores la geografía, considerada como base del patriotismo, algo, por otro lado, en que también había insistido el programa de la Institución Libre de Enseñanza. Los hombres del 98 buscaban en el paisaje el mensaje secreto, otra escritura más oculta, unas esencias tras lo aparente, porque las formas tienen, como afirmaba Unamuno, un "dentro", igual que los hombres. La tierra, en especial Castilla, tiene alma. El paisaje era, pues, una vía para adentrarse no sólo en lo geográfico, sino también en el espíritu.

La naturaleza dejó de ser mero decorado, como había sucedido obras literarias y generaciones anteriores, y pasó a ser interpretada personalmente de diversas maneras, convirtiéndose así en un tema principal de sus obras. Algunos la vieron como una realidad exterior capaz de simbolizar estados de ánimo. Otros encontraron un sentido espiritual en ella. La mayoría estableció una correspondencia entre la naturaleza y una realidad más profunda.

Esa naturaleza, o mejor, ese paisaje, interesó principalmente a los literatos del 98 respecto del castellano. El mito castellanista hablaba de una Edad de Oro en una larga Edad Media que llegaría hasta el siglo XVI. Esa habría sido el momento privilegiado en el que se formó y cuajó la nacionalidad española. Se trataba de un período formador de un carácter fuerte, hecho de voluntad, acción, nobleza, austeridad, honor y fe. Tras esta fase de gloria, España se había visto sumida en una larga etapa de decadencia o declive de la energía castellana, de repliegue político, de pobreza y agotamiento y de desespañolización en el arte y en la literatura. Describieron el paisaje castellano con crudeza. En sus andanzas por esas tierras aparecían visiones de iglesias rotas, caserones aban-





donados y cafés solitarios; tierras reseca, sin árboles ni caminos; en fin, campesinos miserables y harapientos.

No se trataba de un paisaje neutro. Existía en él un significado metafórico expresado repetidas veces por Unamuno en tres sentidos principales. Primero, como expresión de la integración y semejanza entre naturaleza y obra humana. Porque todo es paisaje, lo natural, lo rural y lo urbano, ya que todo se configura como tal y porque esas configuraciones presentan formas análogas, de modo directo o metafórico, y no separan sus elementos, sino que los mezclan. El segundo significado metafórico indicaría la existencia de un sistema profundo, latente tras la forma del paisaje. El tercero mostraría la reciprocidad de éste con el espíritu.

En este sentido, podemos resumir con las palabras de Azorín:

"el paisaje somos nosotros; el paisaje es nuestro espíritu, sus melancolías, sus placideces, sus anhelos, sus tártago. Un estético moderno ha sostenido que el paisaje no existe hasta que el artista lo lleva a la pintura o a las letras"⁷⁷

Sin duda, esto es algo común a todos estos escritores. Así, en su visión directa del paisaje, la mirada de Machado se asienta en un bagaje cultural y personal. Es un modo de ver, de apreciar y de relacionar de una manera determinada, muy personal. De esta forma los paisajes concretos por él admirados se convierten en simbólicos. Esto es algo que se aprecia claramente en los poemas que dedicó a los campos de Castilla, a Soria. En Baroja, sin embargo, este simbolismo es menor. En él predomina una identificación entre paisaje y sentimientos y entre paisaje y acción. El paisaje no es un ambiente pasivo, sino

⁷⁷ Azorín. "El paisaje de España visto por los españoles". Madrid: Espasa-Calpe, 1964, p. 36





que interviene, creando sensaciones y estados de ánimo, participando activamente en los sucesos. El paisaje forma parte de la misma acción.

Todos estos autores creyeron que la excursión era uno de los mejores medios para cobrar apego a la patria. Así, como opinara Unamuno, la creación de sociedades excursionistas, clubes alpinos o análogos debía fomentarse por razones de patriotismo. En la medida en que se incrementara el conocimiento sobre las diferentes ciudades, villas y aldeas españolas el amor por la patria iría en aumento. Sin duda, estos autores se situaron dentro de los parámetros del nacionalismo cultural de influencia romántica. Estaban convencidos, pues, de la existencia de un sujeto colectivo (la nación española) dotado de caracteres peculiares (lengua, historia, tradiciones, costumbres, etc.).

La aparición de las primeras leyes de la protección de la naturaleza se debió en muchos aspectos a este "patriotismo geográfico" que surgió a finales del siglo XIX, la época de la profunda crisis social y económica en España. Este patriotismo, promovido por la llamada "Generación del 98" (Unamuno, Baroja, Azorín, Machado, Beruete) y continuado por la Institución Libre de Enseñanza con Francisco Giner de los Ríos a la cabeza fue decisiva respecto del definitivo arraigo y del consecuente desarrollo de la perspectiva paisajista moderna, doblemente vinculada al entendimiento del paisaje desde el romanticismo y a la tradición geográfica iniciada por los geógrafos alemanes Alexander von Humboldt y Kart Ritter. Giner de los Ríos otorga al paisaje una suma importancia para lograr la verdadera educación (no solamente intelectual, sino también estética y moral) de los seres humanos.

No obstante, lo que estaba en el centro de las primeras iniciativas conservacionistas no era el paisaje natural como tal, sino los valores estéticos, históricos y simbólicos que la élite intelectual proyectaba en él, por lo que las primeras leyes conservacionistas nacionales tenían un carácter elitista en cuanto a





su significado de excepción. De hecho, la legislación española dirigida a la protección de la naturaleza tiene desde el principio una fuerte connotación patrimonial, trátase de los Parques Nacionales, Lugares o Monumentos Naturales. El término "paisaje" se introduce en el ordenamiento jurídico español con competencia territorial mediante la Ley de Parques Nacionales de 1916, presentando una connotación fundamentalmente natural y estética. Eduardo Hernández-Pacheco, uno de los principales impulsores y responsables de la conservación de los paisajes españoles, lo expresa de la siguiente manera: "*Con las bellezas de la Naturaleza se trata de hacer lo que en todos los países cultos se ha hecho con los monumentos importantes del arte y con los monumentos arqueológicos de gran relieve: evitar su destrucción y protegerlos por el Estado*"⁷⁸.

La Ley de 1916 fue ampliada mediante una Real Orden de 1927 a la protección de los Sitios y Monumentos Naturales de interés nacional. En 1933 el paisaje entró indirectamente, a través de la figura de parajes pintorescos, en la primera Ley de Defensa, Conservación y Acrecentamiento del Patrimonio Histórico Artístico. En total, durante las primeras décadas del siglo XX se declararon dos Parques Nacionales, un Sitio Nacional, catorce Sitios Naturales de Interés Nacional y un Monumento Natural. Así pues, el periodo 1916-1936 estaba marcado por importantes avances en materia de protección de la naturaleza.

A este periodo de progreso en política proteccionista seguirá otro de ralentización que durará hasta los finales de la dictadura franquista, aunque el interés científico y cultural al paisaje perduró durante este período. Entre la legislación de dicho período sólo se puede destacar la aparición de la vinculación de la protección del paisaje a la administración local y al régimen jurídico de las corporaciones locales (Ley de Bases de 1945 y Reglamento de Organización y

⁷⁸ "Reorganización de la Junta de Parques Nacionales y designación de Sitios y Monumentos Naturales y de Interés Nacional". Boletín de la Real Sociedad Española de Historia Natural, 1930, pp: 78-81





Funcionamiento de 1952). Como señala F. Zoido⁷⁹, la protección del paisaje es considerada en estas normas como una "*actividad principal municipal*" y como una atribución de los alcaldes y presidentes de las diputaciones provinciales.

Las décadas de 1970 y 1980 se caracterizan por una explosión del interés científico a los estudios del paisaje en España. No obstante habría que esperar más de dos décadas para que este interés trascienda el ámbito académico y profesional, convirtiéndose en materia de estudio en los instrumentos de ordenación del territorio.

Este período se caracteriza por la aparición por primera vez de la figura del paisaje protegido en la legislación española. Gracias a la democratización y la descentralización de España, a la Constitución española de 1978 que legitima la creación de las 17 Comunidades Autónomas y al crecimiento de las identidades regionales, la protección del medio ambiente y la ordenación del territorio tomarán un nuevo significado en España, aunque ese progreso tardará en notarse aún una década más.

Después de la dictadura de Franco y durante las primeras décadas de democracia se ponen de manifiesto las profundas transformaciones acaecidas en el territorio, influidas por la política del agua, marcada por la actitud instrumental hacia los recursos naturales, y el intenso desarrollo de la década de los 60 debido a la liberalización de economía. La entrada de España en la Unión Europea (1986), que ha ejercido y está ejerciendo una presión importante en los asuntos de la protección del medio ambiente también ha favorecido este nuevo interés de los españoles hacia su entorno.

⁷⁹ "*Paisaje e infraestructuras, una relación de interés mutuo*", Revista técnica de la Asociación Española de la Carretera, ISSN 0212-6389, N^o. 150, 2006





Esta situación ha contribuido al desarrollo del movimiento ecologista, que se hizo más o menos potente desde finales de la década de los 70, acompañado por una creciente valoración social de los paisajes llamados "naturales". Aunque el interés proteccionista de los paisajes naturales "bellos" (característico de la legislación española de principios del siglo XX) no ha desaparecido, la consideración de los valores paisajísticos cambió en el ordenamiento jurídico relacionado con la conservación ambiental durante las décadas 70 y 80.

Ya no es el paisaje, en su consideración estética, el argumento central justificativo de la protección. Con la Ley de Montes de 1957, que incorpora todo lo referente a Parques Naturales y anula la Ley de Parques Nacionales 1916, y con la creación del Instituto para la Conservación de la Naturaleza (ICONA), la protección adquiere un sentido más forestal y biológico, que será fortalecido con la Ley de Espacios Naturales Protegidos de 1975 y con la Ley de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres de 1989 (Ley 4/1989, modificada en 1997 por la Ley 41/1997).

El paisaje se menciona en la legislación sobre la conservación de la naturaleza, vinculándose a tres figuras de protección (reserva integral, parque nacional y paisaje natural) establecidas en la Ley 15/75. Con posterioridad, en la Ley 4/1989 de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres la protección del paisaje se incluye entre sus "*principios inspiradores*" y como finalidad específica en la declaración de parques y monumentos naturales, estableciéndose por primera vez la figura de los Paisajes Protegidos. Uno de los motivos justificantes de la delimitación de espacios naturales protegidos es la preservación de áreas con interés singular desde el punto de vista científico, cultural, estético, paisajístico y recreativo.





Durante las décadas de 1990 y 2000 la sociedad española se ha sensibilizado progresivamente con los temas de la conservación y gestión sostenible del paisaje, proliferando investigaciones aplicadas sobre este tema. Hasta este periodo, el paisaje como tal nunca fue tomado en consideración entre los nuevos problemas ambientales fuera de los ámbitos académicos y políticos. Durante este período el debate sobre la necesidad de la ordenación y gestión sostenible de los paisajes españoles alcanza amplias capas de población española. En el centro de estas nuevas inquietudes se sitúa la crisis de identidad de las sociedades locales españolas, relacionada con las perturbaciones o, incluso, la desaparición, de los cuadros de vida tradicionales de la población. El momento clave de la crisis del paisaje español se sitúa entre la década de los 60 y los 80, una época de gran transformación de España, y de la transición de la sociedad agraria a la urbana.

El modelo de planificación territorial que ha predominado en España hasta hace poco, era marcadamente jerárquico, autoritario y funcional, basándose este modelo en una gestión tecnocrática de los recursos naturales al margen de los condicionantes físicos, acorde con los intereses económicos dominantes generales y específicos de determinados sectores industriales (empresas de construcción, de equipamiento hidráulico, sector eléctrico, etc.), y en línea con las presiones corporativas. La aparición del Mercado Común Europeo y, más adelante, de la Política Agraria Común ha repercutido de un modo importante y no siempre favorable, en los paisajes agrarios españoles con la proliferación de la agricultura intensiva y de nuevos regadíos.

En estas circunstancias, la tecnocracia y el desarrollo urbanístico han extendido las grandes infraestructuras y urbanizaciones por todo el territorio español. Entre los ejemplos de esta política se podría citar el crecimiento urbanístico difuso y disperso en muchas zonas de España, y en especial del litoral, la





política hidráulica, la política de reforestación y la agricultura intensiva que ha convertido a muchos paisajes agrarios en espacios de producción agro-alimentaria, que ha llevado a la desaparición de paisajes tradicionales y a la destrucción de ciertas estructuras rurales existentes.

Se ha creado una situación paradójica. De un lado, el país desde mediados del siglo XX ha desarrollado una legislación urbanística con algunas referencias al paisaje, aunque bastante inoperante, por haberse centrado sólo sobre la gestión de las ciudades consolidadas y por las debilidades de las propias normas de aplicación directa que no han dejado de ser sino principios que requieren de previo desarrollo y utilizan conceptos jurídicos indeterminados (*"sostenibilidad y protección del medio ambiente"*, *"protección del patrimonio cultural"*, etc.), incompatibles con el carácter reglado de los Planes urbanísticos. De otro lado, la legislación sobre la gestión de los recursos naturales protegidos se limitaba a la consideración de los paisajes singulares y, en la mayoría de los casos, desde una perspectiva estática y conservacionista.

Al mismo tiempo, la mayor parte de las transformaciones del territorio español se produjeron sobre los espacios abiertos no protegidos. La política conservacionista que sirvió de cierto alivio a una degradación más o menos difusa y progresiva de los paisajes, se centraba solamente en la preservación de algunos sitios excepcionales, limitándose a una aproximación exclusivamente "patrimonial" y estética del paisaje. Asimismo en la legislación urbanística española empezaron a considerarse los valores escénicos del paisaje, expresados en las referencias legales a los "paisajes abiertos", las "perspectivas de conjunto" y en la obligación de no limitar "el campo visual". Al mismo tiempo, no fueron tenidos en cuenta los paisajes cotidianos u ordinarios.





De una manera general, se puede destacar la acusada tendencia en el desarrollo de las legislaciones relacionadas con el paisaje en España, como en algunos otros países europeos, a confundir estética con medio ambiente. Los espacios protegidos por las leyes ambientales han estado hasta fechas recientes muy acotados: se protegía solo el patrimonio natural, lo más espectacular, sin tener en cuenta los paisajes "banales", de la vida cotidiana. Así, los espacios agrarios no estaban protegidos por ninguna figura jurídica (parque natural, parque periurbano, protección paisajística) y se presentaban como espacios banales u ordinarios, en donde, en la mayor parte de las veces, cualquier actividad "no agraria" es posible.

No se planteaba la protección generalizada del paisaje, en cualquier territorio, independientemente de si tenía interés singular o no. A medida que se calificaban millares de hectáreas para la protección, la noción de paisaje natural no era suficiente.

Como hemos indicado, tradicionalmente, el tratamiento del paisaje, como bien jurídico tutelado, en la mayoría de ocasiones, ha sido siempre un cometido específico que han monopolizado las leyes de carácter medioambiental, siendo muy tímidas y prácticamente inoperantes las referencias que las leyes urbanísticas y de ordenación del territorio le han dedicado.

Ahora bien, por razones evidentes, la influencia recíproca de la legislación, entre muchas otras, de espacios naturales, de vías pecuarias o de montes va a ser necesaria en el Urbanismo y, por otro lado, la normativa urbanística, pese a los excesos cometidos, debe encontrar su marco de actuación y su razón de ser en la protección del medio ambiente y consecuentemente en el paisaje.





En este marco y aunque presente y futuro condenan a ambas a convivir estrechamente, a efectos sistemáticos del presente trabajo, conviene analizar de forma separada la legislación sectorial de carácter ambiental de aquella, digamos urbanística o de ordenación del territorio. Todo ello, además, sin perjuicio de lo dicho, y teniendo en cuenta que la consideración del paisaje en la legislación urbanística española cuenta con una cierta tradición, pudiendo encontrarse referencias al paisaje tanto en las distintas leyes estatales que han regulado la práctica urbanística desde mediados del siglo XX como en las normas autonómicas más recientes relacionadas con la planificación territorial.

Sin embargo, esta presencia en los textos jurídicos no se ha traducido hasta la fecha en un tratamiento sistemático y generalizado de los recursos paisajísticos dentro de los instrumentos de planificación. A mayor abundamiento, la consideración efectiva del paisaje en los escasos planes que lo han abordado se ha caracterizado por el marcado carácter proteccionista de los mismos, profundizando en la concepción estática del paisaje, limitándose el diagnóstico y las propuestas a aquellos elementos o bellezas singulares o espacios paisajísticamente singulares, pero sin ningún otro compromiso adicional.

Frente a esta situación, el *Convenio Europeo del Paisaje* plantea la necesidad de integrar el paisaje en todos los instrumentos de planificación territorial, extendiendo su consideración al conjunto del territorio con independencia de los valores paisajísticos que presenten las distintas áreas que lo conforman, desarrollando enfoques integrados que recojan las diversas perspectivas desde las que es posible abordar el paisaje (sistémica, formal y perceptiva) y que, además de la protección, tengan presente la gestión y la ordenación de los recursos paisajísticos.

El paisaje dispone en la actualidad de una regulación normativa de las conocidas como aluvión legislativo y que aparece dispersa de forma anárquica





en normas tan dispares como la Ley 43/2002, de 21 de noviembre, de Montes; la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad; la Ley de 25 de junio de 1985, de Protección del Patrimonio Histórico Artístico; la Ley de 20 de junio de 2001, de Aguas; la Ley de 21 de junio de 1973, de Minas; la Ley 10/1998, de 20 de abril, sobre residuos; y el RDLeg 7/2015, por no citar normativa adicional.

El común denominador de todas ellas reside en que protegen el paisaje desde un punto de vista estático y conservacionista, es decir, sólo se protegen los paisajes que son merecedores de ello por sus especiales valores *estéticos* y así han sido objeto de declaración. En este apartado, debemos citar asimismo Ley 45/2007, de 13 de diciembre, de Desarrollo sostenible del medio rural.

Respecto del tratamiento que las leyes de ordenación del territorio han otorgado al paisaje, destacamos en primer lugar la Ley del Suelo de 1975 en sus arts. 19 y 73.b), y el Reglamento de Planeamiento de 1978 en su art. 79, que incluían las referencias más detalladas y explícitas para el paisaje de todo el ordenamiento jurídico español, estableciéndose, incluso, la posibilidad de aprobar Planes Paisajísticos.

En otro orden, el art. 73 de la Ley del Suelo de 1976, reproducido posteriormente a través del art. 138 RDLeg 1/1992, de 26 de junio, establecía un régimen jurídico más o menos completo y vinculante de la protección urbanística del paisaje.

En citado artículo fue declarado inconstitucional por la STC 61/1997, de 20 de marzo, conservando su validez el apartado b), de carácter básico, referente a la prohibición de construir edificios en los lugares de paisaje abierto y natural, que *limitasen* el campo visual para contemplar las bellezas naturales, *rompiesen* la armonía del paisaje o desfigurasen la perspectiva propia del mis-





mo.

Se reconocen, de esta manera, las denominadas "*normas de aplicación directa*" reguladas originalmente en la normativa estatal pero que sucesivamente han incorporado el resto de normas autonómicas.

En idéntico sentido se pronunciaba el art. 98.2 del Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprobaba el Reglamento de Planeamiento Estatal. Señalaba este precepto que "*las construcciones habrán de adaptarse, en lo básico, al ambiente en que estuvieran situadas, y a tal efecto: (...) b) En los lugares e 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*".

El análisis del texto legal permite distinguir, por una parte, los supuestos de hecho que el precepto trata de proteger; por otra, las circunstancias externas, debidas a la actividad humana que inciden sobre la situación natural y efecto prohibido.

Los supuestos de hecho son, por una parte:

- Los lugares de paisaje abierto y natural, rural o marítimo.
- Los conjuntos urbanos de características histórico-artísticas, típicos o tradicionales.
- Las carreteras y caminos de trayecto pintoresco.





Por otra parte, las actividades humanas que inciden sobre esta situación natural son la masa y altura de los edificios, muros y cierres, o la instalación de otros elementos.

Finalmente, el efecto prohibido se refiere a las prohibiciones de limitar el campo visual, romper la armonía del paisaje o desfigurar la perspectiva propia del mismo.

Como se ha citado anteriormente, estas normas de aplicación directa se han incorporado a la totalidad de los ordenamientos jurídicos autonómicos, entre éstos, el art. 17 de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura; el art. 9 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla-La Mancha; el art. 34 de la Ley de Ordenación del Territorio de Cantabria, 2/2001, de 25 de junio; el art.9 de la Ley 5/1999 de Castilla y León; y el art. 16.2 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del suelo de Madrid; el art. 88 de la Ley 35/2002 de Ordenación del Territorio Urbanismo de Navarra, art. 104 de la Ley 9/2002 de Ordenación Urbanística y del Medio Rural de Galicia; art. 109 del Dleg 1/2004 de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Asturias; el art. 57 de la Ley 7/2002 de Ordenación Urbanística de Andalucía.

Por tanto, la citada normativa trata de proteger las perspectivas, los campos visuales y, en concreto, la armonía de los paisajes de las interferencias, de las privaciones o los daños que pudieran producir otros edificios por su situación, masa o altura.

La perfecta subsunción de unos hechos en el campo de aplicación de este precepto requiere la concurrencia de esos tres componentes, de modo que, faltando uno de ellos (por ejemplo, hay un recurso paisajístico de especial interés y una construcción junto a él, pero ésta no limita el campo visual para contemplarlo), no puede estimarse que sea aplicable el precepto (STS de 24 de





octubre de 1990, Ponente Excmo. Sr. Barrio Iglesias).

Resulta fundamental traer a colación la Sentencia de 10 de abril de 1996 en referencia al análisis del art. 73.b) TRLS-1976. Dentro de éste, en dicha Sentencia, se distinguen unos supuestos de hecho a proteger (lugares de paisaje abierto, etc.); unas circunstancias externas que inciden en aquéllos (masa y altura de los elementos, etc.); y unos efectos prohibidos (limitar el campo visual, etc); debiendo acreditarse cumplidamente la concurrencia de cada uno de tales componentes para la aplicabilidad del precepto.

Por otra parte, y por lo que se refiere a la incorporación del paisaje en el RDLeg. 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo (TRLRDU), en primer lugar, el art. 2.2.a) TRLRDU, y sostenible, contiene la necesidad de conservar y mejorar la naturaleza, la flora y la fauna y de la protección del patrimonio cultural y del paisaje.

También, y dentro de los deberes genéricos de todo ciudadano, les exige la necesidad de respetar y contribuir a preservar el medio ambiente, el patrimonio histórico y el paisaje natural y urbano [ART. 5.1.a) LR].

No obstante lo expuesto, desde todos los sectores, se añora un mayor compromiso y responsabilidad por parte del legislador estatal en una regulación urbanística y de ordenación del suelo decidida y firme en la protección, gestión y ordenación de éste.

Una de las cuestiones que siempre se han planteado en el análisis de las normas de aplicación directa consisten en el examen de su grado de vinculatividad o de su régimen de aplicación.

De este modo, las normas de aplicación directa deberían disponer necesari-





riamente de una eficacia operativa inmediata, siendo de obligado cumplimiento por las Administraciones Públicas y por los particulares y deberían considerarse de prevalente aplicación exista o no planeamiento municipal aprobado.

No hace falta que se adopte medida alguna para que tengan plena eficacia, por lo que lo que se previene en ésta es directamente obligatorio, tal y como dispone la STS de 27 de febrero de 1976.

Así, la STC 148/1991, de 4 de julio, reconoce que *“No es impertinente recordar que esta norma de la Ley del Suelo, cuyo grado de indeterminación es más que evidente, constituye una normativa directamente aplicable a todas las construcciones que se lleven a cabo en cualquier lugar del territorio nacional, independientemente de que el mismo esté o no sometido a un plan de ordenación urbanística y al margen de que esté calificado como suelo urbano, urbanizable o no urbanizable.”*

Por ejemplo, la Exposición de Motivos de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y del Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria, define las normas de aplicación directa como unas normas legales de carácter vinculante e imperativa, sin necesidad de desarrollo por ninguna disposición o acto, no siendo necesario que se adopte medida alguna para que tenga plena eficacia, conteniendo una norma sustantiva de ordenación, directamente aplicable se ajuste o no al Plan vigente del siguiente modo:

“Descendiendo ya al plano estricto del urbanismo cabe mencionar, en primer y principal lugar, las normas de aplicación directa de la ley (que rigen y se imponen en todo caso, tanto si hay planes como si no los hay)”.

Estas normas de aplicación directa deben definir con precisión y suficiente detalle los actos de transformación del territorio o de uso del suelo en cuya ejecución se requiere el cumplimiento de la misma, sin que deba admitir flexibili-





dad o complacencia alguna en su interpretación.

Probablemente se encuentre aquí una de las debilidades más importantes de las normas de aplicación directa que, pese a su positivación, no han dejado de ser, en muchos casos, sino principios que carecen de alcance operativo y que requieren de previo desarrollo, bien a través de Reglamento "ad hoc", bien a través de los planes generales de ordenación, o, en su caso, por cualquier otro instrumento de planeamiento urbanístico.

Otro de los problemas que siempre han planteado las normas de aplicación directa son la constante utilización de conceptos jurídicos indeterminados como puede observarse a través de expresiones tales como "adaptación al ambiente de las construcciones", "limitación del campo visual", "desfiguren la perspectiva propia del mismo", "sostenibilidad y protección del medio ambiente", "protección del patrimonio cultural", etc...

Esta situación abre un importante margen de discrecionalidad, que podrá cruzar la línea de la arbitrariedad, incompatible con el carácter reglado tanto de los Planes Urbanísticos como de las licencias urbanísticas.

Frente a esto, el Tribunal Supremo considera que la indeterminación del enunciado no debería traducirse en una indefinición de las aplicaciones del mismo, las cuales solamente deberían permitir una solución justa en cada caso.

Una de las cosas esenciales del análisis del concepto de medio ambiente (y, en consecuencia, del paisaje), es su transversalidad y horizontalidad, característica que es aplicable tanto al art. 148 CE como al art. 149 CE.

De este modo, y por lo que se refiere a la distribución de competencias en materia de paisaje, y sin perjuicio de la amplitud del concepto de medio am-





biente al que se hace referencia en el art. 45 CE, el art. 149.1.23ª señala que el Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: “*Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección*”.

En este sentido, la definición del concepto de medio ambiente, y por extensión del paisaje, aparece entre otros en los siguientes artículos.

a) Art. 148 CE. Competencias que pueden asumir las Comunidades Autónomas:

1. Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda (art. 148.1.3. CE).
2. Obras públicas en la Comunidad (art. 148.1.4 CE).
3. Ferrocarriles y carreteras que discurran dentro Comunidad (art. 148.1.5. CE).
4. Puertos y aeropuertos deportivos y de refugio (art. 148.1.6. CE).
5. Agricultura y ganadería (art. 148.1.7. CE).
6. Montes y aprovechamientos forestales (art. 148.1.8. CE).
7. Aprovechamientos hidráulicos de interés de la Comunidad (art. 148.1.10 CE).
8. Aguas interiores (art. 148.1.11 CE).
9. Fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma (art. 148.1.13 CE).
10. Patrimonio monumental (art. 148.1.16 CE).
11. Cultura, investigación (art. 148.1.17 CE).
12. Promoción y ordenación del turismo (art. 148.1.18 CE).
13. Sanidad e higiene (art. 148.1.21. CE).
14. Vigilancia de sus edificios e instalaciones (art. 148.1.22 CE).

b) Art. 149 CE. Competencias que pueda asumir el Estado:

1. Regulación de las condiciones básicas que garanticen igualdad (art.





149.1.1 CE).

2. Relaciones internacionales (art. 149.1.3. CE).
3. Legislación penal u procesal (art. 149.1.6. CE).
4. Bases y coordinación de la planificación general de Economía (art.

149.1.13. CE).

5. Fomento y coordinación de la investigación técnico-científica (art.

149.1.15. CE).

6. Sanidad exterior (art. 149.1.16. CE).
7. Pesca marítima (art. 149.1.19. CE).
8. Marina mercante, puertos aeropuertos de interés general (art.

149.1.20. CE).

9. Ferrocarriles y transportes que discurran por más de una comunidad Autónoma (art. 149.1.21. CE).

10. Aprovechamientos hidráulicos, instalaciones energéticas (art. 149.1.22. CE).

11. Obras públicas de interés general o que afecte a varias CC.AA. (art. 149.1.24 CE).

12. Bases del régimen minero y energético (art. 149.1.25. CE).

13. Régimen de producción y uso de armas y explosivos (art. 149.1.26 CE).

14. Defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español (art. 149.1.28. CE).

Por tanto, la inexistencia de un título competencial específico que regule el paisaje no impide la inclusión dentro de otros títulos con incidencia en el medio ambiente (en sentido negativo, véase la STC 80/1995; en sentido positivo, SSTC 72/1982, 113/1983, 77/1984, 144/1974, 227/1988, 103/1878, 149/1991, 36//1994, 102/1995, entre otras). En este sentido, la STC 15/1998 ha confirmado posteriormente esta doctrina declarando que la unidad del territorio o espacio físico no impide el ejercicio simultáneo de una pluralidad de potesta-





des-competencias por los diversos poderes públicos territoriales, es decir, la coexistencia de instancias y títulos de poder públicos diferente.

En resumen, se impone una acción sinérgica, en los trabajos de ordenación, gestión y protección de paisaje y en este sentido cae por su propio peso la íntima dependencia entre el reparto y desarrollo correcto de las competencias políticas y el adecuado grado de colaboración y cooperación interterritoriales, en el Estado descentralizado en que nos hallamos, reforzado por la Ley 39/2015, de 1 de Octubre, pero que en la práctica dista mucho de convertirse en una realidad palpable.

Como botón de muestra debemos destacar la Ley del Parlamento de Andalucía sobre la Gestión del Parque Nacional de Doñana. Así, y mediante esta norma, casi todas las competencias van a parar a manos de la Comunidad Autónoma, haciéndose caso omiso de las competencias reconocidas al Estado, sobre todo tras la STC 102/1995, de 26 de junio, que en su FJ 22 declaró inconstitucional la atribución exclusiva a favor del Estado que hizo la Ley 4/1989 sobre la gestión de los Parques Nacionales, pero no se pronunció sobre un giro copernicano a favor de su traslado a las Comunidades Autónomas.

En este contexto, interesa hacer constar la conclusión apuntada por el Tribunal Constitucional en su Sentencia núm. 102/1995, de 26 de junio, en la que considera "paisaje" como integrado dentro del concepto de "medio ambiente", en el siguiente sentido:

"Por otra parte, ligado a todo lo ya inventariado está el paisaje, noción estética, cuyos ingredientes son naturales (la tierra, la campiña, el valle, la sierra, el mar) y culturales, históricos, con una referencia visual, el panorama o la vista, que a finales del pasado siglo obtiene la consideración del recurso, apreciado antes como tal por las aristocracias, generalizado hoy como bien colecti-





vo, democratizado en suma y que, por ello ha de incorporarse al concepto constitucional del medio ambiente como reflejan muchos de los estatutos de autonomía que luego se dirán. En definitiva, la tierra, el suelo, el espacio natural como patrimonio de la humanidad, produce unos rendimientos o rentas, los recursos, que son sus elementos y cuyo conjunto forma un sistema, dentro del cual pueden aislarse intelectualmente, por abstracción, otros subsistemas en disminución gradual, hasta la célula y el átomo". Así, el medio ambiente como objeto de conocimiento desde una perspectiva jurídica, estaría compuesto por los recursos naturales (...). Sin embargo, ya desde su aparición en nuestro ordenamiento jurídico el año 1916, sin saberlo, se incorporan otros elementos que no son naturaleza sino Historia, los monumentos, así como el paisaje, que no es solo una realidad objetiva sino un modo de mirar, distinto en cada época y cada cultura."

4.2 El análisis del artículo 149.1.23 CE

Según Muñoz Machado, el modelo que ofrece este artículo es similar al que presentan la legislación alemana y la austríaca, ofreciendo, *a priori*, simplicidad, descentralización y economía.

Como ya se ha señalado anteriormente, el art. 149.1.23 CE reserva a favor del Estado la legislación básica sobre protección del medio ambiente y sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias. De esta manera, el concepto "legislación básica" supone la posibilidad de que el Estado establezca los principios fundamentales que deberían observar las Comunidades Autónomas, es decir, la normativa mínima común.

Sobre esta premisa, la interpretación que ha sido realizando el Tribunal Constitucional en relación con dicha competencia ha resultado decisiva. En ella podemos distinguir dos fases.





En una primera fase, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional autorizó al Estado a dictar una regulación sumamente minuciosa en función de su competencia en la legislación básica ambiental, desconociendo las competencias atribuidas a las Comunidades Autónomas. Se deben destacar las SSTC 64/1982, 62/1982, 227/1988, 148/1991, 149/1991, entre otras. Esta última, que trata de la Ley de Costas, declara expresamente que "en materia de medio ambiente el deber estatal de dejar un margen de desarrollo a la legislación autonómica es menor que en otros ámbitos y que, en consecuencia, no cabe afirmar la inconstitucionalidad de las normas estatales, aduciendo que por el detalle con el que están concebidas no permiten desarrollo alguno".

Este estado de cosas va a sufrir una alteración fundamental con la STC 102/1995, de 26 de junio, que va a suponer un punto de inflexión en la jurisprudencia constitucional. En su FJ 8 establece que "en materia de medio ambiente, existe el deber estatal de dejar un margen al desarrollo de la legislación básica por la normativa autonómica, aun siendo menor que en otros ámbitos, no se puede llegar, frente a lo afirmado en la STC 149/1991, de la cual hemos de apartarnos en este punto, a tal grado de detalle que no permita desarrollo legislativo alguno de las Comunidades Autónomas con competencias en materia de medio ambiente, vaciándolas así de contenido". Esta nueva doctrina fue apuntada tímidamente en el FJ 2 de la STC 170/1989, de 19 de octubre, y consagrada posteriormente por las SSTC 156/1995, 163/1995, 16/1997, 28/1997, 14/1998 y 115/1998.

Ahora bien, la nueva doctrina reseñada no puede desconocer un límite que juegan las leyes básicas: en la medida en que vienen a fijar el alcance preciso en el que las Comunidades Autónomas pueden ejercitar legítimamente sus competencias, operan como canon en el control de constitucionalidad de las leyes autonómicas (SSTC 137/1986, 27/1987, 156/1995, 163/1995).





Un segundo problema que emerge necesariamente del concepto "legislación básica" es el que se deriva de su dimensión formal. La Constitución hace referencia al concepto de "bases", "condiciones básicas" y "normas básicas", planteándose la cuestión siguiente: cuando se habla de "legislación básica" pueden entrar en juego las normas de naturaleza reglamentaria. Dicha cuestión fue uno de los motivos por el que varias comunidades Autónomas recurrieron la Ley estatal 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres. El FJ 8 de la STC 102/1995 ha resuelto dicha controversia al establecer que "lo básico incorpora la acepción de un fundamento o apoyo principal de algo, con vocación por la esencia, no de lo fenoménico o circunstancial".

En consecuencia, la legislación básica ofrece un perímetro amplio por su formulación genérica con un contenido esencialmente normativo. Habrá de ser, en principio, un conjunto de normas legales, aun cuando también resulten admisibles – con carácter excepcional- las procedentes de la potestad reglamentaria que la Constitución encomienda al Gobierno de la Nación (art. 97 CE).

Expuesto lo anterior, el art. 149.1.23 CE reserva a favor de las Comunidades autónomas esta competencia. Ahora bien, no se trata de desarrollar la normativa estatal, sino de completarla con soluciones diferenciadas propias, siempre que sean compatibles y, en todo caso, que sean más exigentes que la legislación básica (SSTV 102/1995, 156/1995). El Tribunal Constitucional, de hecho, ha declarado inconstitucionales normas autonómicas menos severas que las generales (SSTC 196/1996 y 16/1997).

En un primer momento, el reconocimiento de estas competencias supuso aceptar las posibilidades legislativas en materia de medio ambiente a las Comunidades de autonomía diferida, es decir, a las que habían accedido por la vía





EL PAISAJE COMO ELEMENTO INTEGRADOR DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y EL URBANISMO: ESPACIOS URBANOS, PERIURBANOS Y RURALES

del art. 143 CE (STS 170/1989, que entendió constitucional una Ley madrileña que declaró el Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares). De ello ha resultado una evidente dificultad para distinguir tales normas adicionales de protección de las que son estrictamente normas de desarrollo.



CAPÍTULO 5: LA EVOLUCIÓN DE LA NORMATIVA PAISAJÍSTICA (III): MARCO REFERENCIAL DEL PAISAJE EN ESPAÑA: Normas Autonómicas.

5.1 Introducción

5.2 El Paisaje en la ordenación de espacios naturales

5.3 Andalucía. Especial referencia a la Estrategia Andaluza del Paisaje.

5.4 Aragón

5.5 Asturias

5.6 Canarias

5.7 Cantabria

5.8 Castilla La Mancha

5.9 Castilla y León

5.10 Cataluña

5.11 Comunidad Valenciana

5.12 Extremadura

5.13 Galicia

5.14 Islas Baleares

5.15 La Rioja

5.16 Madrid

5.17 Murcia

5.18 Navarra

5.19 País Vasco

RESUMEN: *Este quinto capítulo, el más extenso debido a que las políticas paisajísticas en España se vienen desarrollando principalmente por las comunidades autónomas, consiste en un estudio exhaustivo y actualizado de toda la normativa dictada en esta materia por cada una de los territorios, con una especial complejidad por cuanto son escasas aquellas regiones con legislación paisajística específica.*

Dada la variedad de normas, instrumentos y regulación paisajística existente en cada comunidad autónoma, hemos optado por restringir nuestro estudio a aquellas que, en cada región, tienen una especial incidencia en la ordenación territorial y el urbanismo, con una expresa referencia, en Andalucía, a la Estrategia Andaluza del Paisaje, y finalmente, a las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.





5.1 INTRODUCCIÓN

Del contenido del artículo 149.1.23 CE debemos deducir que a las Comunidades Autónomas les corresponde el desarrollo legislativo de la normativa básica estatal, conectándose con lo dicho en el FJ 8 de la STC 102/1995, de 26 de junio, que señala que, *"aunque la redacción de la Constitución lleva naturalmente a la conclusión de que el constituyente no ha pretendido reservar a la competencia legislativa del Estado sólo el establecimiento de preceptos básicos necesitados de ulterior desarrollo, sino que, por el contrario, la Constitución no excluye la posibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan desarrollar también, mediante normas legales o reglamentarias, la legislación estatal"*. Andalucía, por ejemplificar este aspecto, lo ha llevado a cabo mediante la Ley 7/1994, de 18 de mayo, de Protección Ambiental.

Las competencias de gestión o ejecución, consagradas en todos los estatutos de Autonomía, conllevan desde luego el ejercicio de la potestad organizativa autonómica y la regulación de especialidades procedimentales. En el seno de esta responsabilidad autonómica deben enmarcarse las importantes potestades autorizatorias, sancionatorias o inspectoras que asumen distintos órganos de las Administraciones autonómicas.

En este ámbito de gestión del medio ambiente se plantean tres problemas de esencial relevancia, debido a la incidencia de pretendidas competencias ejecutivas estatales en materia ambiental.

En primer lugar, el Estado ha tendido a reservarse para sí, en exclusiva, la gestión de interés general por su especial consideración. Un ejemplo palpable lo constituyen los Parques Nacionales. La Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres atribuyó la





administración de tales Parques al Estado, en régimen de exclusividad. El FJ 22 de la STC 102/1995 declaró inconstitucional tal medida, ya que, *"aun cuando sus funciones en esta materia no se agoten en la declaración del interés general del espacio natural del espacio natural, desconoce paladinamente la competencia de las Comunidades Autónomas para ejecutar lo legislado sobre protección del medio ambiente"*. Por tanto, aunque no exista un preciso pronunciamiento constitucional sobre el tema, es obvio que se opta por un modelo de co-gestión, con lo que las gestiones que se propongan de intereses medioambientales generales de manera exclusiva van a resultar contrarias al orden constitucional.

De igual modo se observó esta tendencia reservista del Estado vinculada a asuntos de interés supraautonómico, es decir, situados en el territorio de más de una Comunidad Autónoma. El Tribunal Constitucional declaró de forma fehaciente que *"la supraterritorialidad no configura título competencial alguno en esta materia"*(SSTC 329/1993 y 102/1995).

Finalmente, debemos estudiar las atribuciones que para sí hace el Estado sobre la gestión de bienes de dominio público estatal. Es opinión pacífica doctrinal y jurisprudencial (SSTC 141/1991 y 102/1995) que la titularidad del dominio público no confiere por sí competencia alguna. Las facultades dominicales sólo pueden ser legítimamente utilizadas en atención a los fines públicos que justifican la existencia del dominio público, pero no para condicionara de manera abusiva las competencias autonómicas.

La protección del paisaje, a través de la normativa de las Comunidades Autónomas, se reproduce en algunas ocasiones metódica y constantemente de unas Comunidades Autónomas a otras, sin ningún valor añadido en la mayor parte de ella.





Ahora bien, al paisaje, expresamente, se refieren distintos Estatutos de Autonomía, como así sucede con el art. 10.21 del *Estatuto de Autonomía de Baleares*, que atribuye la competencia exclusiva sobre su patrimonio paisajístico; *la Comunidad Autónoma de La Rioja*, que en su art. 9 se refiere a la competencia autonómica para legislar, dentro de la legislación básica del Estado, sobre las "normas adicionales de protección del medio ambiente y del paisaje"; y finalmente, el art. 27 del *Estatuto de Autonomía de Galicia*, en el que, a través del art. 27, se atribuye la competencia exclusiva para establecer "normas adicionales sobre protección del medio ambiente y del paisaje".

Por otra parte, los nuevos Estatutos de Autonomía, ya aprobados o en proceso de tramitación, otorgan un mayor protagonismo al paisaje, no ya sólo desde la perspectiva medioambiental, sino a través de una concepción propia e individualizada de éste.

En este sentido, en el Estatuto Catalán, en su art. 27.1, dispone expresamente que "Todas las personas tienen derecho a vivir en un ambiente equilibrado, sostenible y respetuosos hacia la salud, de acuerdo con los estándares y los niveles de protección que determinan las Leyes. Tienen también derecho a gozar de los recursos naturales y del paisaje, en condiciones de igualdad y tienen el deber de hacer un uso responsable de los mismos y evitar su despilfarro".

La ley 2/2007, de 19 de marzo, por la que se aprueba el *Estatuto de Autonomía de Andalucía*, a su vez, en su art. 28.2 establece que "se garantiza este derecho mediante una adecuada protección de la diversidad biológica y los procesos ecológicos, el patrimonio natural, el paisaje, el agua, el aire y los recursos naturales".

En el mismo sentido, el art. 70, apdo. 35 de la Ley Orgánica 14/2007, de





30 de noviembre, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, reconoce la competencia exclusiva de dicha Comunidad en la protección del medio ambiente y del paisaje. Asimismo, la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, determina, en su art. 18, la necesidad de mantener el paisaje y proteger el territorio.

5.2 EL PAISAJE EN LA ORDENACIÓN DE ESPACIOS NATURALES

En primer lugar, y como hizo el Estado con la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres las distintas Comunidades Autónomas, en virtud de sus propios Estatutos de Autonomía, aprobaron sus propias leyes dirigidas a protección de la naturaleza, brindando en todas ellas un marco protector hacia el paisaje, más o menos similar en todas ellas.

Estas nuevas políticas de gestión del paisaje deberán ahora realizarse igualmente a la luz de la nueva Ley 42/2007, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

La Sentencia 194/2004 del Tribunal Constitucional, de 10 de noviembre, vino a confirmar la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en la gestión de los Parques Nacionales, por lo que se ha considerado oportuno regular tanto las propuestas de nueva declaración o ampliación de los Parques Nacionales como lo relativo a los Planes Rectores de Uso y Gestión.

En este sentido, la Ley 16/1994, de 30 de junio, de Conservación de la Naturaleza del País Vasco, modificada por la Ley 2/1997, de 14 de marzo; la Ley 9/2001, de Galicia, de 21 de agosto, de Conservación de la Naturaleza; la Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el Inventario de Espacios Natura-





les Protegidos de Andalucía; la Ley 5/1991, de 5 de abril, de Protección de los Espacios Naturales Protegidos de Asturias; la Ley 4/2006, de Conservación de la naturaleza de Cantabria; Ley 4/2003, de 26 de marzo, de Conservación de Espacios Naturales Protegidos de Asturias; La Ley 4/1992, de 30 de julio, de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia; la Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de Espacios Naturales de la Comunidad Valenciana, y la Ley 4/2006, de 19 de mayo, del patrimonio arbóreo monumental de la Comunidad Valenciana; la Ley 6/1998, de 19 de mayo, de Espacios Naturales Protegidos de Aragón; la Ley 9/1999, de 26 de mayo, de Conservación de la Naturaleza de Castilla-La Mancha; el Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales Protegidos de Canarias; la Ley Foral 2/1993, de 5 de marzo, de Protección y Gestión de la Fauna Silvestre de Navarra y la Ley Foral 9/1996, de 17 de junio, de Espacios Naturales de Navarra; la Ley 8/1998, de 26 de junio, de Conservación de la naturaleza y de los espacios naturales de Extremadura; la Ley 1/1991, de 30 de enero, de Espacios Naturales y de Régimen Urbanístico de las Areas de Especial Protección de las Islas Baleares, así como la Ley 5/2005, de 26 de mayo, de Conservación y Mejora de espacios de relevancia ambiental, también de Baleares; la Ley 2/1991, de 14 de febrero, de protección y regulación de la flora y fauna silvestre y la Ley 8/2005, de 26 de diciembre, de protección y fomento del arbolado urbano, ambas de Madrid; y, finalmente, la Ley 8/1991, de 10 de mayo, de Espacios Naturales de la Comunidad de Castilla y León.

Expuesto lo anterior, en primer lugar la citada Ley estatal de 27 de marzo de 1989, recogía hasta cuatro categorías diferentes de protección (parques, reservas naturales, monumentos naturales y paisajes protegidos). Las leyes autonómicas vigentes recogen, no obstante, hasta 37 figuras distintas merecedoras de protección para sus entornos.





Otro criterio distinto lo constituyen las referencias al paisaje en las leyes de carácter urbanístico o de ordenación del territorio de las CC.AA., en las que las alusiones a la gestión y protección del paisaje son (cuando se producen) genéricas y poco precisas, e incluidas siempre dentro del capítulo general de criterios ambientales y de conservación de la naturaleza. Con contadas excepciones, las normas regionales de planificación territorial no han contribuido a superar el estado de indefinición jurídica que afecta al paisaje, ni han concretado tampoco los objetivos específicamente paisajísticos para los instrumentos de ordenación.

Analizada la protección del paisaje desde las figuras de los paisajes protegidos, las referencias al mismo, ya no desde la normativa de protección de la biodiversidad, sino desde las Leyes de Ordenación del Territorio de las CC.AA. son genéricas y poco precisas, y se incluyen normalmente dentro del capítulo general de criterios ambientales y de conservación de la naturaleza y de los recursos.

Sólo en contadas excepciones, como en los casos de la Ley del Paisaje de Cataluña o de la Comunidad Valenciana, o la Ley del Paisaje Gallega, o el Texto Refundido de Canarias por el que se aprueban las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales de Canarias, o el Decreto 27/2004, de 23 de marzo, por el que se acuerda iniciar el procedimiento de elaboración de las Directrices de Ordenación del Paisaje, apenas han contribuido a superar el estado de indefinición jurídica que afecta al paisaje.

La fórmula más extendida es la que utilizan, por ejemplo, las Leyes de Aragón o de las Islas Baleares, en las que conceptos jurídicos indeterminados como "factores", "elementos" o "riqueza paisajística", junto a los "valores ambientales, ecológicos, socioculturales e histórico-artísticos" constituyen criterios y principios generales para la indicación de zonas o áreas que merecen ser sustraídas de la urbanización y reguladas de acuerdo con los valores que se pre-





tenden preservar.

En otros Planes o Directrices regionales ya aprobados, el tratamiento del paisaje es desigual, y en todo caso secundario, cuando se produce. Las referencias más explícitas aparecen en las Directrices de Ordenación del Territorio del País Vasco de 1997, en las Directrices de las Islas Baleares de 1999 y en las Directrices de Canarias aprobadas en 2003.

En este sentido, en el País Vasco, el paisaje constituye uno de los apartados de la Directriz del Medio Físico y una de las categorías de la ordenación del suelo rústico; no obstante, su consideración se reduce a elementos físicos visualmente destacados y de dominante geomorfológico (cimas rocosas, acantilados sin cubierta vegetal, etc.).

En otro orden de cosas, algunos Planes de escala subregional, denominados Planes Territoriales Parciales (PTP), están incorporando objetivos paisajísticos a partir de estudios relativamente detallados sobre la diversidad del paisaje, como ocurre en los PTP de Gemika-Markina y el de Duranguesado, los Planes Territoriales de Cataluña o los Planes de Acción Territorial de la Comunidad Valenciana.

Por otra parte, uno de los instrumentos de planificación de carácter sectorial, el denominado Plan Territorial Sectorial Agroforestal y del Medio Natural, incluye un Anexo específico sobre el paisaje con objetivos y recomendaciones para la integración paisajística de las actividades en el medio rural.

Hasta la fecha podemos concluir que la consideración y el análisis del paisaje desde el punto de vista de las leyes de carácter urbanístico ha sido el correspondiente a una visión estática y conservacionista del mismo, sin que se haya aplicado ninguna referencia a la ordenación o gestión del mismo.





Se aprecia, como se ha dicho, un punto de inflexión importante, en las leyes del Paisaje de la Comunidad Valenciana, Cataluña y Galicia, en las que se constata el interés y la preocupación del paisaje desde los ámbitos de la protección y gestión de los ya existentes y la recuperación y rehabilitación de los degradados.

5.3 ANDALUCÍA. ESPECIAL REFERENCIA A LA ESTRATEGIA ANDALUZA DEL PAISAJE

En Andalucía, desde los años 90, el marco normativo de protección paisajística se ha venido desarrollando desde una doble vertiente, esto es, una vertiente integrada, donde se abordan actuaciones que afectan a los elementos constituyentes del paisaje (patrimonio natural, patrimonio cultural, sensibilización social, etc.), y otra vertiente específica, donde se incorpora el elemento paisajístico a todos los niveles de actuación (leyes, planes, programas y medidas concretas).

En esta línea, el Estatuto de Autonomía de Andalucía, aprobado por Ley Orgánica 2/2007, de 19 de Marzo, contiene las primeras referencias sobre paisaje que comporta su consideración como línea de trabajo de carácter interdepartamental. Así, su artículo 28, apartado primero, establece, dentro de los derechos y deberes de los ciudadanos, que *"todas las personas tienen derecho a vivir en un medio ambiente equilibrado, sostenible y saludable, así como a disfrutar de los recursos naturales, del entorno y el paisaje en condiciones de igualdad, debiendo hacer un uso responsable del mismo para evitar su deterioro y conservarlo para las generaciones futuras, de acuerdo con lo que determinen las leyes"*.





El Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, aprobado por Decreto 206/2006, de 28 de Noviembre, de conformidad con lo establecido en la Ley 1/94, de 11 de Enero, constituye la expresión integrada de esta línea de trabajo, y, en su desarrollo, la Estrategia de Paisaje de Andalucía, aprobada por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 6 de Marzo de 2012 vino a concretar esta política para la Comunidad Autónoma Andaluza.

Este Plan pretende aportar el marco estratégico territorial que oriente a largo plazo las planificaciones y políticas públicas y, a tal efecto, establece el Modelo Territorial de Andalucía y un conjunto de Estrategias de Desarrollo Territorial, que constituyen el núcleo central y más desarrollado de las propuestas del Plan. Estas estrategias son entendidas como directrices y determinaciones referidas a cada uno de los componentes del Modelo: Sistema de Ciudades y Unidades Territoriales; los Sistemas Regionales Básicos (hidrológico-hidráulico, Sistema Energético, y Sistema de Transportes y Comunicaciones); y las estrategias específicas de relaciones con los ámbitos exteriores (Europa, países del sur del Mediterráneo, y resto de la Península).

En relación al Paisaje, entre las determinaciones del POTA, se establece la elaboración de un Programa Coordinado sobre el Paisaje con un enfoque estratégico, de forma coherente con el planteamiento transversal con que se aborda en todas las Estrategias de Desarrollo Territorial. Su tratamiento es especialmente intenso en las Estrategias para el Sistema Regional de Protección del Territorio, que recogen determinaciones en una doble vertiente: la ordenación de los paisajes y el fomento del paisaje. También se aborda el paisaje en las determinaciones sobre el Sistema de Ciudades y los Sistemas de Articulación Territorial, así como en el apartado sobre Zonificación.





El Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA) constituye la primera norma autonómica de referencia sobre el desarrollo integrado de esta política pública en Andalucía y hace mención expresa al CEP, en su momento todavía pendiente de ser ratificado por España. Por otra parte, el desarrollo de estrategias para el paisaje, como vía de implementación del CEP, está explícitamente mencionada en el documento Orientaciones para la aplicación del CEP, adoptado por el Consejo de Europa en 2008.

La elaboración de la Estrategia de Paisaje de Andalucía incluyó dos fases. En primer lugar, una fase interdepartamental, en la que se forjó el consenso a nivel de los servicios centrales de las Consejerías y Agencias de la Junta de Andalucía con competencias en materias de incidencia paisajística. En segundo lugar, un proceso participativo, abierto a un amplio espectro de actores institucionales y agentes económicos y sociales, con los siguientes objetivos:

1.- De un lado, la integración del paisaje en todas las políticas de la Junta de Andalucía con posible repercusión directa o indirecta sobre el paisaje, orientando estas políticas en un paradigma común, y asentando, mediante la acción compartida, integrada y coordinada de las Consejerías involucradas, una política específica para el paisaje con un carácter transversal.

2.- De otro, la formación de un pacto por el paisaje en Andalucía, en el que participen las demás administraciones públicas, los agentes económicos y sociales y los ciudadanos.

La entrada en vigor del Convenio Europeo del Paisaje (2008) para la protección, gestión y ordenación del paisaje, supuso una referencia añadida de extraordinario valor por estar concebida como instrumento de gobernanza pai-





sajística compartido, integrado y coordinado, si bien se venía trabajando en una línea similar desde que, en 1992, se firmara en Sevilla por los presidentes de Andalucía, Toscana y Languedoc-Rosellón la Carta del Paisaje Mediterráneo, que constituyó el antecedente para la decisión del Consejo de Europa en 1994 de elaborar un Convenio exclusivamente dedicado al paisaje para todo el ámbito europeo.

La ratificación y entrada en vigor del Convenio Europeo del Paisaje en España implicó, entre otros compromisos, la necesidad de reconocer de forma expresa e individualizada al paisaje en el ordenamiento jurídico del Estado español y esta integración efectiva del paisaje en el ordenamiento jurídico español recaía en buena medida sobre las Comunidades Autónomas.

En el caso de Andalucía esta situación normativa en relación con el paisaje da como resultado la existencia de más de trescientas disposiciones legales en vigor en las que se alude de manera expresa al mismo, afectando a ámbitos jurídicos tan significativos como los espacios naturales protegidos, el patrimonio ambiental y cultural, la calidad ambiental, la gestión de los recursos naturales, la planificación territorial, el desarrollo del medio rural, las infraestructuras viarias o la regulación de los principales sectores productivos (agricultura, industria, turismo, etc.).

Dentro de este conjunto de disposiciones destaca por su rango y su carácter avanzado en el contexto del ordenamiento jurídico español, el texto del Estatuto de Autonomía, donde se reconoce de manera explícita el derecho de la sociedad andaluza a disfrutar del paisaje en condiciones de igualdad y se determina la necesidad de preservarlo para las generaciones futuras.





Junto a ello, se ha configurado el siguiente conjunto normativo con contenido paisajístico, que tiene un papel fundamental a la hora de definir el marco jurídico de referencia para las políticas públicas de paisaje en Andalucía:

- Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y se establecen medidas adicionales para su protección.
- Ley 2/1992, de 15 de julio, Forestal de Andalucía.
- Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía.
- Decreto 155/1998, de 21 de julio, que establece el Reglamento de Vías Pecuarias.
- Decreto 225/1999, de 9 de noviembre, de regulación y desarrollo de la figura Monumento Natural de Andalucía.
- Ley 8/2001, de 12 de julio, de Carreteras de Andalucía.
- Decreto 226/2001, de 2 de octubre, por el que se declaran determinados Monumentos Naturales de Andalucía.
- Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (Última redacción dada por Ley 2/2018, de 26 de Abril).
- Ley 8/2003, de 28 de octubre, de la Flora y Fauna Silvestres.
- Decreto 112/2003, de 22 de abril, por el que se declara Paisaje Protegido el Corredor Verde del Guadiamar.
- Decreto 558/2004, de 14 de diciembre, por el que se declara el Paisaje Protegido de Río Tinto.
- Ley 13/2005, de 11 de Noviembre, de medidas para la Vivienda Protegida y Suelo.
- Decreto 129/2006, de 27 de Junio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio.





- Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.
- Ley 2/2007, de 27 de marzo, de Fomento de Energías Renovables y Ahorro Energético de Andalucía.
- Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión de la Calidad Ambiental de Andalucía.
- Ley 14/2007, de 26 de noviembre, de Patrimonio Histórico de Andalucía.
- Ley 21/2007, de 18 de diciembre, de Régimen Jurídico e los Puertos de Andalucía.
- Decreto 60/2010, de 16 de Marzo, por el que se aprueba el reglamento de Disciplina Urbanística de Andalucía.
- Ley 7/2010, de 14 de julio, de la Dehesa de Andalucía.
- Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía.
- Ley 5/2011, de 6 de octubre, del Olivar de Andalucía.
- Ley 13/2011, de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía.
- Decreto 23/2012, de 14 de febrero, por el que se regula la conservación y el uso sostenible de la flora y la fauna silvestres y sus hábitats.
- Acuerdo de 13 de marzo de 2012, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban los planes de recuperación y conservación de determinadas especies silvestres y hábitats protegidos.
- Decreto-Ley 5/2012, de 27 de Noviembre, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral.
- Decreto 36/2014, de 11 de febrero, que regula el ejercicio de las competencias de la Administración de la Junta de Andalucía en materia de Ordenación del territorio y Urbanismo.





En un segundo nivel jerárquico, pueden situarse todos aquellos instrumentos que se ocupan del desarrollo reglamentario de las anteriores referencia legales, así como aquellos otros destinados a la aprobación de los instrumentos operativos de las políticas públicas de paisaje (planes, estrategias, programas, etc.) Igualmente, cabe encuadrar en este segundo grupo a todas aquellas normas que desarrollan las figuras de protección definidas en la legislación ambiental y de patrimonio histórico. Finalmente, en el escalón más básico atendiendo al rango legal de la normativa, aparecen aquellas normas jurídicas que definen criterios o requisitos para la implementación de programas y acciones específicas en los que el paisaje es merecedor de algún tipo de consideración.

Como hecho especialmente relevante en la adopción de un marco autonómico de referencia, destaca la ampliación y profundización de la consideración del paisaje por el Estatuto de Autonomía de 2007, vigente desde el 19 de marzo de ese año.

Si el anterior Estatuto de 1981 ya establecía *"la protección y el realce del paisaje y del patrimonio histórico-artístico de Andalucía"* entre uno de sus objetivos básicos, el vigente Estatuto de Autonomía considera el paisaje tanto en su Preámbulo, donde se valora la gran diversidad paisajística del territorio andaluz como uno de los elementos perfiladores de la personalidad andaluza, como en su articulado, haciéndose referencia expresa, principalmente ligada con el medio ambiente. Así, se incluye entre los principios rectores, se determina en términos de derechos medioambientales y de cultura y se asocia a la conservación de la biodiversidad.

Entre los principios rectores (art. 37-20), que orientarán las políticas públicas de la Junta, hallamos, de nuevo asociado con el medio ambiente, el *"res-*





peto del medio ambiente, incluyendo el paisaje y los recursos naturales y garantizando la calidad del agua y del aire."

Entre los derechos y deberes del ciudadano, en materia de medio ambiente (art. 28), se determina que *"todas las personas tienen derecho a vivir en un medio ambiente equilibrado, sostenible y saludable, así como a disfrutar de los recursos naturales, del entorno y el paisaje en condiciones de igualdad, debiendo hacer un uso responsable del mismo para evitar su deterioro y conservarlo para las generaciones futuras, de acuerdo con lo que determinen las leyes. Se garantiza este derecho mediante una adecuada protección de la diversidad biológica y los procesos ecológicos, el patrimonio natural, el paisaje, el agua, el aire y los recursos naturales"*.

Estos mismos conceptos se amplían en el título IV, específico de medio ambiente donde, por el que, en su art. 195: *"los poderes públicos orientarán sus políticas a la protección del medio ambiente, la conservación de la biodiversidad, así como de la riqueza y variedad paisajística de Andalucía, para el disfrute de todos los andaluces y andaluzas y su legado a las generaciones venideras"*.

Finalmente en relación a la los derechos en materia de cultura (art. 33), se hace referencia al paisaje en estos términos: *"todas las personas tienen derecho, en condiciones de igualdad, al acceso a la cultura, al disfrute de los bienes patrimoniales, artísticos y paisajísticos de Andalucía, al desarrollo de sus capacidades creativas individuales y colectivas, así como el deber de respetar y preservar el patrimonio cultural andaluz"*.





En definitiva, el paisaje es reconocido en su vertiente de capital natural y cultural, y el derecho al paisaje es reconocido como parte fundamental de la calidad de vida de los ciudadanos, en consonancia con los planteamientos del CEP y de la experiencia europea más avanzada. En la elaboración de la Estrategia de Paisaje, impulsada por las Consejerías de Obras Públicas y Vivienda, Medio Ambiente y Cultura, llegaron a participar las ocho consejerías con competencias en materias con incidencia paisajística, reforzando con ello el carácter transversal del paisaje.

Como hemos indicado, la Estrategia se aprobó mediante Acuerdo de 6 de marzo de 2012, del Consejo de Gobierno, Andalucía, publicándose en el BOJA nº 62 de de 29 de Marzo de 2012. El documento se estructura en siete objetivos de calidad paisajística que requieren de la actuación concertada de varias Consejerías. Para cada uno de estos objetivos se definen líneas estratégicas que se desglosan en actuaciones de diverso tipo a desarrollar en los programas de todas las Consejerías implicadas.

En los capítulos 5.1 y 5.2 (págs. 54 a 56) de la EPA se definen siete objetivos de calidad paisajísticas y las líneas estratégicas para cada uno de ellos. A continuación se recogen esos 7 objetivos y las líneas que contienen:

- o Objetivo 1. Impulsar la recuperación y mejora paisajística del patrimonio natural.
 - Línea estratégica 11. Espacios naturales y terreno forestal
 - Línea estratégica 12. Cursos fluviales, humedales e infraestructuras hidráulicas
 - Línea estratégica 13. Biodiversidad y geodiversidad





- o Objetivo 2. Impulsar la recuperación y mejora paisajística del patrimonio cultural
 - Línea estratégica 21. Valores culturales del paisaje
 - Línea estratégica 22. Paisajes de interés cultural (PIC)
- o Objetivo 3: Cualificar los espacios urbanos.
 - Línea estratégica 31. Paisajes urbanos consolidados
 - Línea estratégica 32. Paisajes periurbanos y nuevos paisajes urbanos
- o Objetivo 4. Cualificar los paisajes asociados a actividades productivas
 - Línea estratégica 41. Paisajes y actividades agrarias y pesqueras
 - Línea estratégica 42. Paisajes y actividades turísticas
 - Línea estratégica 43. Paisajes y actividades industriales
- o Objetivo 5. Cualificar las infraestructuras de transporte, energía y telecomunicaciones.
 - Línea estratégica 51. Infraestructuras de transporte
 - Línea estratégica 52. Infraestructuras de energía y telecomunicaciones
- o Objetivo 6. Implementar instrumentos de gobernanza paisajística.
 - Línea estratégica 61. Identificación, caracterización, cualificación, seguimiento y evaluación de los paisajes.
 - Línea estratégica 62. Instrumentos de gobernanza paisajística.
 - Línea estratégica 63. Instrumentos transversales de ordenación, gestión y evaluación del paisaje.





- o Objetivo 7. Potenciar la sensibilización, la educación y la formación en materia de paisaje.
 - Línea estratégica 71. Sensibilización
 - Línea estratégica 72. Educación, formación e investigación y proyectos de cooperación

Las actuaciones de diverso tipo previstos para cada línea estratégica y que se han de desarrollar en los programas de todas las Consejerías implicadas se recogen en el cap. 5.3 (págs. 57 a 74) de la EPA.

Con motivo de la evaluación anual prevista en el capítulo 6.2, página 76, de la EPA, en Marzo de 2015 se procedió a la redacción del Documento sobre Situación y Perspectivas de los Paisajes de Andalucía, así como el Informe de seguimiento y evaluación de la EPA 2012-2014. La información se sistematizó a partir de una ficha en la que se sintetizaron los aspectos más relevantes de las actuaciones realizadas incluidas en el Anexo.

En relación al objeto de la presente investigación, cobra especial importancia la evaluación de los objetivos y actuaciones relacionadas con:

A.- Espacios Urbanos: Esta línea de trabajo conecta directamente con la perspectiva local, la más idónea para la experiencia paisajística por ser esta escala en la que se desenvuelve nuestra experiencia cotidiana. La EPA focaliza este objetivo en la importancia y transcendencia de aprovechar las políticas de ordenación del territorio y urbanística y sus mecanismos de desarrollo y gestión para mejorar la calidad paisajística y su gestión en el ámbito urbano (actuaciones de rehabilitación, dotación de espacios públicos urbanos o metropolitanos, entre otros), que en Andalucía tiene una dimensión señalada y constituye el





ámbito de vida de la inmensa mayoría de la población. La distinción que efectúa la EPA referida a los espacios metropolitanos y la ciudad consolidada atienden al reflejo de una realidad urbana compleja y diversa, característica de Andalucía, y que plantea problemas y oportunidades de distinto alcance y envergadura. En ambos casos incide también en la necesidad de avanzar sobre modelos de ciudad sostenibles y respetuosas con los valores ambientales, sobre los que se han promovido diversas iniciativas. La promoción en materia de formación paisajística en el medio urbano, mediante el desarrollo de metodologías y criterios de actuación en buenas prácticas, completan la atención del EPA hacia los paisajes urbanos.

Entre las actuaciones desarrolladas durante este período predominan los trabajos realizados en el marco de la planificación subregional, y en particular el que se refiere al dedicado a sistematizar el tratamiento que requiere el paisaje en la planificación territorial subregional. Estos planes, vinculantes para el planeamiento urbanístico otorgan una creciente atención al paisaje, al que incorporan tanto en sus normas como en sus programas de desarrollo en determinados casos.

Particularmente relevante para el ámbito litoral fue la aprobación el 26 de Mayo de 2015 por el Consejo de Gobierno en funciones, del Plan de Protección del Corredor Litoral, actualmente anulado por Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 7 de Septiembre de 2017⁸⁰ por falta de competencia del Gobierno en funciones para su aprobación.

Este Plan de Protección del Corredor Litoral fue concebido como una apuesta decidida por preservar de la urbanización los espacios más valiosos que aún quedan libres. Era precisamente su valor paisajístico y natural la motivación

⁸⁰ Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2, Ponente: José Santos Gómez Roj: STSJ AND 7921/2017





principal de su protección. Su importancia estribaba, además, en su carácter vinculante al planeamiento urbanístico para lo que se efectuó una moratoria en la tramitación del desarrollo de los planes afectados durante este periodo de elaboración muy discutida por las entidades locales afectadas que entendían vulnerado el principio de autonomía local.

En el ámbito de los instrumentos de desarrollo y aplicación de las políticas territoriales y urbanísticas se ha continuado desarrollando el Programa Regional de Espacios Públicos (PREP), cuyo objetivo central es el de contribuir a la mejora de la calidad ambiental de las ciudades andaluzas y de su estructura urbana, a través de intervenciones en espacios libres de uso público que incrementen la oferta o mejoren la dotación de dichos espacios.

Dentro de este Programa se viene desarrollando desde el año 2013 la iniciativa denominada "La Ciudad Amable" que tiene como fin la sensibilización, formación y difusión sobre los valores y técnicas de intervención en el espacio público como lugar de la colectividad, la movilidad sostenible en la ciudad contemporánea, y en general, sobre la mejora de la calidad del espacio urbano y su activación social, cultural y económica.

Esta iniciativa se articula en tres líneas de acción:

- Línea de formación: destinada a la formación de técnicos municipales, profesionales, escolares, universitarios, así como a la ciudadanía en general.
- Línea de creación: con la que se pretende fomentar proyectos municipales sobre el espacio público y la movilidad, asesorados por un equipo técnico de expertos, de forma que puedan alimentar la futura programación del PREP, así como incorporarse a los programas específicos de financiación de vías ciclistas establecidos en el Plan Andaluz de la Bicicleta.





- Línea de difusión: que se orientará al desarrollo de actividades de activación del espacio urbano junto a colectivos ciudadanos, así como la edición de una serie de manuales técnicos de calmado de tráfico y diseño de vías ciclistas, y el montaje de una exposición sobre intervención en el espacio público.

El objetivo final es, a partir de unos determinados ámbitos definidos por los Ayuntamientos en coherencia con los criterios de La Ciudad Amable, la presentación por parte de los municipios de propuestas concretas de intervención con objeto de abrir un proceso de selección para su inclusión en los programas de la Consejería competente.

Las intervenciones incluidas en La Ciudad Amable responden a una de las siguientes modalidades:

1. Islas ambientales: Proyectos sobre un sector urbano delimitado que incida en la potenciación de la movilidad urbana sostenible y la jerarquización viaria, recuperando los espacios públicos por y para la colectividad.

2. Espacios habitables: Proyectos arquitectónicos de activación y mejora de la calidad ambiental y paisajística de un espacio público o secuencia urbana concreta, según las premisas de La Ciudad Amable.

3. Vías sostenibles: Proyectos de diseño de vías ciclistas en ámbitos urbanos, que conecten los lugares de residencia con los centros de trabajo, ocio, comercio y actividades, respondiendo así al cambio de los hábitos de movilidad



En general, se ponen de manifiesto todos los recursos que contribuyen a la definición y ordenación de los sistemas de espacios libres a los que se les dota de un valor añadido con la perspectiva del fomento del paisaje⁸¹.

B.- Actividades productivas: Este Objetivo centra su atención en tres ámbitos de la producción territorial que son objeto, asimismo, de sendas Líneas Estratégicas: las actividades agrarias, las actividades turísticas y las actividades industriales.

Es evidente que estas actividades están también sujetas a procesos de planificación urbanística o territorial previa o a las directrices y normativas emanadas desde la Unión Europea. Desde esta perspectiva, la EPA también se plantea situar la dimensión paisajística en este nivel para internalizar la atención paisajística desde los planteamientos más generales y facilitar mecanismos para su efectiva aplicación.

La Línea 41 relativa a Paisajes y actividades agrarias, contiene una serie de medidas a desarrollar principalmente (aunque no exclusivamente), bajo el impulso y apoyo de la administración agraria y pesquera, por los diversos agentes responsables de la actividad agraria y pesquera, para el desarrollo de actuaciones paisajísticas destinadas al tratamiento de las instalaciones y edificaciones, el mantenimiento y mejora de los elementos naturales de las explotaciones y la gestión adecuadas de los inputs y desechos propios de la actividad. Se trata pues, de implicar a los propios productores y propietarios para incorporar el paisaje en su acción profesional. Por otro lado, esta línea presta atención a la

⁸¹ Una singular aportación es el que se refiere al recorrido como elemento articulador del sistema de espacios libres, y a su importancia en la estrategia de uso, conocimiento y disfrute de los paisajes. Las Bases metodológicas para el uso del recorrido como herramienta de investigación y reinterpretación de los paisajes supone una genuina aportación para el desarrollo de trabajos paisajísticos propiamente dichos. Su contenido de propuestas metodológicas contiene aportaciones de uso y aplicación a casos de variada temática, con el recorrido como clave metodológica.





necesidad de puesta en valor del rico patrimonio rural que estas actividades han ido generando a lo largo del tiempo, así como a la recuperación de espacios y ámbitos rurales degradados y la diversificación paisajística del medio rural.

Para todo ello, la EPA reconoce y promueve el papel activo de los agentes locales y, especialmente, de los Grupos de Desarrollo Rural (GDR) como oportunidad, desde lo local, para el fomento y desarrollo de buenas prácticas paisajísticas.

Igualmente, se contempla necesariamente el papel de los instrumentos de planificación, evaluación y gestión como depositarios de orientaciones y programas de actuación paisajísticas, aprovechando para ello los instrumentos financieros disponibles, principalmente los fondos estructurales para el desarrollo rural, la agricultura y la pesca.

Buena parte de las actuaciones llevadas a cabo en este ámbito por la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural, se vincularon a la aplicación de los fondos estructurales (FEADER 2007-2013) en desarrollo de las previsiones del Plan de Desarrollo Rural (PDR). Su orientación, con la activa participación de los GDR contienen medidas explícitas relacionadas con el paisaje.

Adicionalmente, desde esa misma Consejería se ha impulsado, en aplicación de la legislación correspondiente, la elaboración del Plan Director del Olivar, aprobado por el Consejo de Gobierno de 10 de Marzo de 2015⁸² y del Plan Director de la Dehesa⁸³, éste último en colaboración con la Administración Ambiental.

⁸²Decreto 103/2015, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Plan Director del Olivar. Boletín Oficial de la Junta de Andalucía nº 54, de 19 de Marzo de 2015.

⁸³ Decreto 172/2017, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Plan Director de las Dehesas de Andalucía, se crea su Comité de Seguimiento y se modifica el Decreto 57/2011, de 15 de





Ambos planes tienen, entre otros objetivos, claras referencias a la importancia paisajística de estos espacios y prevén medidas en relación a su mejora y diversificación, conteniendo explícitas medidas paisajísticas.

La Línea 42, relativa a Paisaje y actividades turísticas, otorga una especial atención tanto a los diversos instrumentos de planificación y gestión turística, como a la actividad comercial y el deporte.

Así, se orienta claramente a los grandes ámbitos de la actividad turística poniendo un especial énfasis en el turismo sostenible tanto en los ámbitos urbanos y destinos más consolidados, como en la creciente demanda e importancia del turismo interior y en los espacios de valor natural. Igualmente se presta importante atención a los programas de acción que se vienen llevando a cabo en materia turística, como los programas de recualificación de destinos y otros programas específicos y a los campos de golf y la impronta paisajística de los alojamientos turísticos.

Resulta obvio que la actividad turística tiene una evidente repercusión sobre los paisajes por su capacidad transformadora del territorio, debido a la concentración de personas y la superior demanda de productos que genera, requiriendo en consecuencia dotar y cualificar los espacios turísticos con elementos, instalaciones y servicios que favorezcan la calidad de la actividad.

Buena parte de las actuaciones a desarrollar tienen su amparo en el Plan General de Turismo Sostenible de Andalucía Horizonte 2020⁸⁴, que recoge una

marzo, por el que se regula la Comisión Andaluza para la Dehesa y el Decreto 530/2004, de 16 de noviembre, por el que se regula la composición, las funciones y el régimen de funcionamiento del Consejo Andaluz de Biodiversidad. Boletín Oficial de la Junta de Andalucía nº 207, de 27 de Octubre de 2017.

⁸⁴Decreto 37/2016, de 9 de febrero, por el que se aprueba el Plan General de Turismo Sostenible de Andalucía Horizonte 2020 (BOJA de 19 de febrero de 2016). De conformidad con lo pre-





serie de medidas y programas de actuación con un claro propósito de puesta en valor del paisaje como recurso y como condición para la mejora de los productos turísticos. En este Plan, el paisaje constituye uno de sus referentes centrales para hacer del turismo una actividad sostenible y más atractiva de acuerdo con las crecientes demandas de calidad. La apuesta por la calidad de los destinos, instalaciones y establecimientos turísticos y por la complementariedad de los productos y recursos turísticos impregnan los objetivos del Plan, estableciéndose, entre sus objetivos, el de *"impulsar la creación y difusión de productos que divulguen y pongan en valor los recursos naturales, culturales, territoriales y paisajísticos de los distintos territorios de nuestra Comunidad, procurando la complementariedad y la liberación de sinergias entre los distintos segmentos, la imagen de la calidad de los espacios turísticos y la implicación de la población local en la experiencia turística."*

La Línea 43, relativa a Paisajes y actividades industriales, se orienta más específicamente al desarrollo de criterios paisajísticos por parte de los correspondientes instrumentos de planificación existente⁸⁵ (PAIDI, PORMIAN...) y a la recuperación del extenso patrimonio industrial existente en Andalucía, con una atención especial a los espacios mineros e industriales abandonados.

En los últimos años, se han llevado a cabo actuaciones de recuperación de suelos degradados o de restauración de enclaves e instalaciones extractivas

visto en el artículo 11.2 de la Ley 13/2011, el Plan General de Turismo Sostenible de Andalucía Horizonte 2020, tiene la consideración de Plan con Incidencia en la Ordenación del Territorio de los establecidos en la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en cuya virtud se emitió el preceptivo informe de incidencia en la ordenación del territorio, y fue sometido a la evaluación ambiental de planes y programas prevista en la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental.

⁸⁵ Como el Plan Andaluz de Investigación, Desarrollo e Investigación Horizonte 2020 (PAIDI) aprobado por Acuerdo de 15 de marzo de 2016, del Consejo de Gobierno (BOJA nº 215, de 5 de noviembre de 2015) o la Estrategia Minera de Andalucía 2020, aprobada por Acuerdo de 28 de Junio de 2016, del Consejo de Gobierno (BOJA nº 129, de 7 de Julio de 2016). Ésta última continuando la línea fijada por el Plan de Ordenación de los Recursos Minerales de Andalucía 2010-2013 (PORMIAN), aprobado mediante Decreto 369/2010, de 7 de Septiembre (BOJA nº 137, de 23 de Septiembre de 2010).





o mineras, como, por ejemplo, la fitorrestauración de las áreas de escombreras procedentes de la explotación minera o las estrategias compatibles con la sostenibilidad económica y natural basadas en implantación de las especie vegetales de importancia ecológica y económica en combinación con el material de deshecho industrial disponible en las cercanías de las minas.

Los proyectos ejecutados en relación a la recuperación de antiguas explotaciones mineras de Andalucía con vistas a su recuperación medioambiental y posible reconversión económica y paisajística han supuesto la reactivación de terrenos baldíos en regiones minero-industriales, la toma de conciencia medioambiental y una nueva consideración del suelo como recurso en la reutilización de los espacios abandonados y/o degradados.

En algunos casos, la conservación de estos espacios dentro de su un entorno paisajístico y arquitectónico, tiene por objeto mantenerlos como muestra de la organización territorial del pasado histórico industrial, como es el caso del entorno minero de Riotinto (Huelva), declarado BIC (Bien de Interés Cultural) por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía⁸⁶.

Otras opciones, no obstante, y que podrían ser complementarias a la anterior, podrían ser la rehabilitación o recuperación del espacio para nuevos usos combinando explotación agronómica y ocio, que aporten un impulso a la economía local derivado de la reutilización de estos espacios actualmente baldíos o la reconversión de esas áreas mineras en explotaciones agrícolas de alta calidad.

⁸⁶ Decreto 504/2012, de 16 de octubre, por el que se inscribe en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz como Bien de Interés Cultural, con la tipología de Zona Patrimonial, la Cuenca Minera de Riotinto-Nerva, en los términos municipales de Minas de Riotinto, Nerva y El Campillo, en Huelva (BOJA nº 208 de 23 de Octubre de 2012)





Otras alternativas de recuperación de estas áreas incluirían el establecimiento de parques temáticos, centros de interpretación, zonas de ocio (campos deportivos, actividades ecuestres, etc.) que reintegren la ordenación medioambiental de la zona y su sostenibilidad económica y natural.

C.- Infraestructuras: Hay consenso sobre la importante incidencia de las infraestructuras de transportes, portuarias, energéticas o de telecomunicaciones, en la calidad paisajística, y, por ello, la EPA, reconoce el esfuerzo que se ha realizado en Andalucía en dotar de intención paisajística a las infraestructuras principalmente viarias, tanto en el aspecto legislativo (Ley 8/2001, de 12 de julio, de Carreteras de Andalucía) como en las realizaciones técnicas de trazado y tratamiento.

La Ley 8/2001, reconoce, en su Exposición de Motivos, el importante protagonismo que cobran la prevención y restauración ambiental y la protección del patrimonio cultural, arqueológico e histórico de las obras públicas de Andalucía, fundamentalmente en la regulación de la actividad de planificación y proyección de las actuaciones en materia de carreteras.

Su capítulo II regula los distintos estudios a utilizar en la proyección del dominio público viario, la coordinación con el planeamiento urbanístico, la prevención ambiental a tener en cuenta en su elaboración, contenido y tramitación, así como el procedimiento para su aprobación. Los estudios que se contemplan y regulan son básicamente los recogidos en la legislación estatal, si bien se procede a actualizar sus objetivos y contenido, coordinándolos más estrechamente con los mecanismos de prevención establecidos por la legislación ambiental vigente. Así, se generaliza la incorporación en la proyección viaria de la necesaria infraestructura cartográfica de detalle, así como los estudios am-





bientales a través del análisis de incidencia ambiental, con el que se pretende determinar las afecciones de las actuaciones de carreteras al medio físico y biótico. Asimismo, se crea una nueva figura, el proyecto de restauración paisajística⁸⁷, que permite recoger todas las propuestas de revegetación del dominio público viario en orden a una mejor integración en el paisaje, así como parte de las medidas correctoras de carácter ambiental.

El capítulo III, relativo a la construcción, concreta el proceso de creación física del dominio público viario, introduciendo la Ley dos novedades a destacar: la segregación de las actuaciones de construcción de aquellas otras consistentes en la restauración paisajística y la obligación de que en todas las obras de carreteras se disponga de un programa de garantía de la calidad, de gestión directa por la Administración, cuya contratación se llevará a cabo de forma independiente de la ejecución de la obra principal.

En cuanto al papel que cumplen estas infraestructuras en la configuración del paisaje andaluz y en su capacidad para conocerlo y percibirlo, son especialmente relevantes las iniciativas de investigación del Centro de Estudios Paisaje y Territorio⁸⁸ respecto de una de las líneas estratégicas del Plan de In-

⁸⁷ El artículo 31 de la citada Ley 8/2001, establece que el proyecto de restauración paisajística se utilizará para la ejecución de la revegetación del dominio público viario y de su entorno, sin que necesariamente tenga que estar vinculada su redacción y ejecución a las obras de carreteras ni a la contratación del proyecto de construcción. Dicho estudio contendrá el diseño completo de la adecuación paisajística y de determinadas medidas correctoras de carácter medioambiental de la ejecución de obras de carreteras, con el detalle necesario para hacer factible la ejecución de la correspondiente restauración paisajística del dominio público viario y del entorno afectado.

⁸⁸ *"Las carreteras paisajísticas de Andalucía. Recurso para el disfrute y aprecio social del paisaje"* Agencia de Obra Pública de la Junta de Andalucía (AOPJA). Consejería de Fomento y Vivienda. Junta de Andalucía. 2014. Universidad de Sevilla. Centro de Estudios Paisaje y Territorio (CEPT). Coordina la edición: Secretaría General Técnica. Servicio de Publicaciones, Consejería de Fomento y Vivienda y Carmen Venegas Moreno, Centro de Estudios, Paisaje y Territorio. ISBN: 978-84-8095-594-2





fraestructuras para la Sostenibilidad del Transporte en Andalucía (PISTA 2007-2013)⁸⁹: el fomento del uso social de las carreteras.

Parten, para ello, de los trabajos previos realizados por el propio Centro para la Consejería de Obras Públicas y Vivienda, avanzando en el conocimiento y puesta en valor de las carreteras paisajísticas de Andalucía y de los principales ejes viarios, y estableciendo las medidas de intervención necesarias para el fomento del uso y disfrute social de los paisajes relacionados con las actividades de ocio y esparcimiento desde las carreteras. Todo ello tomando en consideración las percepciones y preferencias sociales mediante un proceso de participación social y planteando, como objetivo adicional, la elaboración de Guías de Itinerarios Paisajísticos y el desarrollo de una aplicación informática que permita un más fácil acceso a esta información. La accesibilidad intencionada y didáctica al paisaje es la motivación de este trabajo y su valor añadido, dado que el vehículo y la carretera son los medios más habituales que usa la población en sus desplazamientos, siendo obvia, además, la importancia de estas aportaciones para otras actividades, como el turismo.

Otro instrumento relacionado directamente con el Paisaje y las infraestructuras es el Plan Andaluz de la Bicicleta 2014-2020⁹⁰, que define rutas de largo recorrido con interés cicloturístico, permitiendo conocer los principales recursos naturales, culturales y paisajísticos de Andalucía, de forma sostenible. El apoyo en infraestructuras existentes, especialmente, vías pecuarias y caminos públicos comporta, por otra parte, un especial valor e interés. Estas rutas

⁸⁹ El Plan de Infraestructuras para la Sostenibilidad del Transporte en Andalucía 2007-2013 (PISTA), fue aprobado por Decreto 457/2008, de 16 de septiembre, por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía (BOJA nº número 205, de 15 de Octubre de 2008), teniendo como marco el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA). Su revisión se produjo con la aprobación del nuevo Plan de Infraestructuras para la Sostenibilidad del Transporte en Andalucía 2020 (PISTA 2020), aprobado por Decreto 191/2016, de 27 de diciembre (BOJA nº número 249, de 30 de Diciembre de 2016).

⁹⁰ Aprobado por Decreto 9/2014, de 21 de Enero (BOJA nº 38, de 25 de Febrero de 2014).





tienen continuidad en las áreas metropolitanas y urbanas, donde además de su interés recreativo tienen un sentido neto como medio de transporte cotidiano.

El tratamiento o restauración de la huella que dejan las infraestructuras viarias en el territorio también ha sido considerado de interés, teniendo especial relevancia el fomento de aquellas actuaciones de mejora paisajista de los inevitables taludes y desmontes necesarios para la construcción viaria, especialmente aquellos que por su extensión o inclinación no son susceptibles de aplicar técnicas más convencionales o simples, como siembra o plantación. El uso de las nuevas tecnologías ligadas a la utilización de técnicas de bioingeniería es de gran utilidad para afrontar estas situaciones complejas.

En materia ferroviaria, hay que destacar una aportación de gran valor paisajístico: La puesta en valor de las vías verdes, a partir de la amplia red de trazados abandonados o en desuso, que en Andalucía suman varios centenares de kilómetros, y que cumplen un valioso papel como recursos para contemplación y conocimiento paisajístico, natural y cultural en ámbitos inéditos o poco accesibles del territorio, que en muchas ocasiones representan paisajes históricos fruto de la acción humana

En línea similar, pero en el ámbito de las carreteras, otro estudio se ha centrado en el corredor de la carretera N-340 como eje histórico del litoral andaluz e itinerario multifuncional⁹¹, proponiendo metodologías para su caracterización y estrategias para su patrimonialización y regeneración sostenible.

Finalmente, en al ámbito de las infraestructuras energéticas, la intensa implantación de instalaciones de paneles fotovoltaicos en Andalucía ha motiva-

⁹¹ Proyecto de investigación de la Universidad de Sevilla, Grupo de Investigación HUM-666 Ciudad, Arquitectura y Patrimonio Contemporáneos, que se realiza en el marco de la Convocatoria 2012-2013 de *Contratos de Servicios I+D+i en el ámbito competencial de la Consejería de Fomento y Vivienda, Junta de Andalucía* (fondos europeos FEDER) con la Agencia de Obra Pública de Andalucía, y que se desarrolla entre Noviembre de 2013 y Junio de 2015.





do la investigación y análisis de sus importantes implicaciones visuales y paisajísticas, con el propósito de promover nuevas e imaginativas pautas de localización y diseño para su mejor adecuación al entorno en que se ubican, que constituyen una valiosa guía de integración paisajística de estas instalaciones⁹². Para ello, se ha profundizado en la caracterización paisajística de las plantas fotovoltaicas existentes en Andalucía, la evaluación de sus repercusiones sobre el paisaje, incluyendo la exploración de su percepción social, y el establecimiento de propuestas de integración paisajística, tanto de carácter general como adaptadas a los principales tipos de paisaje andaluces.

Entre los factores que afectan al paisaje en este tipo de instalaciones se encuentra, en primer lugar, su singularidad tipológica. Los materiales empleados y su disposición y distribución aumentan la intensidad de la incidencia visual. Esta singularidad tipológica se ve reforzada por su localización en zonas rurales, donde la introducción de este nuevo uso del suelo provoca fuertes contrastes paisajísticos con los usos agrarios dominantes, como construcción singular, y las acerca más a su consideración como un nuevo uso del suelo.

D.- Gobernanza paisajística: La gobernanza en materia de paisaje tiene una dimensión aplicada de gran envergadura. Paisaje, precisamente, no se entiende sin esta dimensión participativa. Y aunque con frecuencia nos hayamos centrado en otras cuestiones, es esta dimensión participativa la que supone una aportación genuina como tal acción paisajística. Con frecuencia solemos identificar actuar en el paisaje con intervenir en la realidad exterior que nos envuelve. En realidad la propiedad de la actuación paisajística es cuando tiene esta dimensión de participación social respecto de los asuntos que tienen que ver con nuestros espacios de vida y trabajo. Esta debería ser, propiamente, la actuación paisajística: la que incorpora la dimensión participativa, de uso y disfru-

⁹² "Paisajes solares: integración paisajística de plantas fotovoltaicas en Andalucía". Matías Mérida Rodríguez y otros. Centro de Estudios Paisaje y Territorio. Consejería de Obras Públicas y Vivienda, Junta de Andalucía, 2012. ISBN: 978-84-7595-274-11.





te de los paisajes como experiencia personal, y en la medida que así lo tenga, de experiencia socializada. En este terreno, sin embargo, la trayectoria de trabajos, tanto de conocimiento como de experimentación, es más limitada.

Igualmente importante es el papel que la EPA otorga a la transversalidad en la gestión de los paisajes, haciéndose eco también de la necesidad de profundizar en los procesos de evaluación, como mecanismos preventivos y de anticipación que persiguen la consideración del paisaje en todas las etapas de la acción pública, donde aún queda por afianzar y profundizar en un importante cuerpo de desarrollo y maduración, aún insuficiente.

Esta perspectiva es la adoptada por el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía⁹³, una de cuyas líneas de desarrollo está referida al "fomento del paisaje", es decir, aquellas que resaltan su componente subjetivo, a través de medidas que contribuyan a *"la difusión de los paisajes y el aprecio de sus valores"*.

Del conjunto de actuaciones puestas en marcha o concluidas en relación a esta línea de desarrollo, hay que señalar el uso de encuestas, entrevistas en profundidad y talleres participativos, por una parte, y por otra, el análisis de las representaciones literarias e iconográficas, entre otras técnicas, a los efectos de conocer los paisajes como experiencia individual pero que permitan ser socializados y de esta forma enriquecidos hasta adquirir un valor social añadido y, por acumulación, constituirse en referentes paisajísticos comunes. Los resultados indican que el paisaje está íntimamente relacionado con la naturaleza, los escenarios y ambientes en los que los elementos naturales son predominantes. Pero también resulta muy significativa la idea de que el paisaje está asociado a las vivencias más personales, y por consiguiente a los medios más cercanos y fami-

⁹³ Aprobado por Decreto 206/2006, de 28 de noviembre (BOJA nº 250, de 29 de diciembre de 2006).





liares: el olivar para los encuestados pertenecientes a las provincias del interior, o la playa y el mar, para las provincias litorales.

Destaca también la importancia atribuida al espacio público y a los parques y jardines como elementos mejor valorados, acercándose a la dimensión de calidad de vida que pueden aportar escenarios de vida bien concebidos para usos sociales. Por el contrario, se señalan algunos de los problemas asociados a dichos espacios públicos (suciedad, tráfico, escaso cuidado...). Estas experiencias resultan de grandísimo interés porque demuestran tendencias no siempre previsibles y ponen de relieve la necesidad de insistir en esta perspectiva analítica.

Las herramientas para reforzar esta dimensión participativa son variadas pero todas tienen un elemento común: Aquellos instrumentos que permiten indagar sobre las preferencias, por una parte, y sobre las actuaciones más rechazables por otra. Aunque, hasta el momento, no se han desarrollado en Andalucía instrumentos específicos de gobernanza paisajística, sí ha habido algunas actuaciones entre los Instrumentos transversales de ordenación, gestión y evaluación del paisaje como, por ejemplo, la Estrategia del Paisaje Fronterizo Fluvial del Bajo Guadiana (Andalbagua), un proyecto ejecutado al amparo del Programa Operativo de Cooperación Territorial Transfronteriza España-Portugal 2007-2013 (POCTEP) en el Bajo Guadiana.

Las propuestas recogidas durante la vida del proyecto (2009-2012) han sentado unas bases técnicas para avanzar en la cooperación transfronteriza en el Bajo Guadiana dentro de lo que simboliza el desarrollo territorial, y, en lo que respecta al objeto de la presente investigación, cabe destacar dos de las acciones principales definidas en el proyecto.





Por un lado, la elaboración de una Propuesta de Estrategia para el Paisaje Fronterizo Fluvial del Bajo Guadiana, como uno de los últimos tramos fluviales de Europa escasamente intervenidos por el hombre, y con unos valores paisajísticos y ambientales notables y reconocidos a través de varias figuras de protección, entre las que se encuentra su calificación como Lugar de Interés Comunitario (LIC).

En ella, partiendo de la definición del eje fluvial del Guadiana (“las seis puertas del Guadiana”) como área protagonista de la zona, se detallan una serie de criterios operativos para paisajes urbanos, unos criterios de intervención en las diferentes unidades de paisaje y para la integración paisajística de las infraestructuras de transportes y energéticas, así como una programación transversal dedicada a “Los Paisajes sonoros”, “los colores del Guadiana” o la “Conexión+Land Art”.

De otro lado, el proyecto propició la elaboración de un Manual de Buenas Prácticas Paisajísticas para el Planeamiento Urbanístico en el Ámbito Fronterizo del Bajo Guadiana, concebido como una herramienta de utilidad práctica para la revisión e innovación de los instrumentos de planeamiento urbanístico de los municipios que integran el ámbito del Bajo Guadiana con especial énfasis en el tratamiento gráfico y de imágenes ilustrativas y representativas de la diversidad de situaciones paisajísticas.

En otro orden, las actuaciones sujetas a instrumentos de evaluación por Ley estatal 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental o por la autonómica Ley 7/2007⁹⁴, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Am-

⁹⁴ Publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 296 de 11 de diciembre de 2013. Mediante dicha Ley se traspone al ordenamiento jurídico español la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente y la Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente.





biental⁹⁵ (en redacción dada por Decreto-ley 3/2015, de 3 de marzo, por el que se modifican las Leyes 7/2007, de 9 de julio, de gestión integrada de la calidad ambiental de Andalucía, 9/2010, de 30 de julio, de aguas de Andalucía, 8/1997, de 23 de diciembre, por la que se aprueban medidas en materia tributaria, presupuestaria, de empresas de la Junta de Andalucía y otras entidades, de recaudación, de contratación, de función pública y de fianzas de arrendamientos y suministros y se adoptan medidas excepcionales en materia de sanidad animal⁹⁶), requieren que la dimensión paisajística sea incorporada en estos procesos, para lo cual es necesario aportar criterios y metodologías adecuadas.

En el caso de las instalaciones de energías eólicas se ha podido desarrollar un amplio trabajo que ha dado como resultado una Guía de Integración Paisajística de Parques Eólicos⁹⁷ donde se sustancian una serie de cuestiones, criterios e instrumentos para el análisis y la gestión paisajística de estas actuaciones, a través de una metodología y herramientas ajustadas a la especificidad regional de Andalucía. En esta guía se condensan experiencias y buenas prácticas de otros países, posibilitando un primer acercamiento al uso de las herramientas para la evaluación y gestión paisajística a través de la comparación analítica de experiencias y directrices de España, Italia, Francia, Reino Unido, Dinamarca, los Países Bajos, Australia, Chile y Canadá, respecto de dos elementos claves: el emplazamiento óptimo y la morfología del parque eólico.

Respecto al primero, se determina por una serie de cuestiones que conciernen la productividad, la zonificación, el uso racional del suelo, la visibilidad y relieve, la co-presencia y co-visión con otros parques eólicos y la percepción

⁹⁵ BOJA nº 143, de 20 de Julio de 2007 y BOE nº 190, de 9 de Agosto de 2007.

⁹⁶ BOJA núm. 48 de 11 de Marzo de 2015.

⁹⁷ GHISLANZONI, M. (coord.), (2014): *Guía de Integración Paisajística de los parques eólicos en Andalucía*,_Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, Junta de Andalucía





social. Los factores morfológicos se refieren a la disposición y características de los aerogeneradores y sus estructuras auxiliares.

En cuanto a las herramientas a utilizar, la guía presenta dos instrumentos de gestión paisajística: el Sistema Compartido de Información del Paisaje de Andalucía y el Sistema de Visibilidad de Andalucía, ambos a disposición del público a través de la Red de Información Ambiental de Andalucía (REDIAM)⁹⁸.

E.- Educación y Formación: Tal como se expone en la presente investigación, las actuaciones que tienen que ver tanto con la participación social, como con la sensibilización, educación, formación, investigación y cooperación, contienen un valor añadido de especial relevancia a efectos de la política de paisajes, tendentes a prolongar y a hacer perdurar la responsabilidad e implicación de la sociedad. Ello requiere favorecer mecanismos de confluencia y coherencia entre las distintas instancias que han de intervenir en estos planteamientos que tienen un marcado carácter horizontal y transversal.

En esta línea de actuación se encuentran las Buenas prácticas en materia de paisaje, cuyo origen data del primer proyecto interregional de Paisajes Mediterráneos y de la difusión del Premio Mediterráneo de Paisajes (PMP) y de los proyectos seleccionados con objetivo de promocionar las experiencias más destacadas. El Catálogo de Buenas Prácticas elaborado en el Proyecto Interregional sobre Paisajes PAYS.DOC (Años 2000 y 2007) incluyó, no sólo los trabajos y experiencias ejecutados, sino aquellas iniciativas de uso y disfrute de los paisajes más relevantes. Con posterioridad, en el año 2011 y con motivo del Proyecto PAYS_MED URBAN, centrado en experiencias en áreas periurbanas, se amplió dicho catálogo incluyendo aquellas iniciativas desarrolladas a través de planes de ordenación, obras realizadas, experiencias de sensibilización y forma-

⁹⁸ <http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/site/rediam>





ción, actividades de comunicación y proyectos que idealizan la ciudad futura o ideas plasmadas en concursos que no se han podido llevar a la práctica, pero que suponían aportaciones relevantes a la configuración del paisaje.

En este apartado también hay que hacer referencia a las iniciativas desarrolladas por el Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico (IAPH) y, en particular, la de sensibilización social sobre la importancia de preservar los valores patrimoniales de los paisajes culturales andaluces al contener un conjunto de iniciativas para comunicar a la sociedad las actuaciones en materia de paisajes culturales: canal web, boletín, jornadas técnicas, redes sociales, actividades en centros escolares, etc.

Con una finalidad similar, hay que referirse a los contenidos de Paisaje existentes en la web de la Consejería de Medio Ambiente y de Ordenación del Territorio, desde la que se puede acceder, entre otras, al Visor geográfico de Paisaje y Cambio Climático, a los Escenarios de evolución paisajística de Andalucía en el siglo XXI por efecto del cambio climático en la vegetación y a los Paisajes animados de Andalucía. Estas iniciativas permiten acercar al ciudadano las posibilidades que ofrecen este tipo de aplicaciones para mejor comprender la realidad territorial y ambiental andaluza.

Otras actividades de educación, formación e investigación son las ofrecidas por la Consejería de Agricultura (Formación para la conservación y mejora de los paisajes rurales), el Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico (Transferencia de valores culturales y paisajísticos) y la participación andaluza en la Red Europea Convenio Europeo del Paisaje.

Más de seis años después de la aprobación de la Estrategia del Paisaje de Andalucía, y teniendo en cuenta que la mayoría de sus objetivos deben situarse a medio o largo plazo, podemos adelantar las siguientes conclusiones.





En primer lugar, que las políticas de paisaje tienen un carácter transdepartamental en la administración autonómica, esto es, que cada Consejería u órgano departamental ha incluido el paisaje en sus políticas y han desarrollado actuaciones directa o indirectamente relacionadas con él atendiendo a la naturaleza y funciones de cada departamento, y señalando las directrices para su adecuado desarrollo y ejecución atendiendo a su propia organización de competencias y responsabilidades.

En segundo lugar que, bajo el marco de la Estrategia de Paisaje de Andalucía, se han aprobado y desarrollado un alto número de iniciativas y proyectos, aunque es difícil aún avanzar el grado de repercusión en el conjunto de las políticas, y más aún de su impacto sobre la sociedad. Por ello es importante realizar un ejercicio permanente de evaluación que permita que se avance en eficacia y se logren los objetivos últimos de la política de Paisaje.

Entre esta diversidad de iniciativas, en cuanto a su alcance y contenido temático, destacan las relativas a medio ambiente y ordenación del territorio. Pero también están presentes el resto de las políticas con incidencia sobre el territorio, esto es, patrimonio cultural, turismo, agricultura, infraestructuras de transportes, etc. No obstante, desde una perspectiva global, hay que señalar que esta creciente atención al paisaje todavía se vincula, en su mayor parte, a actividades de investigación y mejora del conocimiento y no, como sería deseable, a ejecución de proyectos concretos en el territorio, aunque, en este aspecto, también ha influido de manera notable la crisis económica y financiera de los últimos años.

En tercer lugar hay que destacar la creciente importancia de aquellas actuaciones que implican participación social. Resulta obvio que la política de paisaje no puede implementarse exclusivamente sólo a través de expertos o per-





sonalidades de alguna relevancia política o administrativa. Por el contrario, requieren ser desarrollados mecanismos participativos para alcanzar valoraciones colectivas que puedan llegar a ser asumidas socialmente y que sirvan como elemento diferenciador de una actuación paisajística. Aunque no existe, por el momento, un marco normativo amplio que establezca este tipo de mecanismos, la Jurisprudencia más reciente ha venido a confirmar la importancia de la participación no sólo de los agentes sociales y económicos sino también del propio ciudadano en la aprobación de los instrumentos urbanísticos y de ordenación del territorio, donde el paisaje es un contenido necesario.

Por otro lado, la ausencia de un marco normativo de referencia dificulta el desarrollo eficaz de una política de protección del paisaje. Aunque varias CCAA han legislado sobre paisajes ante la creciente exigencia de incorporar el paisaje en las políticas públicas (la Comunidad de Cantabria en 2014, ha venido a sumarse a las de Cataluña en 2005, Galicia en 2008 y Valencia en 2004 revisada en 2014) y pese al nivel de actividad desplegado a nivel reglamentario, Andalucía no cuenta con un marco normativo específico en materia de paisaje.

Esta cuestión, que ya fue debatida durante el proceso de elaboración de la EPA considerándose finalmente como opción más práctica la de reforzar los mecanismos normativos e instrumentales existentes, merece una nueva consideración, dada la evolución de los instrumentos y planes aprobados, tendente a la elaboración de una Ley paisajística propia que disponga de instrumentos propios y permitan una gestión más eficaz y su articulación con el resto de normas. Existen, al menos dos modelos, el de Cataluña, una de cuyas bases es el Catálogo de Paisajes vinculado a los planes territoriales, y el de Valencia, cuyo modelo se integra en la trama instrumental de la ordenación del territorio y el urbanismo.





Al respecto, también es preciso poner de manifiesto que durante el desarrollo de la Estrategia de Paisaje en Andalucía, se han constatado importantes carencias que se hacen necesario corregir en orden a una mejor implementación de las políticas públicas proteccionistas.

En primer lugar, es significativa todavía escasa atención al paisaje desde políticas de una indudable transcendencia paisajística como las políticas de agua, urbanismo, desarrollo industrial o calidad ambiental. En segundo lugar, y aunque se han hecho aportaciones y experiencias de gran valor que ya han sido señaladas anteriormente, es necesario poner el acento en el papel transcendental de los procesos educativos y formativos, que aún requieren ideas y esfuerzos importantes, y que son los que han de posibilitar que el paisaje se instale definitivamente en la sensibilidad y la demanda social junto a las oportunidades que se ofrecen desde las perspectivas del nuevo marco financiero que ahora se inicia.

En este último aspecto, el del paisaje en la planificación económica, hay que hacer referencia a La *"Agenda por el Empleo. Plan Económico de Andalucía 2014-2020. Estrategia para la Competitividad"*, aprobada por el Consejo de Gobierno el 22 de Julio de 2014, y que constituye el instrumento director de la planificación económica del Gobierno Andaluz. En esta Agenda, se presta atención al paisaje como recurso patrimonial natural y cultural que forma parte indisoluble del gran capital territorial de de Andalucía, reconociendo y promoviendo el paisaje como activo de la economía andaluza que pretende reforzar y poner en valor desde distinto ámbitos de la acción de la Junta de Andalucía, en lo que respecta a la agricultura y pesca, la industria agroalimentaria, las energías renovables, el turismo o la minería, la planificación territorial y urbanística, así como la mejora del medio urbano, entre otras.





A lo largo de sus ejes y medidas se abre la posibilidad de encarar actuaciones vinculadas al paisaje en sintonía con las directrices que emanan de la Unión Europea, poniendo al servicio de ello los fondos financieros que configuran el nuevo marco 2014-2020 desde las distintas políticas sectoriales con peso importante en la construcción de nuestros paisajes (Turismo, Agricultura, Medio Ambiente, Cultura, entre otras).

También se presta especial atención al paisaje en el Plan de Desarrollo Rural en relación al nuevo marco financiero, conteniendo medidas y submedidas que entroncan claramente con los objetivos de la Estrategia, tales como la mejora, conservación y diversificación del espacio y del paisaje rural utilizando para ello las medidas que tienen que ver con las ayudas agroambientales: la mejora de las instalaciones y construcciones agrícolas, operaciones de conservación y diversificación del paisaje, asesoramiento y formación dirigidas a los agentes implicados en las actividades agrarias y forestales...

Entre los sectores más importantes para estructurar actuaciones de carácter participativo, la educación constituye uno de gran valor y trascendencia. Por una parte, la educación formal está dirigida al conjunto de la población, a la que se irá incorporando plenamente a la sociedad. Los recursos educativos que aportan el paisaje al currículo educativo. Sin embargo no se ha explotado todavía el caudal que ofrecen los paisajes como expresión de las relaciones sociedad-medio, así como desde su expresión gráfica. Su finalidad última es sensibilizar sobre el conocimiento de la realidad urbana o rural, la cultura del territorio, los valores del paisaje y el desarrollo sostenible.

Resulta del todo oportuno y conveniente que la administración educativa se incorpore a la política de paisaje a partir de sus propios elementos y recursos, entre los cuales las actividades formativas para el personal docente de los diferentes ciclos y especialidades resulta de vital importancia para acercar las





orientaciones y contenidos en materia de paisaje para su desarrollo en actividades escolares, tanto de carácter curricular como de acompañamiento.

Hay que reconocer que las iniciativas de formación han sido muy limitadas en el marco del Programa de Formación del Instituto Andaluz de Administración Pública (IAAP) como órgano que gestiona esta tarea en la Junta de Andalucía. Conviene, pues, atender esta parcela y formar parte de los procesos por los que se definen los programas de formación y sus catálogos de oferta formativa por cuanto algunos de los instrumentos aquí señalados requieren para su adecuado desarrollo e implantación medidas de acompañamiento como la formación del personal de la administración autonómica.

Hacemos referencia al reciente Decreto-Ley 3/2019, de 24 de Septiembre, de medidas urgentes para la adecuación ambiental y territorial de las edificaciones irregulares en la Comunidad Autónoma Andaluza⁹⁹, donde, en relación al Análisis Diagnóstico de la ocupación edificatoria en el suelo no urbanizable de Andalucía y a los Planes Generales de Inspección realizados donde se han detectado una cantidad ingente de edificaciones irregulares, se han adoptado una serie de medidas urgentes a los efectos de minimizar el impacto territorial, ambiental y paisajístico que provocan dichas edificaciones irregulares, entre otras.

En último lugar, cabe hacer alusión, dada su próxima aprobación y entrada en vigor, a la Ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía (LISTA), cuyo proyecto de ley fue aprobado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía el pasado 20 de Abril de 2021.

El texto, que está finalizando su tramitación parlamentaria, supondrá un cambio importante en materia de Urbanismo y Ordenación del Territorio, materias casadas ahora de forma irrenunciable con la protección del entorno natural,

⁹⁹ BOJA extraordinario núm. 23, de 25 de Septiembre de 2019.





las medidas contra el Cambio Climático y con la Agenda Urbana 2030. El objetivo de la ley es garantizar que todas las actuaciones urbanísticas sean viables social, ambiental y económicamente, por este orden.

La LISTA, que derogará la Ley de Ordenación Urbanística (LOUA, 2002) y la Ley de Ordenación del Territorio (LOTA de 1994), supone una revisión integral del urbanismo andaluz y aportará una reducción de trámites administrativos y de orden legislativo, con objeto de desbloquear los problemas urbanísticos de muchos municipios. La nueva ley pretende evitar la conflictividad judicial ya que, con la anterior normativa, casi 500 PGOUs han sido anulados o suspendidos parcialmente en los tribunales.

El actual escenario legislativo, caracterizado por su dispersión, ha perdido coherencia y genera inseguridad jurídica a ayuntamientos y particulares, por eso, en su Exposición de Motivos, se constata la necesidad de dotar a Andalucía de una legislación sistemática, coherente y ordenada, no sólo por política legislativa, sino para facilitar el conocimiento de la propia norma a sus destinatarios.

Así, la nueva ley establece reglas claras y sencillas, adaptadas a la realidad actual, fáciles de entender y aplicar. Algunos de los objetivos de la LISTA son simplificar e integrar en un único texto legal la regulación en materia de ordenación del territorio y urbanismo, así como agilizar los instrumentos de ordenación territorial y urbanística y su proceso de tramitación y aprobación, reduciendo plazos y trámites.

Además, la LISTA incorpora directrices territoriales para proteger el litoral y el paisaje, incluye medidas contra el Cambio Climático y de la Agenda Urbana 2030, y clarifica las competencias entre comunidad autónoma y ayuntamientos, tras los acuerdos consensuados con la Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP) y el Consejo Andaluz de Gobiernos Locales.

Andalucía se convertirá, tras su aprobación, en la primera comunidad autónoma que elimina las clasificaciones de suelo anteriores para adaptarse a la





ley del suelo estatal. Asimismo, la LISTA refuerza la disciplina urbanística e incluye el decreto ley de viviendas irregulares. Entre las novedades del proyecto de ley destaca que se establecen dos clases de suelo: urbano y rústico, frente al modelo anterior de suelo urbano, urbanizable y no urbanizable, al tiempo que se fija un sistema dual de planeamiento que comprende: el Plan General de Ordenación Municipal (lo que antes era el PGOU) para el diseño del modelo de ciudad pero sin descender a cuestiones concretas y de detalle, lo que hace más ágil y flexible el planeamiento, y el Plan de Ordenación Urbana, de ordenación de la ciudad existente, para dar respuesta a sus necesidades de regeneración y rehabilitación. Su objeto es la ordenación detallada de todo o parte del suelo urbano.

También se crea la figura del Plan Básico de Ordenación Municipal, más simple y con menor contenido para los municipios con menos de 10.000 habitantes que no sean litorales y no formen parte de aglomeraciones urbanas, salvo que la planificación territorial considere la conveniencia de su aplicación.

Posteriormente a su aprobación, la Dirección General de Urbanismo iniciará los trámites para la elaboración de Reglamentos de desarrollo de la LISTA así como para la revisión del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (PO-TA), cuya tramitación debería empezar en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la LISTA.

5.4 ARAGÓN

El Artº 71. 22º del Estatuto de Autonomía recoge la competencia exclusiva de Aragón en materia de "*Normas adicionales de la legislación básica sobre protección del medio ambiente y del paisaje, [...]*".





Mediante la Ley 7/1998, de 16 de Julio, se aprobaron las Directrices Generales de Ordenación Territorial para Aragón, principal instrumento para la gestión del territorio establecido por la Ley 11/1992, de 24 de Noviembre, de Ordenación del Territorio de Aragón. Estas Directrices, si bien fueron sustituidas por la Estrategia de Ordenación del Territorio de Aragón¹⁰⁰, fueron las primeras que recogieron las cuestiones relativas al paisaje con cierta atención, y al ser anteriores a la formulación del Convenio Europeo del Paisaje, las convierten en un precedente de interés para la política del paisaje.

La atención al paisaje se aborda en Aragón desde los instrumentos de ordenación del territorio que, también en esta materia, vinculan al planeamiento urbanístico.

En 2008 el Gobierno de Aragón, a través de la Dirección General de Ordenación del Territorio inicio, encomendó al Centro de Información Territorial de Aragón, la dirección técnica de la elaboración de unos mapas de paisaje, en línea con lo previsto en el Convenio Europeo del Paisaje.

Avanzada esta tarea y completados los mapas que correspondían a más de la mitad del territorio aragonés, la Ley 8/2014 de 23 de octubre, de 23 de octubre, de modificación de la Ley 4/2009, de Ordenación del Territorio de Aragón, estableció el marco normativo de esos mapas, incluyendo entre las funciones del Instituto Geográfico de Aragón (sucesor del Centro de Información Territorial) la coordinación en la elaboración de estos mapas.

La Ley 4/2009, de 22 de junio, de Ordenación del Territorio de Aragón, establecía como estrategia para conseguir los objetivos de la ordenación del territorio (art. 3), la protección activa del medio natural y del patrimonio cultu-

¹⁰⁰ Decreto 202/2014, de 2 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón





ral, con atención a la gestión de, entre otros aspectos, el paisaje, integrando de este modo el recurso en la ordenación territorial.

La reforma de esta ley mediante el Decreto Legislativo 2/2015, de 17 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón¹⁰¹, ha venido a reforzar su integración, abordando en su título VI la tutela del paisaje, incorporando al ordenamiento jurídico los Mapas de Paisaje, como instrumento concreto para avanzar en la protección, gestión y ordenación del paisaje aragonés.

Así, el art. 3.c del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio incluye entre las estrategias conforme a las cuales se debe desarrollar la política de ordenación del territorio la tutela ambiental por medio de la protección activa del medio natural y del patrimonio cultural con especial atención a la gestión del paisaje:

"La política aragonesa de ordenación del territorio debe desarrollarse conforme a las siguientes estrategias:

(...)

c) Tutela ambiental, por medio de la protección activa del medio natural y del patrimonio cultural, con particular atención a la gestión de los recursos hídricos y del paisaje, y la evaluación de los riesgos naturales e inducidos."

La Ley, al enunciar los instrumentos de ordenación territorial, añade que *"son instrumentos de protección gestión y ordenación del paisaje los Mapas de Paisaje"* (art. 5.6).

¹⁰¹ Publicada en el Boletín Oficial de la Provincia de Aragón núm. 225, de 20 de Noviembre de 2015





En esta ley se detalla que los Mapas de Paisaje son documentos de información territorial, que deberán ser tenidos en cuenta al elaborar el planeamiento y la programación en materia territorial, urbanística, ambiental, de patrimonio cultural, hidrológica, forestal, de protección civil y de cualesquiera otras políticas públicas con incidencia territorial.

Además, al establecer los objetivos y contenidos de los instrumentos de ordenación del territorio, la ley incluye expresamente la atención al paisaje en la Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón y en los Informes Territoriales sobre Planes y Proyectos con incidencia en la ordenación del territorio.

Los arts. 17 a 20 del Texto Refundido establecen la finalidad, contenido y procedimiento para la elaboración y alteración de esta Estrategia, que de acuerdo con lo previsto en el art. 19 fue finalmente aprobada mediante el Decreto 202/2014.

De acuerdo con el art. 11 del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón (TRLOTA), la Estrategia de Ordenación del territorio de Aragón (EOTA) *"tiene por finalidad, partiendo del análisis y diagnóstico del sistema territorial de Aragón, y de acuerdo con los objetivos y estrategias contenidos en el título preliminar de esta ley, determinar el modelo de ordenación y desarrollo territorial sostenible de toda la Comunidad Autónoma, las estrategias para alcanzarlo y los indicadores para el seguimiento de la evolución de la estructura territorial y su aproximación al modelo establecido"*.

En relación a las previsiones relativas al Paisaje que contiene la EOTA interesa destacar:





- Su inclusión como uno de los contenidos del análisis territorial sobre el que se apoya la Estrategia (Memoria, Tomo I, Capítulo 6).
- La formulación, en su Objetivo 5. Escenario vital y patrimonio territorial, de estos 7 subobjetivos:

5.1. Desarrollo del Convenio Europeo del Paisaje

5.2. Integración del paisaje en el planeamiento

5.3. Medidas compensatoria de la pérdida de calidad del paisaje

5.4. Integración paisaje urbano y periurbano en el planeamiento urbanístico

5.5. Promoción del paisaje aragonés

5.6. Promoción del patrimonio territorial aragonés

5.7. Mejora de la calidad ambiental del escenario vital

En relación con estos objetivos se marcan unas Normas y estrategias concretas:

Las Normas incluyen el conjunto de reglas de aplicación directa o que incidan en la previsión de desarrollo del planeamiento, información o gestión territorial, en el planeamiento urbanístico municipal y en las actuaciones sectoriales que la Comunidad Autónoma puede dictar para aplicar las estrategias propuestas, en el ámbito de su competencia (art. 18.4 de la ley). Estas disposiciones normativas tienen carácter obligatorio para sus destinatarios, sin perjuicio de la prevalencia de las disposiciones ambientales que puedan resultar de aplicación (art. 26.2 del TRLOTA).

Las Estrategias tienen el valor de criterios determinantes del ejercicio de las potestades de todas las Administraciones Públicas; no obstante, cuando un





órgano de la administración prevean actuaciones concretas que supongan una desviación de los citados criterios, se deberá plantear la cuestión ante el Gobierno de Aragón, que resolverá de forma motivada, valorando su conveniencia para los intereses públicos (art. 26.1 del TRLOTA).

Entre las Normas establecidas por la EOTA, en relación con el paisaje, destaca la elaboración por el Gobierno de un Directriz especial de protección, ordenación y gestión del paisaje.

Por otra parte, la atención al paisaje por parte de la EOTA no se limita al citado objetivo 5; así lo deja de manifiesto el Documento resumen en el que el término paisaje o paisajístico aparece 128 veces.

De acuerdo con lo establecido en el art. 56, corresponde al Instituto Geográfico de Aragón coordinar la elaboración y mantener actualizados los mapas de paisaje que deberán ser tenidos en cuenta al elaborar:

- El planeamiento y la programación en materia territorial, urbanística, ambiental, de patrimonio cultural, hidrológica, de protección civil y de cualquier otras obras públicas con incidencia territorial.
- Las políticas sectoriales de la Comunidad Autónoma.

Los Mapas de Paisaje de las Comarcas de Aragón son documentos que identifican, clasifican, valoran y cartografían los diferentes paisajes existentes en la región, generalmente muy variados y de gran riqueza paisajística. Constan de un conjunto de informes técnicos con una detallada cartografía a escala 1:25.000, representada igualmente a 1:50.000 para facilitar su manejo. Esta documentación se complementa con mapas a escala 1:100.000 que permiten apreciar la generalidad de los ámbitos comarcales en las variables cartografiadas, además de contar con un completo anejo fotográfico georreferenciado.





La metodología de trabajo aborda el estudio de paisaje a través de un planteamiento integral, en el que se ponderan tanto los factores naturales y visuales como el conjunto de las actividades humanas que durante siglos han ido modelando el paisaje. Se realiza una identificación y calificación de los paisajes, incluyendo un análisis de las dinámicas y las presiones que los modifican. Este análisis técnico, se acompaña de una valoración de los habitantes del territorio, garantizando la participación de los agentes sociales y la ciudadanía interesada o afectada en la elaboración del mapa y en la formulación de los objetivos de calidad paisajística. Todo ello, con el objetivo final de disponer de unos mapas con información suficiente y a escala adecuada para facilitar la gestión eficiente del importante recurso territorial que representa el paisaje.

Para la elaboración de estos mapas de paisaje, Aragón quedó dividido en las 33 comarcas previstas en la Ley 8/1996, de 2 de diciembre, de delimitación comarcal de Aragón (en la actualidad, el número de comarcas es de 22, tal como recoge el Decreto Legislativo 2/2006, de 27 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Delimitación Comarcal de Aragón).

Cada uno de los mapas contiene 16 documentos: 0. Resumen Ejecutivo, 1. Unidades, 2. Tipos, 3. Procesos naturales y actividades humanas, 4. Impactos negativos sobre el paisaje, 5. Catálogo de elementos singulares, 6. Visibilidad, 7. Calidad, 8. Fragilidad, 9. Aptitud, 10. Valoración social, 11. Prospectiva del paisaje, 12. Objetivos de calidad paisajística, 13. Propuestas de protección, gestión y ordenación, 14, Recorridos de interés paisajístico, 15. Engarce con mapas de zonas limítrofes y 16. Informe resumen¹⁰².

¹⁰² Esta documentación, se puede consultar y descargar en la Infraestructura de Datos Espaciales de Aragón (IDEARAGON), mantenida por el Instituto Geográfico de Aragón.





De otro lado, los informes territoriales versan sobre la coherencia del planeamiento con la política de ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma, y en especial con los instrumentos de ordenación territorial; por tanto también en lo referente al paisaje.

Los planes urbanísticos se someten al informe territorial del departamento del Gobierno de Aragón competente en la materia. Cuando se trata de los planes generales de las capitales de provincia o planes de conjunto de municipios de distintas provincias, u otros municipios que por su trascendencia territorial determine el Consejero, el informe lo emitirá el Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón (art. 64 del TRLOTA).

Deben someterse al informe del Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón (art. 65 del TRLOTA):

- Los planes sectoriales con incidencia en el territorio formulados por los diversos departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma

- Los proyectos que se incluyen en el anexo a la Ley, salvo si su ubicación hubiese sido establecida por planes o programas sujetos al procedimiento de evaluación ambiental, y los proyectos de interés general de Aragón regulados en los arts. 32 a 50 de la ley.

Para la emisión de estos informes, el promotor deberá incluir en la documentación sometida a informe un análisis de los efectos de la actuación prevista en el uso, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales básicos, del patrimonio natural y del paisaje (art. 66.e).

5.5 ASTURIAS





Son muy escasas las referencias al paisaje que aparecen en la legislación asturiana antes de la década de los 90¹⁰³. El arranque de esta década supuso un cambio, al menos en lo que concierne al incremento de la presencia del paisaje en la legislación regional.

Las Directrices de Ordenación Territorial de Asturias, aprobadas por Decreto 11/1991, de 24 de enero, constituyen el primer ejemplo de ello. La protección del medio ambiente se configura como el soporte básico de la política territorial para hacer compatibles y complementarios los objetivos de desarrollo regional y la conservación de los recursos vivos y del medio natural. La planificación del desarrollo regional considerará de modo prioritario la protección del medio ambiente, potenciando la instalación en el Principado de Asturias de las actividades no contaminantes o degradadoras de su paisaje y biodiversidad.

Concretamente, la Directriz Segunda, ordenación de base medioambiental, establece los criterios sobre la conformación del paisaje considerándolo un factor esencial en la ordenación del territorio, en línea con las directrices de las instituciones europeas y con su progresiva penetración en la legislación y nor-

¹⁰³ La primera referencia al paisaje en la legislación asturiana se remonta al año 1982 (Decreto 6/1982, de 25 mayo, por el que se regula la estructura orgánica de la Administración de la Comunidad Autónoma), donde se atribuye al Servicio desconcentrado de Conservación de la Naturaleza, entre otras funciones, la de *"la protección del paisaje"*; poco después, en el Decreto 59/1986, de 30 de Abril, por el que se aprueba la Ordenación de Campamentos de Turismo radicados en el Principado de Asturias, se hace una referencia a la obligación por parte de los Ayuntamientos de informar sobre la previsible incidencia de la construcción o modificación de los campings en el paisaje. Un año después, la Ley 3/1987, de 8 de abril, reguladora de la disciplina urbanística, confería a los Ayuntamientos la potestad de obligar a los propietarios de bienes inmuebles a realizar, entre otras tareas *"la eliminación de construcciones, instalaciones u otros elementos que impliquen un riesgo de deterioro del medio ambiente, el patrimonio natural y cultural o el paisaje"*. Por su parte, el Decreto 113/1989, de 13 de diciembre, por el que se aprobaba el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de Somiedo, disponía, en el apartado relativo a los criterios de zonificación, la realización de tal operación *"en consonancia con el paisaje del Parque Natural"*.





mativa de las Comunidades Autónomas, que procuran su articulación para todo el territorio: sea rústico o urbano, protegido o protegible, o ya deteriorado.

Estos criterios paisajísticos tienen una especial consideración en aquellas medidas relacionadas con:

- Rehabilitación de núcleos rurales alterados por inadecuados volúmenes de edificación, cubiertas, materiales de construcción, colores y tendidos eléctricos.

- Fijación del límite o franja de contacto centro-occidental, donde las cubiertas cambian de teja a pizarra o viceversa, con sus zonas y pautas de coexistencia.

- Condiciones para la implantación de instalaciones para el aprovechamiento de la energía eólica¹⁰⁴.

- Condiciones para las Estaciones Base de Telefonía Móvil, donde ya la normativa estatal en materia de telecomunicaciones obliga a compartir postes a las distintas compañías y reconoce la competencia territorial y ambiental autonómica para su regulación.

Meses después, la Ley 5/1991, de 5 de abril, de protección de los espacios naturales, en su artículo segundo, establecía como principios inspiradores, entre otros, *"la preservación de la variedad, singularidad y belleza de los ecosistemas naturales y del paisaje"*; igualmente, en lo tocante a los contenidos mínimos de los planes de ordenación, disponía la *"determinación del estado de conservación de los recursos naturales, los ecosistemas y los paisajes que integran el ámbito territorial en cuestión"*, mientras que para los preceptivos estu-

¹⁰⁴ Las Directrices Sectoriales de Ordenación del Territorio para el aprovechamiento de la Energía Eólica fueron aprobadas el 15 de mayo de 2008 por Consejo de Gobierno.





dios preliminares, se debía tratar de manera sucinta, entre otros aspectos, "el paisaje".

El artículo 16 reconocía a los parques naturales como "*áreas naturales poco transformadas por la explotación u ocupación humanas, que, en razón a la belleza de sus paisajes, la representatividad de sus ecosistemas o la singularidad de su flora, de su fauna o de sus formaciones geomorfológicas, poseen unos valores ecológicos, estéticos, educativos y científicos cuya conservación merece una atención preferente*", mientras que la condición de paisaje protegido se reservaba a "*aquellos lugares concretos del medio natural que, por sus valores estéticos y culturales, sean merecedores de una protección especial*" (Artículo 20).

Esta Ley serviría me marco para posteriores disposiciones que, de una u otro forma, concernían a los espacios naturales, como el Decreto 107/1993, de 16 de diciembre, por el que se aprobaban las directrices subregionales de ordenación del territorio para la franja costera o el Decreto 38/1994, de 19 de mayo, por el que se aprobaba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Principado de Asturias.

Cuando en el Decreto 38/1994 se aborda el tratamiento de cada uno de los espacios naturales que en Asturias disponían de algún tipo de protección, se hace con valoraciones muy dispares en lo que se refiere al valor del paisaje en los mismos, si bien tiene la particularidad de incorporar por primera vez una referencia explícita a la acción humana como conformadora del paisaje: "*La aparición del hombre ha sido el hecho biológico más relevante de la presente era. Desde su surgimiento como especie, el conjunto de la fauna ha visto modificada radicalmente su modo de vida. La ganadería, la agricultura, la caza y la pesca han cambiado de tal forma el paisaje que en la actualidad, el medio natural está modelado y depende de la actuación humana*".





Sin embargo, este planteamiento no se repite en ningún otro momento en el Decreto, que vuelve a retomar una concepción del paisaje básicamente desde la óptica natural: se menciona la importancia de las huellas de los procesos geológicos en el paisaje; se señalan elementos físicos (playas y dunas) como lo más relevante del paisaje litoral; se insiste reiteradamente en la identificación de paisaje con *"paisaje vegetal"* y en el entendimiento de la *"degradación del paisaje original"* producida por la industria, las áreas de recreo o la actividad minera como una transformación del paisaje vegetal, llegando incluso a calificar lo que hoy entendemos como proceso de construcción de los paisajes agrarios como un *"paisaje alterado por las actividades agropecuarias"*

El Decreto 13/1999, de 11 de marzo, por el que se regula el procedimiento para la instalación de parques eólicos en el Principado de Asturias, es la primera norma asturiana que concibe una nueva forma de entender el paisaje en términos relacionados con el impacto sobre el mismo y el manejo del concepto de *"cuenca visual"*, que ha tenido continuidad hasta fechas recientes.

El mismo año 1999 el Primer Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de Redes y el Plan de Desarrollo Sostenible (Decreto 27/1999, de 28 de mayo), vincula los conceptos de paisaje y actividades tradicionales: *"actividades agrarias tradicionales, que han contribuido a conformar un paisaje característico con valores propios muy notables y comunidades naturales adaptadas a sus peculiares características"*; los de paisaje y actividades forestales, *"actividades forestales, adecuadamente ordenadas con vista al mantenimiento de la potencialidad de los suelos y las características del paisaje"*; o entre agricultura tradicional-usos extensivos y conservación del paisaje, *"el mantenimiento de las estructuras agrarias tradicionales y la baja intensidad de las explotaciones han favorecido la conservación de un paisaje de alto valor ambiental"*.





La Ley 1/2001, de 6 de marzo, de Patrimonio Cultural recoge una visión mucho más amplia del paisaje, o a la distinción entre el paisaje natural y el resultante de la acción humana: *"La protección del patrimonio etnográfico formará parte de una acción global dirigida a la protección del medio natural y el paisaje, así como de las actividades económicas tradicionales de las áreas rurales. Este aspecto será tenido en cuenta en la normativa que afecte a espacios naturales protegidos, así como en general en la normativa urbanística y de ordenación del territorio que afecte a las áreas rurales y en las políticas de desarrollo del medio rural"*.

Nueva concepción del paisaje que se haría más notoria en la Ley del Principado de Asturias 3/2002, de 19 de abril, de régimen del suelo y ordenación urbanística, que en su Artículo 2 establecía como *"fines propios de la actividad urbanística, en desarrollo de los principios rectores enunciados en los artículos 45, 46 y 47 de la Constitución"*, entre otros, *"proteger el paisaje natural, rural y urbano y el patrimonio cultural inmueble, en los términos que en cada caso venga definido en su legislación específica"*. Por su parte, el Artículo 49 disponía que *"en suelo no urbanizable el Plan General de Ordenación [...] establecerá las actuaciones y usos previstos o que puedan ser autorizados, señalando sus condiciones urbanísticas; los usos incompatibles y, en general, todas las medidas y condiciones que sean precisas para la conservación y protección de todos y cada uno de sus elementos naturales, bien sea suelo, flora, fauna o paisaje, a fin de evitar su degradación, y las edificaciones o espacios que por sus características especiales lo aconsejen, de conformidad, en su caso, con la legislación específica que sea de aplicación en cada supuesto"*.

La Ley asignaba a los Planes Especiales de Protección (Artículo 56) la tarea de *"preservar el medio ambiente, el patrimonio cultural, el paisaje u otros valores socialmente reconocidos"*, ocupándose el Artículo 92 de los asuntos relativos a la adaptación al entorno: *"Con independencia de la aplicación de la*





legislación relativa al patrimonio cultural, en los lugares de paisaje abierto y natural de especial interés, sea rural o marítimo, o en las perspectivas que ofrezcan los conjuntos urbanos o núcleos rurales 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, volumen, altura de los edificios, muros y cierres y la instalación de otros elementos rompan la armonía del paisaje, desfiguren la perspectiva del mismo o limiten o impidan la contemplación del conjunto”.

Finalmente, en lo que a consideraciones sobre el paisaje de los núcleos rurales, realizaba la observación de que *“fuera del núcleo las nuevas edificaciones no podrán alterar la silueta paisajística o elementos más relevantes de contacto con el paisaje agrario circundante”.*

Es esta nueva forma de entender el paisaje la que ha estado presente en la normativa regional de urbanismo y ordenación del territorio de Asturias desde entonces, pues las consideraciones señaladas se repiten en el Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo y en el Decreto 278/2007, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias, actualmente en vigor.

El Decreto Legislativo 1/2004, en el que se recogen los preceptos de las Leyes del Principado de Asturias 1/1987, de 30 de marzo, de Coordinación y Ordenación Territorial, 3/1987, de 8 de abril, reguladora de la Disciplina Urbanística, 6/1990, de 20 de diciembre, sobre Edificación y Usos en el Medio Rural, 2/1991, de 11 de marzo, de Reserva de Suelo y Actuaciones Urbanísticas Concertadas y 3/2002, de 19 de abril, de Régimen del Suelo y Ordenación Urbanística, recoge en su artículo 4º, apartado g), en relación a los fines propios de la





actividad urbanística, el de *"Proteger el paisaje natural, rural y urbano y el patrimonio cultural inmueble, en los términos que en cada caso venga definido en su legislación específica"*.

También lo ha estado en diversa normativa sectorial de otra naturaleza, como el Decreto 138/2002, de 31 de octubre, por el que se aprueban los principios que habrán de regir en la elaboración del programa para la recuperación, modernización y puesta en valor del pastoreo tradicional en la vertiente asturiana de los Picos de Europa, o en el Decreto 36/2002, de 14 de marzo, por el que se declara el Paisaje Protegido de las Cuencas Mineras y en la posterior Resolución de 4 de mayo de 2004, de la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras, por la que se aprueban el Plan Protector y el Plan de Desarrollo Sostenible del Paisaje Protegido de las Cuencas Mineras.

Pero es seguramente en la Resolución de 30 de abril de 2003, de la Consejería de Infraestructuras y Política Territorial, por la que se aprueba y se ordena publicar el documento *"Marco de criterios, requisitos y condiciones para la catalogación de los núcleos rurales"* donde mejor se percibe la nueva concepción del paisaje enraizada con el Convenio Europeo del Paisaje: *"Los núcleos rurales asturianos son las estructuras construidas de un tipo de hábitat, y de unas formas de poblamiento del territorio, que han ido cristalizando a lo largo del tiempo como una de las expresiones más profundas y ricas del paisaje de esta región, en la medida en que los elementos del medio natural, su topografía, su clima, sus suelos, su vegetación, se han combinado con la acción humana para configurar un paisaje intermedio, antropizado, profundamente marcado por una cultura rural que ha venido evolucionando lenta y pausadamente a lo largo de los siglos"*.





Este entendimiento del paisaje, radicalmente novedoso, fue calando en mayor o menor medida en la normativa territorial y sectorial de la región, y así se puede percibir en la Ley del Principado de Asturias 3/2004, de 23 de noviembre, de Montes y Ordenación Forestal, cuando se establece entre los supuestos que pueden conducir a la declaración de utilidad pública que los montes "*constituyan elementos relevantes del paisaje*", en el Plan Territorial Especial de Ordenación del Litoral Asturiano (POLA), aprobado por acuerdo de la Comisión de Urbanismo y de Ordenación del Territorio de Asturias de 23 de mayo de 2005, donde se hacen algunas consideraciones paisajísticas, sobre todo en lo concerniente al impacto visual que pueden generar los elementos lineales (sendas), a al papel de la cubierta vegetal, tanto en lo que se refiere a la "*renuncia a la lucha contra la artificialización del paisaje mediante la repoblación forestal con especies alóctonas como el eucalipto*", como al establecimiento de "*propuestas piloto en relación con la mejora de la cubierta vegetal en el área costera*".

En la misma línea, los planteamientos relativos al papel de la agricultura y la ganadería en la configuración del paisaje, y a la importancia de las estructuras tradicionales y los manejos del territorio con intensidades de uso bajas en su conservación, contenidos en los diversos Planes Rectores de Uso y Gestión y Planes de Desarrollo Sostenible de Parques Naturales aprobados, se reiteran en los que fueron aprobados en años posteriores.

Si, como hemos apuntado más arriba, el Decreto para la instalación de parques eólicos en el Principado de Asturias abría una nueva forma de entender el paisaje en términos relacionados con el impacto sobre el mismo y el manejo del concepto de "*cuenca visual*", el Decreto 42/2008, de 15 de mayo, por el que se aprueban definitivamente las Directrices Sectoriales de Ordenación del Territorio para el aprovechamiento de la energía eólica profundiza de forma notoria en tales aspectos, señalando entre "*los impactos ambientales más significativos*





de los parques eólicos [...] los que derivan de [...] la intrusión en el paisaje de los aerogeneradores"; si bien se hace la salvedad de que "el impacto sobre el paisaje es un impacto reversible si nuevas tecnologías de generación eléctrica propiciaran el desmantelamiento de las instalaciones eólicas".

La relevancia que se da a las cuestiones paisajísticas propicia que una de las directrices, la décima, se ocupe en exclusiva del "impacto sobre el paisaje", con una afirmación ("en cualquier caso, se entiende que el criterio de impacto visual debe ser matizado de acuerdo con la calidad del paisaje") que apunta ya claramente a lo que debe ser la consideración del paisaje en las actuaciones territoriales: la necesidad de conocer el paisaje, de tenerlo catalogado y caracterizado como requisito previo a la determinación de la incidencia que sobre el mismo pueda tener cualquier tipo de actuación.

5.6 CANARIAS

Desde bien pronto, esto es, desde la Ley 3/1985, de 29 de julio, de Medidas Urgentes en Materia de Urbanismo y Protección a la Naturaleza, las normas autonómicas se proyectaron sobre el territorio en orden a la salvaguarda de los espacios naturales protegidos¹⁰⁵, la protección del suelo rústico y la contención de su ocupación¹⁰⁶, la adecuación de la planificación a la realidad insular¹⁰⁷, el control sobre los usos del suelo¹⁰⁸, la evaluación ambiental de las obras¹⁰⁹, la evaluación ambiental de los planes¹¹⁰, el equilibrio entre el turismo

¹⁰⁵ Ley 12/1987, de 19 de junio, de declaración de Espacios Naturales de Canarias, reemplazada por Ley 12/1994, de 19 de diciembre, de Espacios Naturales de Canarias.

¹⁰⁶ Ley 5/1987, de 7 de abril, sobre la Ordenación Urbanística del Suelo Rústico de la Comunidad Autónoma de Canarias.

¹⁰⁷ Ley 1/1987, de 13 de mayo, Reguladora de los Planes Insulares de Ordenación.

¹⁰⁸ Ley 7/1990, de 14 de mayo, de Disciplina Urbanística y Territorial.

¹⁰⁹ Ley 11/1990, de 13 de julio, de Prevención del Impacto Ecológico.

¹¹⁰ Decreto 35/1995, de 24 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de contenido ambiental de los instrumentos de planeamiento.





y el territorio¹¹¹ y la integración de la ordenación ambiental, territorial y urbanística¹¹².

El Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales de Canarias (aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo) recogió y sistematizó buena parte de esa experiencia reguladora. Y, posteriormente, otras normas, profundizaron sobre la ordenación territorial de la actividad turística (Ley 6/2001, de 23 de julio, de Medidas Urgentes en materia de Ordenación del Territorio y del Turismo en Canarias; Ley 6/2002, de 12 de junio, de Medidas de Ordenación Territorial de la Actividad Turística en las islas de El Hierro, La Gomera y La Palma; Directrices de Ordenación del Turismo aprobadas por la Ley 19/2003, de 14 de abril; Ley 6/2009, de 6 de mayo, de Medidas Urgentes en Materia de Ordenación Territorial para la Dinamización Sectorial y la Ordenación del Turismo; y Ley 2/2013, de 29 de mayo, de renovación y modernización turística de Canarias, modificada por Ley 9/2015, de 27 de abril).

Es justo reconocer que las normas ambientales, territoriales y urbanísticas han contribuido de manera decisiva a la protección y a la ordenación del suelo, del territorio y del paisaje de las islas, como normas de choque que cumplieron con eficacia los objetivos de preservación y de contención del crecimiento urbanístico, contribuyendo a conformar una conciencia de protección ambiental con amplia aceptación social, si bien en la Exposición de Motivos de la Ley 4/2017, de 13 de Julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias¹¹³ se viene a reconocer que *"las normas territoriales y urbanísticas aprobadas, así como su desarrollo y aplicación por los instrumentos de planeamiento, se han revelado, en cierta medida, como una limitación que va mucho más allá de lo necesario para la consecución de los fines que las justifican; que,*

¹¹¹ Inicialmente, por la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias.

¹¹² Ley 9/1999, de 13 de mayo, de Ordenación del Territorio de Canarias.

¹¹³ Publicada en el Boletín Oficial de Canarias nº 138, de 19 de Julio de 2017 y BOE núm. 216 de 08 de Septiembre de 2017.





en ocasiones, se transforman en obstáculos, no siempre explicables; que dificultan, o, incluso, impiden, un desarrollo racional y sostenible del territorio”.

Frente al modelo de la refundición, la realidad de la normativa ambiental, territorial y urbanística canaria anterior a la Ley 4/2017 venía determinada por tres disposiciones legales: el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y Espacios Naturales de Canarias, objeto de dieciséis reformas, algunas de especial calibre por los cambios introducidos; un instrumento de ordenación autonómico, las Directrices de Ordenación General, aprobadas por la Ley 19/2003, de 14 de abril, a su vez objeto de cinco modificaciones; y una regulación singular de lo ambiental contenida en la Ley 14/2014, de 26 de diciembre, de Armonización y Simplificación en materia Protección del Territorio y de los Recursos Naturales. A ello se sumaban dos reglamentos generales: el Reglamento de Gestión y Ejecución del sistema de planeamiento de Canarias (aprobado por Decreto 183/2004, de 21 de diciembre), anulado por los tribunales en parte y discutido en algunos extremos; y el Reglamento de Procedimientos de los instrumentos de ordenación del sistema de planeamiento de Canarias (aprobado por Decreto 55/2006, de 9 de mayo); y, además, un número ingente de instrumentos de planeamiento ambientales, territoriales y urbanísticos de compleja integración. El cuadro se terminaba de complicar con la decisión de cada una de esas normas y de muchos de esos planes de imponer procesos y plazos de adaptación a sus determinaciones, que generaban incertidumbre sobre las normas aplicables sin una justificación real.

Por ello, la nueva norma considera imprescindible y perentorio establecer una regulación del suelo que cumpla la función ordenadora y protectora que le corresponde, sin detrimento de ninguno de los objetivos ambientales, territoriales y urbanísticos que vienen caracterizando la acción de los poderes públicos canarios; una normativa transparente, comprensible y general, que, por otra parte, permita superar la práctica de legislar a golpe de problemas concretos.





Todo ello bajo los criterios de simplificación, racionalización y actualización de las reglas aplicables para la protección, ordenación y utilización del territorio.

Para ello, se pretende reducir cargas y trámites excesivos e innecesarios (así como sustituir la licencia previa por la comunicación en cuantos ámbitos sea admisible, de igual modo que eliminar los supuestos de doble título habilitante), y, simultáneamente, clarificar los procedimientos que guían la acción de las distintas administraciones públicas y sus relaciones (como la integración de la evaluación ambiental en los procedimientos de elaboración y aprobación de los instrumentos de planeamiento).

La fragilidad medioambiental del suelo en las islas impone que la labor de simplificación y racionalización de las reglas sea realizada con prudencia y con ponderación, evaluando los riesgos de los cambios que se introduzcan, con el fin de evitar daño o perjuicio innecesario a ese recurso tan escaso como valioso. Esos dos principios guían la reforma legislativa producida sin que ello suponga la vuelta atrás sobre decisiones que afectan al territorio tales como los espacios naturales protegidos y de los incluidos en la Red Natura 2000, la contención en el consumo de suelo rústico, la reconducción del uso residencial en el suelo rústico hacia los asentamientos, la compacidad del crecimiento de la ciudad exigiendo la contigüidad del suelo urbanizable con el urbano, así como la práctica prohibición de clasificar nuevo suelo con destino turístico.

La intención del legislador ha sido la de recoger en una única ley todas las normas que regulen la protección, la ordenación y el uso del suelo, incluyendo, claro está, aquellas que ordenan los espacios naturales de modo sistemático y congruente.

Esta ley se fundamenta, principalmente, en el principio de desarrollo sostenible como criterio rector y, teniendo presente ese mandato, el equilibrio que persigue la ley descansa sobre un entendimiento sencillo: facilitar la actividad





económica y social en los suelos aptos para ser desarrollados o recuperados, renovando las reglas aplicables, y, en paralelo, mantener la protección y conservación de los espacios y los suelos más valiosos de las islas, ya sea por sus valores naturales -espacios naturales, suelos rústicos-, ya sea porque aseguran la sostenibilidad de aquel desarrollo -compacidad de lo urbano, restricción de los suelos turísticos-.

A modo de ejemplo, y en relación con la integración de la protección paisajística, en los usos complementarios admitidos en suelo rústico, la ley pretende la generación de rentas adicionales a la actividad de los profesionales del sector agrario, desde un planteamiento restrictivo como el que corresponde a esta tipología de suelo, siempre desde el principio de conservar la superficie cultivada como valor del paisaje y de promover el desarrollo del sector primario.

Su artículo tercero, denominado Desarrollo Sostenible, determina que *"el ejercicio de las potestades públicas y de la actividad de los particulares en relación con la ordenación del territorio, el urbanismo y el medioambiente se ejercerá siempre con arreglo al principio de desarrollo sostenible, aquí entendido como utilización racional de los recursos de manera que se garantice la compatibilidad entre crecimiento y progreso económico y preservación de los recursos naturales y de los valores paisajísticos, arqueológicos, históricos, culturales y etnográficos, a fin de garantizar la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras"* (apartado 5º).

Asimismo, viene a disponer que *"las administraciones públicas, en aras a conseguir el desarrollo sostenible, fomentarán la custodia del territorio, a través de la realización de estrategias y actuaciones que impliquen a los propietarios y usuarios del territorio en la conservación y uso de los valores y recursos naturales, culturales y paisajísticos, y la promoción de tales comportamientos mediante acuerdos entre entidades de custodia y propietarios de fincas privadas o pú-*





blicas que tengan por objetivo principal la conservación del patrimonio natural y la biodiversidad” (apartado 7º), concluyendo que “en todo caso, la intervención sobre el suelo y su ordenación atenderá a los principios de desarrollo territorial y urbano sostenibles señalados por la legislación básica estatal” (apartado 8º).

Especial importancia reconoce la norma al elemento paisajístico al recogerlo entre sus principios inspiradores (art. 5.1º) en cuanto a:

a) La conservación y la restauración de los espacios naturales protegidos, de la biodiversidad y de la geodiversidad, protegiendo los procesos ecológicos, su diversidad y el equilibrio entre los mismos en armonía con la mejora del nivel de vida de las personas.

b) La utilización ordenada de los recursos naturales, tanto geológicos como biológicos, promoviendo un aprovechamiento que garantice la conservación de las especies y los ecosistemas sin alterar sus equilibrios básicos.

c) La mejora, la restauración y el mantenimiento de los aspectos característicos del paisaje, justificados por su valor patrimonial derivado de su configuración natural y/o la acción del hombre.

d) La prevalencia de la protección ambiental sobre la ordenación territorial y urbanística, y la aplicación del principio de precaución en las intervenciones que puedan afectar a espacios naturales o a sus ecosistemas.

e) El principio de no regresión de los espacios naturales, sin perjuicio de la revisión de las categorías de protección, como de la incorporación de nuevos espacios, cuando resulte legalmente procedente con sujeción a la legislación básica estatal.





f) La implicación de los poderes públicos, la ciudadanía y los agentes económicos y sociales en las tareas de protección, conservación y mejora de los espacios naturales.

g) El incentivo de las actuaciones promovidas por la iniciativa privada, destinadas a la mejora y conservación de los recursos naturales y del paisaje.

h) La protección y el desarrollo de las actividades agrarias tradicionales que se realicen en los espacios naturales, propiciando la mejora socioeconómica de la población residente y su acceso a servicios públicos suficientes y de calidad.

Por último, debemos hacer referencia a los Decretos 181/2018¹¹⁴, 182/2018¹¹⁵ y 183/2018¹¹⁶, de 26 de Diciembre (publicados en el Boletín Oficial de las Islas Canarias, núm. 5, de 9 de Enero de 2019) y el Decreto Ley 2/2019¹¹⁷, de 25 de Febrero (publicado en el BOE núm. 106, de 3 de Mayo de 2019). En la redacción de estas disposiciones se han tenido en cuenta las sentencias constitucionales pronunciadas con posterioridad a la aprobación de la Ley del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, que, aun sin afectar directamente a la Ley autonómica, sin embargo, sí lo han hecho sobre la legislación estatal básica que se encontraba vigente, y que fueron tenidas en cuenta en el momento de su elaboración. En concreto, se trata de la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 53/2017 sobre la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental, y la Sentencia de ese mismo Tribunal núm. 143/2017, sobre la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas, en aquello que afecta al objeto de dichos Reglamentos.

¹¹⁴ Por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento de Canarias.

¹¹⁵ Por el que se aprueba el reglamento de Intervención y Protección de la Legalidad Urbanística de Canarias.

¹¹⁶ Por el que se aprueba el reglamento de Gestión y Ejecución del Planeamiento de Canarias.

¹¹⁷ Por el que se modifica la Ley 4/2017, de 13 de Julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias.





5.7 CANTABRIA

Cantabria es una de las pocas comunidades autónomas que posee una regulación específica en materia de Paisaje. De este modo, la Ley 4/2014, de 22 de diciembre, del Paisaje¹¹⁸, reconoce cómo este concepto ha ido adquiriendo paulatinamente una mayor relevancia social y ambiental en tanto que incide directa e indirectamente en aspectos como el medio ambiente, la calidad de vida o la identidad territorial. En el marco de relaciones entre la sociedad y el medio, el paisaje es una parte de la composición visible del territorio, al que se liga estrechamente.

En el caso de Cantabria, el territorio se ha visto transformado históricamente como resultado de la intervención con distinta intensidad sobre espacios que van desde las altas cumbres de la divisoria hasta el contacto con la costa cántabra. Y que van desde los ámbitos de mayor composición física y natural hasta las áreas urbanas y productivas, donde el nivel de antropización se relaciona directamente con las mayores pérdidas de calidad paisajística.

Por ello se ha entendido necesario que las administraciones públicas introduzcan criterios paisajísticos en sus actuaciones y que aseguren, mediante los mecanismos oportunos, que las políticas, planes y proyectos con incidencia en el paisaje no conlleven necesariamente una pérdida de aquellos valores que socialmente son reconocibles, que se asumen como identitarios y a los que se asignan unos objetivos de calidad. Se trata por lo tanto no solo de proteger el Paisaje, sino sobre todo de gestionarlo adecuadamente.

¹¹⁸ Publicada en el Boletín Oficial de Cantabria núm. 67, de 29 de Diciembre de 2014 y Boletín Oficial del Estado núm. 23, de 27 de Enero de 2015.





Los principios inspiradores de esta norma se enmarcan en el Convenio Europeo del Paisaje mientras que las competencias de la Comunidad Autónoma de Cantabria para abordar esta tarea se recogen en los artículos 24.3 y 25.7 del Estatuto de Autonomía para Cantabria, que atribuyen la competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda, y la competencia de desarrollo y ejecución, en el marco de la legislación básica estatal, sobre la protección del medio ambiente y de los ecosistemas.

El paisaje contaba ya con un reconocimiento jurídico en la normativa urbanística y territorial de Cantabria. Las normas de aplicación directa de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria establecían diferentes condiciones al planeamiento con una lectura paisajística, con un mandato claro de protección del paisaje en su artículo 34, a las que se sumaban las disposiciones de las Normas Urbanísticas Regionales y la posibilidad de aprobar Planes Especiales para la protección del paisaje.

Finalmente, el reconocimiento del valor del paisaje se concretaba en ámbitos delimitados del litoral de Cantabria, como eran las Áreas de Interés Paisajístico contenidas en el Plan de Ordenación del Litoral.

Por otra parte, desde la normativa sectorial la Ley 4/2006, de 19 de mayo, de Conservación de la Naturaleza de Cantabria, se establecía como un tipo de Espacio Natural Protegido los denominados Paisajes Protegidos, lugares concretos del medio natural que, por sus valores estéticos y culturales, eran merecedores de una protección especial.





Junto a ellos, la Ley 11/1998, de 13 de octubre, de Patrimonio Cultural de Cantabria reconocía la categoría de Paisaje Cultural, ámbitos valiosos resultados de la combinación del trabajo del hombre y de la naturaleza y que ilustran la evolución de la sociedad humana y sus asentamientos.

A todos estos instrumentos de protección paisajística vino a sumarse la Ley del Paisaje de Cantabria, que nació con la voluntad de mejorar el conocimiento y gestión de nuestros paisajes.

Dicha Ley tiene 17 artículos, tres Disposiciones Adicionales, una Disposición Transitoria y dos Disposiciones Finales. La misma está dividida en tres capítulos. El primero tiene por rúbrica "*Disposiciones Generales*", el segundo "*La política del Paisaje de Cantabria*" y el tercero "*Ordenación e instrumentos de actuación paisajística*". El último capítulo está dividido, a su vez, en dos secciones: "*Ordenación territorial Paisajística*" "*Instrumentos de Ordenación, Gestión y protección del paisaje*".

Parte del reconocimiento de que, como objeto de estudio, el paisaje se caracteriza principalmente por su doble composición espacial y temporal, sus múltiples escalas y un carácter dinámico, lo que dificulta su caracterización. Se trata, además, de un concepto impregnado de una importante carga de subjetividad en la medida que responde a una percepción, individual o colectiva, lo que dificulta su objetivización parcialmente resuelta introduciendo la participación pública como un elemento básico en el proceso de estudio del paisaje.

Junto a esa necesidad de definir y valorar el paisaje autonómico, la Ley propone un conjunto de instrumentos adecuados para alcanzar los objetivos de conservación y gestión. Entre sus fines se encuentran la implicación de las dis-





tintas administraciones con incidencia paisajística. Para ello, se establecen instrumentos de ordenación e instrumentos de aplicación.

Como instrumentos de ordenación se establecen con rango de Decreto las Directrices y los Estudios del Paisaje, que se suman a los ya existentes Planes Especiales y vienen a configurarse como piezas básicas con vínculos directos con otros instrumentos de planificación territorial. Las directrices tienen un carácter más estratégico y se conciben de forma que puedan ser desarrollados por los ulteriores instrumentos de planificación a los que vincula. Los Estudios del Paisaje, por su parte, responden más claramente a una técnica de planificación que, partiendo de los ámbitos paisajísticos, descompone y caracteriza el territorio en atención a sus unidades, valores y objetivos de calidad. El vínculo directo entre el paisaje y la ordenación del territorio se refuerza permitiendo a los instrumentos de planificación territorial proponer directrices específicas.

Entre los instrumentos de aplicación, la Ley propone los Proyectos de Actuación Paisajística, los Proyectos de Restauración de Paisajes Degradados y los instrumentos de Análisis de Impacto e Integración Paisajística. Los dos primeros, que pueden ser elaborados y ejecutados por el Gobierno Regional o los Ayuntamientos, tienen la finalidad de abordar la mejora y recuperación de paisajes de interés estableciendo unos contenidos y procedimiento mínimos. En el caso de los Análisis de Impacto e Integración Paisajística, la Ley viene a concretar y sistematizar un tipo de trabajo de tanta tradición como heterogeneidad metodológica.

Finalmente, la Ley incorpora tres Disposiciones Adicionales que fijan por un lado la obligación a la Administración Regional de elaborar un Catálogo de Paisajes Relevantes, que habrá de informar al ejercicio de la planificación y la ejecución de proyectos en sus ámbitos concretos, y por otro lado se amplía la



operatividad de los Planes Especiales, principalmente en el ámbito municipal, y se recoge el paisaje como un supuesto de evaluación ambiental de planes y programas. Junto a ellas, una Disposición Transitoria por la que se establece la aplicación de esta Ley únicamente a aquellos planes y proyectos que aún no hubiesen iniciado su tramitación.

Para su desarrollo, La Ley 4/2014 prevé la elaboración, desarrollo y aplicación de una serie de instrumentos con el fin de alcanzar los objetivos establecidos en el marco de la política paisajística, dirigidos a reconocer, proteger, gestionar y ordenar el paisaje e integrarlo plenamente en el planeamiento y en las políticas de ordenación territorial y urbanística, así como en el resto de políticas sectoriales.

En este contexto, actualmente se encuentran en trámite las Directrices de Paisaje, norma reglamentaria cuya aprobación definitiva se realizará por Decreto del Consejo de Gobierno.

Este instrumento integra un conjunto de estrategias y establece pautas de actuación para las Administraciones Públicas cuyas actuaciones puedan tener incidencia paisajística, debiendo incorporarlas en los instrumentos de planificación territorial, urbanística y sectorial, y, en su caso, en los proyectos de desarrollo y ejecución, al objeto de conseguir la preservación de los paisajes más valiosos, lograr la mejor integración paisajística y alcanzar los objetivos de calidad paisajística, atendiendo a las determinaciones de la Ley del Paisaje y en el marco de los principios del Convenio Europeo del Paisaje de Florencia.

El Decreto, actualmente pendiente de aprobación definitiva tras la finalización de su exposición pública el pasado 12 de febrero de 2019, sigue una estructura en cascada, con una graduación de la escala, de lo general a lo concreto, dando lugar a cuatro bloques principales de directrices.





El primer bloque recoge las disposiciones de aplicación general, los objetivos de calidad paisajística, las estrategias de actuación en materia de paisaje, así como las medidas para su mejora y regeneración.

El segundo bloque tiene por destinatarias las Administraciones responsables de la planificación territorial y sectorial. Se establecen medidas de aplicación para las infraestructuras viarias y de transporte, las infraestructuras de energía y telecomunicaciones, la gestión de los recursos naturales, las infraestructuras ambientales, así como las áreas de actividad económica.

En tercer lugar, con las directrices de aplicación a la planificación urbanística, se hace referencia a la ordenación a escala local, con homogeneidad de criterio en lo concerniente al desarrollo urbanístico para todo el ámbito regional. En este apartado se establecen medidas para el entorno urbano y asentamientos, para el entorno periurbano y para los nuevos desarrollos urbanísticos.

Finalmente, se recogen las directrices de aplicación a las construcciones e instalaciones en suelo rústico, dirigidas específicamente a determinados proyectos y obras cuyos potenciales efectos negativos sobre el paisaje han quedado acreditados en el pasado.

Se incorporan, asimismo, tres anexos. El primero de ellos incluye un glosario de términos; el Anexo II, contiene la cartografía con las Unidades de Paisaje, y por último, el Anexo III desarrolla el alcance y contenido que han de tener los Análisis de Impacto e Integración Paisajística, instrumento previsto por la Ley para evaluar los efectos sobre el paisaje de las diferentes actuaciones, lo que supondrá una notable contribución a la normalización y calidad de dichos documentos técnicos.

La aprobación inicial de este Decreto se acordó por la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo en sesión de 30 de noviembre de 2018 y, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 17.3 de la Ley 4/2014,





de 22 de diciembre, del Paisaje, se sometió el expediente a un período de información pública durante el plazo de dos meses al objeto de que pudieran formularse las correspondientes alegaciones, estando en la actualidad, tras la finalización de dicho plazo el pasado 12 de febrero de 2019, pendiente de estudio y examen con carácter previo a la aprobación definitiva.

5.8 CASTILLA LA MANCHA

En Castilla-la Mancha, las materias de ordenación del territorio y de urbanismo se han regulado siempre en la misma norma, en la Ley 2/1998, de 4 de Junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística, la cual ha sido objeto durante estos veinte años de distintas modificaciones y refundidos. Actualmente, se encuentra vigente el Decreto Legislativo 1/2010, de 18/05/2010, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística¹¹⁹, que incluye, entre los fines de la actuación pública territorial, *"la protección del patrimonio arquitectónico, del ambiente y del paisaje urbano y rústico"* (art. 5.f), incluyéndolo también como fin de la actividad pública urbanística en su art. 6.2.d.

Desde la aprobación de dicha norma hasta el estallido de la crisis, el protagonismo de la actividad urbanística en el desarrollo económico español, y por ende, también en el desarrollo económico de esta región, ha sido tal que ha supuesto que la ordenación del territorio se relegara a un segundo plano, sin que, en consecuencia, se haya conseguido culminar hasta la fecha una política territorial efectiva, convirtiéndose así Castilla-La Mancha en una de las pocas

¹¹⁹ Publicado en DOCM núm. 97 de 21 de Mayo de 2010





Comunidades Autónomas del Estado español que no tienen concebida una estrategia territorial regional.

Dentro de esa política territorial debe entenderse incluida la política en materia de paisajes, consistente en la protección, gestión y ordenación del paisaje y, si bien en Castilla-La Mancha se han aprobado varias normas que regulan distintos aspectos sectoriales que afectan al paisaje, no existe una norma que regule el paisaje en su concepción más global, tal y como se define en el mencionado *"Convenio Europeo del Paisaje"*.

La región cuenta con normas dispersas y sectoriales tales como el Decreto 87/1993, de 13 de julio, sobre catálogos de suelo de uso residencial¹²⁰, el Decreto 242/2004, de 27 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Suelo Rústico¹²¹, el Decreto 248/2004, de 14 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento de la Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística¹²², el Decreto 178/2010, de 1 de julio, por el que se aprueba la Norma Técnica de Planeamiento para homogeneizar el contenido de la documentación de los planes municipales¹²³, el Decreto 235/2010, de 30 de noviembre, de regulación de competencias y de fomento de la transparencia en la actividad urbanística de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha¹²⁴, el Decreto 29/2011, de 19 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Actividad de Ejecución del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística¹²⁵ y el Decreto 34/2011, de 26 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad

¹²⁰ Diario Oficial de Castilla-La Mancha de 23 de Julio de 1993.

¹²¹ Diario Oficial de Castilla-La Mancha de 30 de Julio de 2004.

¹²² Diario Oficial de Castilla-La Mancha de 28 de Septiembre de 2004.

¹²³ Diario Oficial de Castilla-La Mancha de 7 de Julio de 2010.

¹²⁴ Diario Oficial de Castilla-La Mancha de 3 de Diciembre de 2010.

¹²⁵ Diario Oficial de Castilla-La Mancha de 29 de Abril de 2011.





Urbanística¹²⁶. Estos textos, han sido recientemente modificados por el Decreto 86/2018, de 20 de noviembre, de medidas para facilitar la actividad urbanística de la ciudadanía y los pequeños municipios¹²⁷ y, respecto del Decreto 34/2011, también por el Decreto 25/2019, de 2 de abril, por el que se regulan el Informe de Evaluación del Edificio y el Registro de Informes de Evaluación de Edificios en Castilla-La Mancha y se adoptan medidas en materia de vivienda protegida¹²⁸.

Hay que hacer constar la intención del Ejecutivo autonómico de compactar en una norma única las referencias al Paisaje para dar cumplimiento al Convenio Europeo de Paisaje y ampliar en función de las nuevas directrices continentales establecidas en la 'Estrategia Territorial Europea'. Los tres objetivos de esta estrategia son la cohesión social y económica, la conservación y gestión tanto de los recursos naturales como del patrimonio cultural y el equilibrio en la competitividad del territorio dentro de la Unión Europea. Con esta iniciativa, se pretende dotar a esta Comunidad Autónoma de un texto normativo en el que se establezcan los principios y se regulen los mecanismos necesarios para llevar a cabo políticas efectivas tanto en materia de planificación territorial como en materia de paisajes en Castilla-La Mancha. A la vez, esta norma supondría una oportunidad para recoger las orientaciones establecidas por la Unión Europea en el documento denominado "Estrategia Territorial Europea (ETE), hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE"¹²⁹.

El anteproyecto de esta Ley de Ordenación del Territorio y del Paisaje de Castilla-La Mancha, que fue sometida a una consulta pública, a través del portal web de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha que finalizó el pasado

¹²⁶ Diario Oficial de Castilla-La Mancha de 29 de Abril de 2011.

¹²⁷ Diario Oficial de Castilla-La Mancha de 30 de Noviembre de 2018.

¹²⁸ Diario Oficial de Castilla-La Mancha de 11 de Abril de 2019.

¹²⁹ Acordada en la reunión informal de Ministros responsables de ordenación del territorio en Potsdam, mayo de 1999





17 de Febrero de 2017, se encuentra enfocado a objetivos en lugar de mandatos, involucrando a agentes concedores del territorio y bajo la colaboración de la escala local. Entre sus grandes objetivos figura la visibilización de la identidad a través del paisaje, el fomento de la cultura del territorio y el aprovechamiento de todo el potencial que puede ofrecer la región, a través de instrumentos urbanísticos que sirvan como elemento coordinador de las políticas culturales, ambientales, agrarias, sociales y económicas de la región. Estos instrumentos se concretarían en catálogos de paisaje, planes de paisaje y estudios de integración paisajística.

Por otro lado, también merece especial atención el análisis paisajístico realizado por la Consejería de Fomento, como órgano responsable de la ordenación del territorio y de la gestión del paisaje, en colaboración con expertos en materia de paisaje de las Universidades de Castilla-La Mancha, Universidad de Alcalá y Universidad Autónoma de Madrid, recopilado en el Atlas de los Paisajes de Castilla-La Mancha¹³⁰. El equipo de expertos ha trabajado sobre la base del Convenio Europeo del Paisaje y, en base a este documento, el Atlas identifica la diversidad de paisajes de Castilla-La Mancha, desarrollando el primero de los objetivos del Convenio Europeo del Paisaje. Siguiendo los planteamientos de éste, las descripciones que contiene el Atlas no sólo recrean la belleza o estética de los paisajes de Castilla-La Mancha, sino que ponen de manifiesto que el paisaje está vivo, evoluciona con la sociedad que lo habita, que lo visita, que lo cuida, que lo crea, y que seguirá evolucionando para adaptarse a las demandas de las nuevas generaciones.

El Atlas de los Paisajes de Castilla-La Mancha plantea una visión y un acercamiento plural al paisaje que ayuda a entender la riqueza de los mismos,

¹³⁰ *"Atlas de los Paisajes de Castilla La Mancha"*, Universidad de Castilla-La Mancha, 2011. ISBN 9788484278320





a valorar su historia y a proyectar de forma adecuada su futuro. Su índice detalla el sentido y los objetivos del documento y refleja el deseo de proporcionar una herramienta que ayude a la implantación del Convenio Europeo del Paisaje en Castilla-La Mancha, y que sirva como elemento inspirador de los futuros instrumentos de desarrollo.

El capítulo primero versa sobre los paisajes de Castilla-La Mancha, esto es, los grandes sistemas paisajísticos, las comarcas geográficas y la imagen literaria del paisaje. En cuanto a los tipos de paisaje que aparecen en el capítulo segundo, el Atlas identifica y describe 24 tipos de paisaje que quedan agrupados en 13 asociaciones de tipos de paisaje.

En el capítulo tercero, respecto de la metodología, tiene especial interés el trabajo de campo realizado, que permitió identificar 250 unidades de paisaje en la Región, de las cuales, 50 de ellas seleccionadas por su representatividad, han sido analizadas en unas fichas que siguen una estructura similar y que se encuentran estructuradas en el Anexo I:

- **Carácter del paisaje:** expresa la identidad del paisaje a través de la lectura integrada de los elementos, tanto físicos como humanos, que definen su configuración y génesis, y lo hacen diferente de los paisajes cercanos
- **Recursos paisajísticos:** expresan los valores naturales, culturales y visuales que el paisaje alberga.
- **Dinámica del paisaje:** inciden en la naturaleza evolutiva y cambiante del paisaje, cuyo carácter es resultado de procesos naturales y humanos y de sus interrelaciones.

El capítulo cuarto, dedicado al futuro del paisaje en la región, incluye consideraciones relativas a las políticas de paisaje (de la protección de las bellezas singulares a la gestión sostenible del territorio), a la contribución y





los compromisos del Convenio Europeo del Paisaje, a la gestión de los valores del paisaje y las políticas públicas y a la promoción de políticas para la salvaguarda y puesta en valor del paisaje castellano-manchego encaminadas a la formulación de un Plan de Ordenación del Territorio y de una "Estrategia regional" de Castilla-La Mancha.

Por último, hacer referencia a la Ley 1/2021, de 12 de Febrero, de simplificación urbanística y medidas administrativas¹³¹, aprobada con el objeto de implantar en la normativa de ordenación territorial y urbanísticos una serie de principios de desarrollo sostenible recogidos en los objetivos de desarrollo sostenible de la Agenda 2030 y las Agendas urbanas europea y española. Se trata de ordenar el territorio, haciendo un uso racional del suelo en pos de su conservación y protección; evitar la dispersión urbana y revitalizar la ciudad existente; prevenir y reducir los efectos del cambio climático y mejorar la resiliencia; hacer una gestión sostenible de los recursos y favorecer la economía circular; favorecer la proximidad y la movilidad sostenible; fomentar la cohesión social y la equidad, garantizando el acceso a una vivienda digna y adecuada; liderar y fomentar la innovación digital y el tránsito a un consumo energético derivado de fuentes renovables; y mejorar los instrumentos de intervención y la gobernanza.

En definitiva, su Preámbulo postula la práctica de un urbanismo más racional, centrado en la realización del interés general que le es intrínseco, que se debe a la ciudadanía, y que ha de estar dirigido fundamentalmente a la conservación de nuestros recursos naturales (el suelo entre ellos) y, por ende, la regeneración y renovación de los tejidos urbanos existentes. En este contexto son guía y garantía los objetivos de la Agenda 2030 y, entre éstos, principalmente los que se refieren de una manera fundamental a la sos-

¹³¹ Publicado en DOCM núm. 38 de 25 de Febrero de 2021. Vigencia desde 17 de Marzo de 2021.





tenibilidad, el clima, los ecosistemas y las energías renovables. Así, desde la ley, aparte de acciones en pos del fomento del uso de vehículos eléctricos y del empleo de energías renovables en el ámbito residencial, se lanza una decidida apuesta en pos de la implantación y desarrollo de los edificios de consumo casi nulo a través de innovaciones que sitúan a éstos como referencia no solo de los objetivos de sostenibilidad y acción por el clima, sino también de una mejor calidad de vida y salud de la ciudadanía que los habita, algo a lo que se refiere de manera positiva nuestro texto constitucional. A esta finalidad se suman otra serie de innovaciones que fomentan este tipo de edificaciones mediante la regulación de aspectos tales como los parámetros de edificabilidad, las envolventes y otras instalaciones propias de aquellas.

Con este conjunto de objetivos, la presente ley profundiza en medidas que siguen a otras de mejora y agilización de los procedimientos urbanísticos y recogidas en la Ley 5/2020, de 24 de julio, de medidas urgentes para la declaración de proyectos prioritarios en Castilla-La Mancha, que además de regular éstos en sus perspectivas sustantiva y procedimental, comprendiendo dentro de éstas la urbanística, introduce una serie de innovaciones en diversos textos normativos autonómicos, en particular en el Texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y la Actividad Urbanística.

Entre ambos textos suman setenta innovaciones, y dentro de ellas, la agilización procedimental y la supresión de trámites superfluos, enmarcada dentro del objetivo de apoyo y dinamización de la actividad económica de la región, siempre con la cautela de no minimizar en modo alguno las garantías intrínsecas a dichos procedimientos ni tampoco la participación de la ciudadanía en la formación de toda decisión pública urbanística, considerando que dicha participación constituye un paradigma en pos de su mejor adecuación al interés público que ha de recabar siempre este tipo de actuaciones. Como medidas contempladas en esta línea de actuación, la ley estable-





ce una flexibilización de los contenidos y requisitos de figuras urbanísticas, tanto de planeamiento, tales como planes parciales y planes especiales de infraestructuras, como complementarias, estudios de detalle, y de ejecución, como son los programas de actuación urbanizadora.

Importante resulta también la adecuación que realiza la ley respecto de la regulación de la reserva de suelo para viviendas sujetas a algún tipo de protección pública, necesaria no sólo por las circunstancias económicas que sobrevienen hoy al mercado inmobiliario sino también por los efectos que ha tenido sobre este tipo de viviendas la supresión de las ayudas a su promoción y adquisición operada entre los años 2012 y 2013, circunstancias a las que se suma la realidad tan diversa que ofrece el territorio junto a la pluralidad y diversidad de sus municipios. A todo ello obedece un cambio en la regulación de esta cuestión que, por un lado, considera las especialidades de los pequeños municipios, la mayoría en regresión demográfica, y, por otro, busca una necesaria correspondencia entre demanda y oferta en la regulación de estos suelos a fin de evitar situaciones perniciosas en que su reserva pueda resultar sine die, creando solares faltos de edificación e incluso, antes, constituyendo una cortapisa efectiva al desarrollo de otra serie de actuaciones propias del ámbito rural, tales como pueden ser las de carácter estacional y las turísticas, sectores impulsores de la actividad económica de los municipios en él ubicados. A su vez, esta innovación se hace extensiva a los suelos públicos incluidos en los patrimonios públicos de suelo a fin de que éstos realmente sirvan para atender las demandas reales que en cada momento se presenten en los municipios, principalmente en los de menor tamaño, evitando situaciones de estancamiento de estos suelos y, por ende, de frustración de la realización efectiva y última de su destino.

Otro de los objetivos de la ley, es el relativo a la mejora y desarrollo del medio rural y el de los pequeños municipios que lo conforman al permitirse una importante ampliación de los fines de los patrimonios públicos de





suelo, posibilitando que se refieran éstos también a nuevas actuaciones demandadas principalmente desde el ámbito municipal: ejecución de sistemas locales, la regeneración y renovación urbana, y el cumplimiento de objetivos de desarrollo sostenible, como los que se concretan en medidas de fomento de la eficiencia energética, pero también en la lucha contra la despoblación y la mejora de todo el conjunto del medio rural, no únicamente del que estuviera considerado como protegido.

Además de lo anterior, y con igual ánimo, la ley, siguiendo la senda ya transitada por la citada Ley 5/2020, de 24 de julio, propicia una serie de innovaciones en la tramitación de proyectos en suelo rústico a través de la figura de la calificación urbanística, tales como el que se exima de ésta a pequeñas actuaciones de mera conservación y mantenimiento de edificaciones existentes, cuyo control seguirá siendo ejercido en todo caso por medio de la licencia municipal, con lo que se agiliza notablemente la tramitación de estas actuaciones; el ajuste en las cuantías y determinación del canon urbanístico devengado por ciertas actuaciones en suelo rústico; y la supresión de trámites reiterados en procedimientos urbanísticos y otros paralelos como pueden ser, por ejemplo, los ambientales; haciendo que baste su realización en uno de ellos siempre que se refiera a todos los contenidos de los distintos procedimientos en cuestión.

5.9 CASTILLA Y LEÓN

El Convenio Europeo de Paisaje obliga a que las diferentes políticas públicas que incidan en el territorio (urbanismo, infraestructuras, aguas, etc.), tengan en cuenta la protección y conservación de los diferentes paisajes, que





pasan así a tener la consideración de objeto de interés público y derecho del ciudadano.

Por este motivo, la Junta de Castilla y León ha considerado que la incorporación del Convenio debe hacerse en diferentes ámbitos competenciales, la mayor parte de ellos, de ámbito autonómico, por cuanto inciden sobre la política territorial. Por este motivo, la protección del paisaje se ha ido incorporando como elemento transversal en diferentes instrumentos de ordenación territorial.

El primero de ellos son las Directrices Esenciales de Ordenación del Territorio de Castilla y León, aprobadas por Ley 3/2008, de 17 de Junio¹³². En su capítulo 5 se establece que *"La salvaguarda de los paisajes de Castilla y León debe considerarse estratégica para garantizar los objetivos de protección ambiental y conservación de los recursos. El paisaje debe comprenderse en su dinamismo, vigilando atentamente los procesos de transformación del territorio, que deberán justificar, en cada caso, el respeto a la singularidad paisaje, así como al medio abiótico y biótico que les sirven de base"*.

La Junta de Castilla y León pretende la incorporación transversal de la Carta Europea del Paisaje a la normativa urbanística regional. En este proceso, es fundamental tener en cuenta en la definición de criterios tanto aspectos científicos de preservación y conservación de recursos naturales, histórico-culturales y artísticos como preferencias paisajísticas de las poblaciones a escala local y comarcal.

Para ello, y basándose en el principio de desarrollo sostenible, las Directrices inciden en la importancia de la colaboración entre las Administraciones Públicas y los agentes sociales en relación al análisis y diagnóstico de la evolu-

¹³² Boletín Oficial de Castilla y León de 24 de Junio, Suplemento al núm. 120.





ción del territorio, procurando adecuar los criterios de eficiencia económica, cohesión territorial y protección ambiental a las singularidades locales, y proponiendo un debate que facilite ajustes para lograr un desarrollo más sostenible.

Asimismo, y para fomentar una relación más positiva de la población con la naturaleza, y poner en valor de modo integrado los recursos naturales y paisajísticos, se prevé la promoción y el desarrollo de una red de corredores verdes, en los ámbitos territoriales idóneos para ello: cañadas, canales, caminos históricos, vías férreas sin uso... La red de corredores verdes, complementaria de la red de corredores ecológicos, se diseñará con criterios paisajísticos que garanticen el control de accesibilidad en los espacios naturales más frágiles o vulnerables, y se incentivará el uso de transporte público, de modo que estos lugares constituyan una red ecológica protegida de la agresión externa.

En cuanto a la integración entre medio urbano y medio rural, la acción pública se pretende orientar al desarrollo e integración socioeconómica entre el medio urbano y rural, y, a tal efecto, las directrices proponen como objetivos:

a) Mejorar las infraestructuras de transporte y comunicación para garantizar la interacción entre núcleos de población de diferente rango.

b) Favorecer sistemas de transporte público que aseguren la comunicación eficaz de los pequeños núcleos con los centros urbanos de referencia, y de éstos con las capitales de cada provincia.

c) Promover la conservación y ordenación de zonas de transición entre el territorio urbanizado y el medio natural, en particular potenciando las zonas naturales de esparcimiento y áreas recreativas.





d) Fomentar un concepto de desarrollo rural guiado por una idea positiva del territorio, y apoyado en la mejora sistemática de equipamientos y servicios, así como en las nuevas tecnologías.

En resumen, y en la idea de dirigir las políticas públicas hacia un urbanismo más sostenible, se establece que los instrumentos de planificación urbanística, territorial y sectorial promoverán un uso sostenible del territorio, evitando el consumo innecesario de suelo y garantizando que la acción transformadora sea respetuosa con el medio. Todo ello a través de una evaluación correcta de sus efectos y externalidades, aplicando las siguientes estrategias:

a) Impulsar estrategias urbanísticas para la recuperación de los espacios consolidados, en particular de los tejidos históricos, dando prioridad al desarrollo de nuevas áreas.

b) Administrar la densidad de lo edificado, con respeto a sus valores tradicionales, fomentando espacios urbanos compactos y crecimientos continuos a los centros urbanos, y garantizando una red de espacios públicos idónea para favorecer la cohesión social de los barrios.

c) Desarrollar sistemas públicos de transporte, al servicio de unidades urbanas homogéneas, y moderar el acceso a espacios centrales con sistemas periféricos de aparcamiento e intercambio.

d) Garantizar que la entrada en servicio de los equipamientos y las infraestructuras de servicios básicos es previa o simultánea a la incorporación de nuevos desarrollos urbanos.





e) Fomentar la adaptación del diseño urbano a las condiciones locales del medio ambiente y del paisaje, apoyándose en tejidos urbanos complejos con mezcla de actividades y usos.

En las normas urbanísticas y de ordenación del territorio publicadas con posterioridad a estas Directrices también se hace especial mención a estas previsiones. Así, la Ley 4/2008, de 15 de Septiembre, de Medidas sobre Urbanismo y Suelo¹³³, en su exposición de Motivos, declara que *"la protección del medio ambiente y del patrimonio cultural es un objetivo común de las políticas públicas que se enmarca de forma natural en la estrategia pro calidad de vida. En tal sentido esta Ley, además de promover el urbanismo compacto, traslada recientes normas ambientales a la definición del suelo rústico con protección natural, y refuerza la protección del suelo rústico con la prohibición de obras de urbanización, frente a la ambigüedad del precepto vigente. También se cumple el mandato de la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, al regular un proceso de evaluación ambiental dentro del procedimiento de aprobación del planeamiento urbanístico. Por último, la reforma del artículo 107 continúa el camino abierto por la Ley de Urbanismo a favor de la rehabilitación urbana como opción preferible a la declaración de ruina"*.

La Ley 7/2013, de 27 de Septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio¹³⁴ parte de la base de que *"cualquier política de ordenación debe tener a la población como una de sus prioridades fundamentales, su objetivo debe ser dar respuesta a la realidad del territorio en que esa población se asienta y a sus problemas. Castilla y León es una Comunidad muy extensa y diversa, lo que dificulta, en muchos casos, la accesibilidad a los servicios. A su vez, el reducido tamaño de muchos de nuestros municipios imposibilita en al-*

¹³³ Boletín Oficial de Castilla y León núm. 181, de 18 de Septiembre de 2008.

¹³⁴ Boletín Oficial de Castilla y León núm. 189, de 01 de Octubre de 2013





gunas de estas corporaciones la dotación y mantenimiento de los servicios mínimos indispensables, e incluso el propio mantenimiento de una estructura administrativa. La extensión territorial, la abundancia y calidad de los recursos naturales y paisajísticos, la posición estratégica y las oportunidades derivadas de la función de enlace y conexión con los espacios más dinámicos del entorno, constituyen elementos estratégicos del diagnóstico territorial de Castilla y León. Por ello cobra especial importancia en esta Comunidad el papel que juegan las administraciones supramunicipales, como las diputaciones provinciales, la Comarca de El Bierzo o las mancomunidades, en la prestación de estos servicios”.

La Ley 7/2014, de 12 de Septiembre, de Medidas sobre rehabilitación, regeneración y renovación urbana, y sobre sostenibilidad, coordinación y simplificación en materia de urbanismo¹³⁵, tomando como referencia la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas dictada por la Administración del Estado, establece importantes novedades en relación a los instrumentos para la transformación del Paisaje Urbano, declarando que *“para ser sostenible, la ciudad requiere cohesión social e integración entre sus partes; la mejora de la calidad de vida y la protección del medio ambiente, desde las áreas centrales a las periferias marginales, son clave para fomentar el sentido de pertenencia, retener a los residentes y atraer a otros nuevos, pero también para que la ciudad afronte con éxito la competencia en una economía globalizada”.*

El objetivo directo de las medidas previstas son aquellos *“barrios desfavorecidos, con obvias necesidades de rehabilitación y mejora de la calidad de vida. Se trata de contextos urbanos con viviendas envejecidas o inadecuadas (infra-vivienda en ocasiones), donde al deterioro físico, funcional y ambiental se añade la carencia de recursos de sus habitantes, dramáticamente agravada en los últimos años. Son espacios situados tanto en los centros urbanos como en las*

¹³⁵ Boletín Oficial de Castilla y León, núm. 181 de 19 de Septiembre de 2014





periferias levantadas a partir de 1950, donde la necesidad de intervención es tanto más perentoria cuanto su eventual ausencia genera el riesgo de que la degradación alcance situaciones más difíciles de resolver”.

En atención a lo expuesto, se hace referencia al “Plan de Rehabilitación Integral de Castilla y León”, aprobado el 9 de Febrero de 2012, por cuanto la rehabilitación y la regeneración y renovación urbanas deben ser objetivos prioritarios de la estrategia urbanística, de forma especial en los espacios urbanos vulnerables, donde concurren procesos de abandono, obsolescencia o degradación del patrimonio edificado y del tejido urbano, o con amplios sectores de la población en riesgo de exclusión por razón de desempleo, insuficiencia de ingresos, edad, discapacidad u otros factores de vulnerabilidad social.

En desarrollo de este Plan, y teniendo en cuenta el elevado número de solicitudes previas para declarar Áreas de Regeneración y Renovación Urbanas que optan a acogerse al régimen de ayudas de los Planes Estatales, se ha formulado la Estrategia de Regeneración Urbana de Castilla y León¹³⁶, aprobada por Consejo de Gobierno de 23 de Junio de 2016, que viene a desarrollar los criterios de preferencia de la Ley 7/2014, estableciendo una metodología que permite valorar comparativa y objetivamente las propuestas, si bien este documento no tiene carácter normativo ni alcance planificador, concibiéndose únicamente como una guía o herramienta que facilite la interpretación de la norma.

Por último, merece la pena hacer referencia a otros instrumentos con un importante contenido paisajístico tales como las Directrices de Ordenación de

¹³⁶ Boletín Oficial de Castilla y León núm. 122, de 27 de junio de 2016.





Ámbito Subregional de la Montaña Cantábrica Central en Castilla y León¹³⁷, el Plan Regional de Ámbito Territorial del Valle del Duero¹³⁸, el Plan Territorial para la protección de la arquitectura y del paisaje tradicional de la Sierra de Ayllón¹³⁹ o los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales¹⁴⁰ que incluyen directrices específicas al respecto.

5.10 CATALUÑA

El Paisaje, al igual que ocurre en la Comunidad Valenciana y en Galicia, recibe una protección especial específica en la normativa catalana, a través de la Ley 8/2005, de 5 de junio, de protección, gestión y ordenación del paisaje¹⁴¹, desarrollada por Decreto 343/2006, de 19 de septiembre, por el que se desarrolla, y se regulan los estudios e informes de impacto e integración paisajística¹⁴², modificado, a su vez, por el Decreto 64/2014, de 13 mayo, por el que se aprueba el Reglamento sobre protección de la legalidad urbanística¹⁴³.

En el Preámbulo de la Ley 8/2005 se incide en la gran riqueza y diversidad de paisajes existentes en Cataluña. Esta riqueza paisajística constituye un patrimonio ambiental, cultural, social e histórico que influye en la calidad de vida de los ciudadanos y que supone un recurso de desarrollo económico, tanto para las actividades turísticas, como también para las agrícolas, ganaderas y

¹³⁷ Ley 4/2011, de 29 de marzo, de aprobación de las Directrices de Ordenación de Ámbito Subregional de la Montaña Cantábrica Central en Castilla y León. Boletín Oficial de Castilla y León de 14 de Abril de 2011.

¹³⁸ Decreto 34/2010, de 2 de septiembre, por el que se aprueba el Plan Regional de Ámbito Territorial Zamora-Duero. Boletín Oficial de Castilla y León de 8 de Septiembre de 2010.

¹³⁹ Boletín Oficial de Castilla y León núm. 5, de 9 de Enero de 2009.

¹⁴⁰ <https://medioambiente.jcyl.es/web/jcyl/MedioAmbiente/es/Plantilla100/1223966755711>

¹⁴¹ Publicado en el Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña núm. 4407, de 16 de Junio de 2005 y en el BOE núm. 162 de 08 de Julio de 2005.

¹⁴² Publicado en el Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña núm. 4723, de 21 de Septiembre de 2006.

¹⁴³ Publicado en el Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña núm. 6623, de 15 de Mayo de 2014.





forestales. Por otra parte, la variedad del mosaico paisajístico contribuye a la preservación de la biodiversidad y constituye un factor positivo en la prevención de los incendios forestales, de la erosión del suelo y de las inundaciones.

Dado los procesos de degradación paisajísticas sufridos en décadas anteriores por la región, unido a la extensión desmesurada y poco ordenada de la urbanización, al impacto de determinadas infraestructuras, al abandono de la agricultura, de la silvicultura y de la ganadería, al deterioro de algunas áreas urbanas y a la sobrefrecuentación de algunos parajes el Parlamento de Cataluña, por medio de la Resolución 364/VI, de 14 de diciembre de 2000, acordó de forma unánime su adhesión al Convenio europeo del paisaje, aprobado por el Consejo de Europa el día 20 de octubre de 2000, dando un contenido positivo a dicha adhesión a través de esta norma.

Por ello, adaptando la terminología internacional en materia de paisaje definida por el CEP, de acuerdo con el cual se entiende por paisaje un área, tal y como la percibe la colectividad, cuyo carácter es el resultado de la interacción de factores naturales y humanos; por objetivo de calidad paisajística, la formulación por las autoridades públicas de las aspiraciones de la colectividad en lo que concierne a las características paisajísticas de su entorno; por protección del paisaje, las acciones destinadas a conservar y mantener los rasgos destacados o característicos de un paisaje, justificadas por los valores patrimoniales, ambientales y económicos, que provienen de la configuración natural y de la intervención humana; por gestión del paisaje, las actuaciones dirigidas a guiar y armonizar las transformaciones inducidas por los procesos sociales, económicos y ambientales, y por ordenación del paisaje, las actuaciones que presentan un carácter prospectivo particularmente acentuado encaminadas a mejorar, restaurar o crear paisajes, la ley establece que sus disposiciones son de aplicación tanto a las áreas naturales, rurales, forestales, urbanas y periurbanas y a los





paisajes singulares como a los paisajes cotidianos o degradados, ya sean del interior o del litoral de todo el territorio autonómico.

En esta norma se definen los instrumentos que reconozcan jurídicamente los valores paisajísticos y se promueven actuaciones para su conservación y mejora, con objeto de hacer compatible el desarrollo económico y urbanístico con la calidad del entorno, atendiendo a los valores patrimoniales, culturales y económicos.

Se remite también a las legislaciones sectoriales para regular el impacto paisajístico de las actuaciones urbanísticas y de las infraestructuras productivas y extractivas, entre otras, si bien sirve de referencia para estas legislaciones y para la realización de actuaciones específicas en el ámbito de la gestión del paisaje, sin perjuicio de lo dispuesto por las normas, los planes y los programas en materia ambiental y agraria y el resto de la legislación sectorial que sea de aplicación a determinados espacios o categorías de protección.

El texto normativo, ordenado en varios títulos, comienza estableciendo el objeto de la Ley, sus principios inspiradores, la definición de paisaje, el ámbito de aplicación, las políticas de paisaje, la tipología de actuaciones sobre este y sus finalidades. Como objeto de la Ley se establece la integración del paisaje en las políticas de ordenación territorial y urbanística y en las demás políticas sectoriales que incidan en el mismo.

Su capítulo II, relativo al paisaje en el planeamiento territorial, establece los instrumentos que deben servir para la protección, gestión u ordenación del paisaje creándose los catálogos del paisaje, como documentos que determinan





la tipología de los paisajes de Cataluña y sus valores actuales y potenciales y que proponen los objetivos de calidad. Se establecen también las directrices del paisaje, mediante las cuales se incorporan las propuestas de objetivos de calidad paisajística al planeamiento territorial.

El capítulo III, dedicado a la organización, se refiere al Observatorio del Paisaje, como entidad de apoyo y de colaboración con la Generalidad en las cuestiones relacionadas con la elaboración, aplicación y gestión de las políticas de paisaje.

En el capítulo IV se impulsa la creación y utilización de nuevos instrumentos de concertación de estrategias sobre el paisaje, como las cartas del paisaje, adquiriéndose el compromiso de fomentar la sensibilización de la sociedad hacia el paisaje, la enseñanza y la formación de especialistas en esta materia.

Finalmente, en el capítulo V, se crea el Fondo para la protección, gestión y ordenación del paisaje, cuyo objeto es la financiación de actuaciones específicas para la protección, gestión y ordenación del paisaje.

La protección del paisaje consigue un protagonismo especial, arbitrándose actuaciones de protección, gestión y ordenación (art. 6 LPjCat):

1. Actuaciones de protección del paisaje: dirigidas a la conservación y el mantenimiento de los aspectos significativos o característicos de un paisaje, justificadas por los valores de éste, que provienen de la configuración natural o de la intervención humana.





2. Actuaciones de gestión del paisaje: dirigidas a guiar y armonizar las transformaciones inducidas por los procesos sociales, económicos y ambientales.
3. Actuaciones de ordenación del paisaje que presentan un carácter prospectivo particularmente acentuado y tienen por objetivo mantener, restaurar, mejorar, modificar o regenerar paisajes.

Por otro lado, el art. 8 LPjCat determina las finalidades de cualquier política de protección del paisaje y en este sentido cita como fines específicos de la misma los siguientes:

- a) La preservación de los paisajes.
- b) La mejora paisajística de las periferias y de las vías de acceso a las ciudades y villas, así como la eliminación, reducción y traslado de los elementos, usos y actividades que las degradan.
- c) El mantenimiento, mejora y restauración de los paisajes agrícolas y rurales.
- d) La articulación armónica de los paisajes, con una atención particular hacia los espacios de contacto entre los ámbitos urbano y rural y entre los ámbitos terrestre y marino.
- e) La elaboración de proyectos de integración paisajística de áreas de actividades industriales y comerciales y de las infraestructuras.
- f) El fomento de las actuaciones de las administraciones locales y de las entidades privadas en la promoción y protección del paisaje.
- g) La adquisición de suelo para incrementar el patrimonio público de suelo en las áreas que se consideren de interés para la gestión paisajística.





h) La atribución de valor al paisaje como recurso turístico

Asimismo, y al igual que establece el RPjCV, la Ley catalana contiene en su art. 9.1 una relación de instrumentos destinados a la protección, gestión u ordenación del paisaje, entre ellos los Catálogos de Paisaje y las Directrices de Paisaje como documentos que determinan la tipología de los paisajes de Cataluña, sus valores actuales y potenciales y que proponen los objetivos de calidad.

A) Catálogos de Paisaje

En primer lugar, los Catálogos de Paisaje están regulados en el art. 10 LPjCat y en el art. 2 RPjCat como documentos de carácter descriptivo y prospectivo que determinan la tipología de los paisajes de Cataluña, identifican sus valores y su estado de conservación y proponen los objetivos de calidad que deben cumplir.

En cuanto a su contenido, éstos deberán necesariamente incluir (art. 11 LPjCat y 5 RPjCat):

1. El inventario de los valores paisajísticos presentes en su área.
2. La enumeración de las actividades y de los procesos que inciden o han incidido de forma más notoria en la configuración actual del paisaje.
3. El señalamiento de los principales recorridos y espacios desde los que se percibe el paisaje.
4. La delimitación de las unidades de paisaje, entendidas como ámbitos estructural, funcional o visualmente coherentes sobre los que puede re-





- caer, en parte o totalmente, un régimen específico de protección, gestión u ordenación en los términos establecidos por el art. 6.
5. La definición de los objetivos de calidad paisajística para cada unidad de paisaje. Estos objetivos deben expresar las aspiraciones de la colectividad en cuanto a las características paisajísticas de su entorno.
 6. La proposición de medidas y acciones necesarias para alcanzar los objetivos de calidad paisajística.

Los Catálogos de Paisaje comparten rasgos propios del Plan de Acción del Paisaje valenciano y se constituyen como documentos de carácter supramunicipal o comarcal (art. 12 RPjCat), por cuanto su elaboración corresponde bien a la Consejería de Política Territorial y Obras Públicas que acuerde su formulación, bien a los Ayuntamientos de dos tercios de los municipios del ámbito territorial del catálogo y que a la vez representen los dos tercios de la población del mencionado ámbito territorial.

También debe hacerse referencia a la protección paisajística a través de la normativa urbanística que, en esta Comunidad Autónoma, se realiza a través del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Urbanismo¹⁴⁴.

En este contexto, según lo previsto en el art. 9 LUCat, dentro de las Directrices para el Planeamiento Urbanístico, se exige que éste se adapte en cualquier circunstancia a la protección del paisaje. La necesaria protección del paisaje (con independencia de la directriz citada) también se intensifica en las actuaciones de interés público (Declaraciones de Interés Comunitario) que se proyecten en Suelo No Urbanizable (art. 48), exigiéndose en las mismas un estudio de impacto paisajístico sobre la incidencia del mismo, y todo ello con in-

¹⁴⁴ Publicado en el Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña núm. 5686, de 05 de Agosto de 2010 y en el BOE núm. 218, de 08 de Septiembre de 2010.





dependencia del estudio arqueológico, geológico, agrícola e híbrido que necesariamente debe aportarse.

Referencia especial merece la Ley 12/1985, de 13 de junio, de Espacios Naturales¹⁴⁵. Según contempla su Exposición de Motivos, la urbanización extensiva y a menudo incontrolada, la construcción masiva de grandes obras de infraestructura sin una evaluación previa de sus consecuencias sobre la naturaleza y el paisaje y sin una previsión de medidas paralelas para compensar o reducir sus efectos negativos, la polución atmosférica, de los suelos y de las aguas superficiales y subterráneas, la presión especulativa sobre los espacios naturales metropolitanos y costeros, la acentuación del proceso de desaparición de las zonas húmedas, el peligro de extinción de diversas especies, el azote de los incendios forestales, la pérdida de suelos agrícolas de primera calidad, han sido causa de creciente inquietud para los científicos y, en general, para la opinión pública, no sólo por los efectos visuales y estéticos de la degradación y destrucción del paisaje, sino también por la amenaza que este conjunto de factores comporta ya hoy para el mantenimiento de la viabilidad de los equilibrios naturales y para la conservación de los recursos vivos.

Por ello, el art. 6 LENCat exige que en las obras de infraestructura públicas o privadas, incluidas las referidas a servicios técnicos o urbanísticos, en espacios naturales deberán limitar en la medida de lo posible los efectos sobre la integridad de la naturaleza, minimizar el impacto paisajístico y adoptar, cuando corresponda, medidas adecuadas para la restauración o el acondicionamiento de las áreas alteradas.

¹⁴⁵ Publicada en el Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña núm. 556 de 28 de Junio de 1985.





Su art. 9, al igual que establecía el Reglamento del Paisaje valenciano, exige que en los lugares de paisaje abierto, calificado así en el planeamiento urbanístico, no se permita la instalación de carteles de propaganda y otros elementos similares que limiten el campo visual para la contemplación de las bellezas naturales, rompan la armonía del paisaje o desfiguren las perspectivas.

Del mismo modo, los proyectos para el establecimiento de viales permanentes y de líneas eléctricas de alta tensión que afecten a espacios naturales o atraviesen comarcas y zonas de alta montaña deberán justificar suficientemente el respeto al paisaje, tanto por lo que respecta al trazado como a la ejecución material, y deberán contener las medidas de restauración adecuadas o el acondicionamiento de los suelos afectados y la prevención de la erosión.

A fin de asegurar la preservación de los espacios naturales que lo necesiten por su interés científico, ecológico, cultural, educativo, paisajístico y recreativo, y al objeto de dotarlos de unos regímenes de protección y gestión adecuados, la LENCat reconoce las siguientes modalidades de protección del paisaje:

- a. Parques Nacionales.
- b. Parajes Naturales de Interés Nacional.
- c. Reservas Naturales.
- d. Parques Naturales.

5.11 COMUNIDAD VALENCIANA





La Comunidad Valenciana ha sido pionera en el desarrollo de normas específicas de protección paisajística del territorio. Aunque encontramos distintos precedentes sobre la exigencia del estudio de integración paisajística en otras Comunidades Autónomas¹⁴⁶, la primera referencia paisajística, enlazando con lo previsto en la Ley Estatal de Espacios Naturales, la encontramos en la Ley Valenciana 11/1994, de 27 de diciembre, de Espacios Naturales (LENPCV)¹⁴⁷ que realizaba, en su artículo tercero, la misma clasificación de espacios naturales protegidos distinguiendo entre Parques naturales, Parajes naturales, Parajes naturales municipales, Reservas naturales, Monumentos naturales, Sitios de interés y Paisajes protegidos.

El art. 13 de esta norma define los paisajes protegidos como aquellos espacios, tanto naturales como transformados, merecedores de una protección especial, bien como ejemplos significativos de una relación armoniosa entre el hombre y el medio natural, o bien por sus especiales valores estéticos o culturales. Su régimen de protección estará dirigido expresamente a la conservación de las relaciones y procesos, tanto naturales como socio-económicos, que han contribuido a su formación y hacen posible su pervivencia. Por lo que se refiere a la ordenación de estos paisajes protegidos, la Ley atribuye su regulación a través de los planes rectores de uso y gestión (art. 31 LENPCV).

Pero es la Ley 4/2004, de 30 de junio, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje (LOTPPCV)¹⁴⁸ la que llegó a considerarse una de las normas más avanzadas y garantistas con el medio ambiente, y sirvió como fuente de

¹⁴⁶ El art. 61 de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia, exigía ya un estudio paisajístico como documento propio e independiente del Plan General de Ordenación Urbana.

¹⁴⁷ Publicado en el Diario Oficial de la Comunidad Valenciana núm. 2423, de 9 de Enero de 1995 y en el BOE núm. 33 de 08 de Febrero de 1995

¹⁴⁸ Publicada en el Diario Oficial de la Comunidad Valenciana núm. 4788, de 2 de Julio de 2004 y en el Boletín Oficial del Estado núm. 174, de 20 de Julio de 2004. Derogada en la actualidad.





inspiración del resto de normas autonómicas, como origen de la implementación del paisaje a las distintas políticas públicas de ordenación del territorio, por lo que, aunque actualmente derogada, se ha considerado de interés para este trabajo hacer una especial referencia a su contenido.

Como el resto de normas autonómicas, la LOTPPCV determina como objetivos propios de la Ley la mejora del entorno urbano y de su incidencia sobre el paisaje, la accesibilidad del ciudadano en el entorno urbano y finalmente la identificación y protección de los hitos geográficos que constituyan referentes del paisaje de este territorio (art. 2 LOTPPCV). Por otra parte, el art. 5 LOTPPCV, dentro de las políticas urbanísticas para las mejoras de los entornos urbanos, incluye propuestas vinculadas a estos, la integración del paisaje periférico en la ciudad, articulando la transición entre ésta y el entorno rural.

Una de las cuestiones más importantes de esta Ley probablemente consista en la positivización de la importancia del paisaje como criterio de diseño de la ordenación urbanística y, por tanto como *"criterio condicionante de la planificación territorial y urbanística"*. La influencia del paisaje y su aplicación se producirá en las tres fases más importantes del proceso de ejecución o transformación del suelo, es decir, tanto en la planificación del suelo como en la gestión y en la construcción.

De esta manera, el paisaje *"informará y condicionará los nuevos crecimientos urbanos, tanto residenciales, como industriales, así como las áreas de actividades terciarias o de servicios, la implantación de infraestructuras, la gestión y la conservación de los espacios naturales"*.

Visto lo anterior, el planificador, en el proceso de diseño de la ordenación del suelo, no solamente tomó en consideración la mejor estructuración de las dotaciones públicas, los espacios libres o el sistema viario, el





aprovechamiento urbanístico o la tipología edificatoria aplicable o la calidad de la urbanización, sino que, desde la entrada en vigor de esta norma, la gestión del paisaje, la identificación de los recursos o unidades paisajísticas y la preservación de las cuencas visuales o vistas escénicas, conduciría todas y cada una de las decisiones que se adoptaran en el proceso de configuración del sistema de planeamiento previsto.

Una de las medidas más importantes para la protección del paisaje de la LOTPPCV la constituyó la necesidad de incorporar, en la fase de planeamiento y ordenación del suelo, un documento hasta esa fecha desconocido, cual era el estudio de paisaje o el estudio de integración paisajística, que debe incorporar cualquier tipo de Plan de ordenación del territorio (art. 11 LOTPPCV), esto es, la tramitación de un Plan General de Ordenación Urbana debía incorporar, con independencia del Informe de sostenibilidad, la Evaluación Ambiental Estratégica, el Catálogo de Bienes y Espacios Protegidos, el Plan Acústico, el Estudio de Vivienda Libre y de Protección Oficial, el Estudio de Recursos Hídricos, el Estudio de Tráfico y de Movilidad Urbana, este documento nuevo y fundamental en el proceso de ordenación del territorio.

Por otra parte, los instrumentos de planeamiento de desarrollo del Plan General (como podían ser Planes Parciales, Planes de Reforma Interior, Planes Especiales o incluso Estudios de Detalle) debían incorporar, no un Estudio de Paisaje, pero sí un Instrumento de menor complejidad, que se define como Estudio de Integración Paisajística.

Pese a no ser una norma que regulara de forma sistemática y pormenorizada el tratamiento y gestión del paisaje, la LOTPPCV exigía la promulgación de una norma que elevase a la categoría de verdaderos monumentos a aquellos árboles que fuesen "hitos del paisaje", ya fuera por sus ca-





racterísticas naturales, ya por hechos históricos relacionados con los mismos lo que llevó a la promulgación de la Ley 4/2006 del Patrimonio Arbóreo de la Generalitat (LPACV)¹⁴⁹.

De esta manera, el art. 6 LPACV emplaza a los Ayuntamientos para que mediante acuerdo del Pleno declaren como árboles monumentales de interés local aquellos ejemplares o conjuntos arbóreos que destaquen en el ámbito local por sus características de tipo biológico, paisajístico, histórico, cultural o social, y que se hagan merecedores de medidas de protección y conservación aunque, con carácter previo a la aprobación de esta Ley, algunos Ayuntamientos, a través de sus correspondientes ordenanzas locales, ya habían aprobado su propia normativa de protección de sus árboles o arboledas singulares¹⁵⁰.

Hasta la fecha, y por parte del Consejo de Gobierno de Valencia, se han aprobado las declaraciones de paisajes protegidos mediante los Decretos núm. 108/2006, de 21 de julio, de declaración del Paisaje Protegido del Puigcampaña, 103/2006, de 14 de julio, de declaración del Paisaje Protegido de la Sierra de Bernia y Ferrer, 60/2006, de 5 de mayo de Declaración del Paisaje Protegido de Les Sorts, 54/2006, de 21 de abril, de Declaración del Paisaje Protegido de la Solana del Benicadell, 18/2006, de 27 de enero, de Declaración del Paisaje Protegido de la Ombría del Benicadell, 79/2005, de 15 de abril, de declaración del Paisaje Protegido de la Desembocadura del Millars, 39/2007, de 13 de abril, de declaración del Paisaje Protegido del Serpis, entre Alcoi (Alicante) y Gandia (Valencia). Asimismo se sometió a información pública mediante Orden de 23 de junio de 2004, el procedimiento de declaración del

¹⁴⁹ Publicada en el Diario Oficial de la Comunidad Valenciana núm. 5265, de 24 de Mayo de 2006 y en el Boletín Oficial del Estado núm. 154, de 29 de Junio de 2006

¹⁵⁰ Entre otras, debe hacerse mención a la Ordenanza de protección del arbolado urbano local aprobado por parte del Ayuntamiento de Gandia (BOP núm. 123, 25 de mayo de 2004).





paisaje protegido de la huerta de Alboraya.

Por lo que se refiere a la normativa de carácter urbanístico, las referencias que contenía la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, por la que se aprobó la Ley Urbanística Valenciana (LUCV)¹⁵¹ sobre el paisaje, eran tangenciales y secundarias, recogiendo, en su artículo 8, las tradicionales normas de aplicación directa respecto de la adaptación de las construcciones al ambiente en que se encontraran situadas y a armonizar con los bienes inmuebles de carácter artístico, histórico, arqueológico, típico o tradicional.

La operatividad y vinculatoriedad de estas normas de aplicación directa fueron prácticamente inoperantes debido a su generalidad, inconcreción y ausencia de desarrollo, no impidiéndose la realización de construcciones y urbanizaciones sobre unidades de un alto valor paisajístico, ecológico y natural.

Con independencia de estas normas de aplicación directa, la referencia al paisaje también aparecía en las Directrices de la LUCV previstas en su artículo 44. En cuanto a la gestión del paisaje, la LUCV contemplaba, como una de sus novedades más importantes, la definición contenida en el 45 a través de las denominadas directrices relativas a la sostenibilidad. Entre estas directrices, se contemplan distintos objetivos relacionados con el paisaje tales como la creación de corredores de recíproca comunicación entre espacios rurales y la configuración de entornos paisajísticos abiertos para dotar de calidad de vida a los núcleos urbanos.

Una de las notas más importantes de la ley, residió en la necesidad de reforzar el protagonismo del paisaje, no solamente en la fase de planeamiento urbanístico, sino también en la fase de gestión. En este sentido,

¹⁵¹ Publicada en el Diario Oficial de la Comunidad Valenciana núm. 5167, de 31 de Diciembre de 2005 y en el BOE núm. 44, de 21 de Febrero de 2006. Actualmente derogada.





la LUCV utilizó, como criterio de adjudicación del Programa de Actuación Integrada relativo a la alternativa técnica, entre otros, el criterio previsto en el artículo 125.d) referente a Inversión en Programas de restauración paisajística o de imagen urbana dentro del ámbito del programa, aunque con un valor de adjudicación mínima en los Programas de Actuación Integrada (entre el 5 y el 10 % del valor de la Alternativa Tercera que presentaran los aspirantes a Agentes Urbanizadores).

También la Ley 10/2004, de 9 de diciembre, de Suelo No Urbanizable de la Generalitat Valenciana (LSNUCV)¹⁵², por lo que se refiere a la protección del paisaje, contenía normas de aplicación directa en su artículo 12. Asimismo y sin perjuicio del reconocimiento de un suelo no urbanizable de protección paisajística, insistía en la necesidad de regular, de forma pormenorizada, los usos del suelo no urbanizable a través de una efectiva y real zonificación del mismo (artículo 13) para así definir en todas las categorías de suelo no urbanizable protegido sus usos globales, compatibles y tolerados y las condiciones de protección y gestión del paisaje que se deriva de las mismas.

Este paquete de leyes de contenido urbanístico integrado por la Ley de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje (LOTPPCV), la Ley Urbanística Valenciana (LUCV) y la Ley del Suelo No Urbanizable (LSNUCV) fue desarrollado por el Reglamento de Gestión y Ordenación del Territorio de la Comunidad Valenciana, aprobado por Decreto 67/2006, de 19 de mayo¹⁵³ y modificado por el Decreto 36/2007, de 13 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación, Gestión del Territorio y Urbanismo de la Generalitat Valenciana.

¹⁵² Publicada en el Diario Oficial de la Comunidad Valenciana núm. 4900, de 10 de Diciembre de 2004 y en el BOE núm. 16 de 19 de Enero de 2005. Actualmente derogada.

¹⁵³ Publicado en el Diario Oficial de la Comunidad Valenciana núm. 5264 de 23 de Mayo de 2006. Actualmente derogado.





Este Reglamento, a través de su artículo 6, y en claro desarrollo del artículo 5.1.b) LOTPPCV, contenía unas normas de Integración del paisaje periférico en la ciudad en el siguiente sentido: *"Con el objeto de integrar el paisaje periférico en la ciudad, articulando la transición entre éste y el entorno rural, los instrumentos de planeamiento que incorporen un estudio sobre el paisaje harán especial incidencia en el tratamiento dado al borde urbano, definiendo las tipologías edificatorias adecuadas al entorno, potenciando las perspectivas y vistas del núcleo urbano, resaltando los elementos valiosos del entorno en la escena urbana y la visualización desde los espacios construidos. Se entenderá por borde urbano la zona de transición de lo urbano a lo rural y/o natural, acotado por límites definidos por edificaciones o construcciones urbanas que permiten consolidar la imagen urbana de una ciudad o municipio".*

Por otra parte, su artículo 10, dentro de la denominada arquitectura de calidad, recordaba a los poderes públicos su labor de vigilancia, con objeto de que se desarrollaran construcciones de arquitectura de calidad que mejoraran el paisaje urbano, incrementaran el valor estético del patrimonio y reforzaran su valor cultural.

Con la entrada en vigor de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunidad Valenciana (LOTUP)¹⁵⁴, se ha simplificado el panorama legislativo valenciano en su apartado urbanístico, territorial y paisajístico. Se han derogado y refundido diversas leyes y reglamentos en un solo cuerpo normativo, con el fin principal de simplificar y clarificar el marco normativo vigente (entre otros, se ha derogado el Reglamento de Paisaje de la Comunidad Valenciana).

La necesidad de renovar la legislación en materia de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje en la Comunidad Valenciana respondía al estado de

¹⁵⁴ Publicada en el Diario Oficial de la Comunidad Valenciana núm. 7329, de 31 de Julio de 2014 y en el BOE núm. 231, de 23 de Septiembre de 2014.





la normativa en las citadas materias, que había derivado hacia una complejidad y un grado de desarrollo excesivos, cristalizándose en distintas disposiciones legislativas necesitadas de unicidad y coordinación. Esta complejidad se vió acrecentada por problemas de ajuste entre las normas autonómicas y las legislaciones estatal y europea, como era el caso de la adaptación a la Directiva 2001/42/UE, de 27 de junio, sobre evaluación de las repercusiones de determinados planes y programas en el medio ambiente y su transposición mediante la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de determinados planes y programas en el medio ambiente, recientemente derogada por la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental, o el texto refundido de la Ley de Suelo, aprobado mediante el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, y la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas.

Esta nueva norma prioriza la implantación racional de actividades económicas en el territorio que sean plenamente compatibles con la conservación y mejora de sus valores ambientales, culturales y paisajísticos. Pero, para esto, los agentes económicos y sociales necesitan seguridad, claridad, estabilidad y simplificación de los procedimientos, así como certidumbre en los plazos de desarrollo de las actuaciones.

Y es este el primer gran objetivo de la ley, la simplificación normativa, con la voluntad de sistematizar y clarificar el vigente marco legal. Propone una tramitación ambiental y urbanística unificada, y reduce el número de disposiciones legislativas del sistema actual.

En concreto, la nueva ley sustituye y deroga la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, Urbanística Valenciana; la Ley 4/2004, de 30 de junio, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje; la Ley 10/2004, de 9 de diciembre, del Suelo No Urbanizable y la disposición adicional tercera de la Ley 4/1992, de 5 de junio, sobre Suelo no Urbanizable; la Ley 9/2006, de 5 de diciembre, Re-





guladora de los Campos de Golf y la Ley 1/2012, de Medidas Urgentes de Impulso a la Implantación de Actuaciones Territoriales Estratégicas, excepto el artículo 6, la disposición transitoria segunda y la disposición final primera (por coherencia con la disposición derogatoria única). Asimismo, deroga dos importantes desarrollos reglamentarios, como son el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística, aprobado por el Decreto 67/2006, de 19 de mayo, del Consell, y el Reglamento de Paisaje de la Comunitat Valenciana, aprobado por el Decreto 120/2006, de 11 de agosto, del Consell.

Hay que destacar que uno de los grandes objetivos de esta ley es la incorporación de la perspectiva de género como concepto transversal y transformador. Tal como aparece en la redacción de la Nueva agenda urbana de Naciones Unidas de la cumbre de Quito de 2017, estas se comprometen al cambio de paradigma de los modelos de ciudades, adoptando enfoques del desarrollo urbano y territorial sostenibles, integrados, centrados en las personas y teniendo en cuenta la edad y el género.

Por tanto, esta ley también atiende a los principios de igualdad entre hombres y mujeres y reconoce que la división del trabajo según los roles asignados socialmente nos otorga diferentes usos de las ciudades y distintas necesidades que deben ser atendidas, avanzando hacia la ciudad cuidadora, donde los elementos deben atender a las personas y su diversidad, situarlas como elementos clave sobre los que regular el territorio que habitan.

La perspectiva de género aporta la visión de que el territorio, las ciudades y la forma en que ordenamos el paisaje deben perseguir la idea de generar espacios sostenibles medioambiental y económicamente, y accesibles humanamente; es decir, que la finalidad última de la ordenación y de la ley es mejorar





de forma equitativa la vida de las personas teniendo en cuenta el conjunto de su diversidad y complejidad.

La integridad en el tratamiento del territorio es otra de las aportaciones de esta ley. Por una parte, se pretende armonizar todas las escalas espaciales de la planificación y, por otra, establecer un mecanismo de elaboración y evaluación del plan donde los aspectos ambientales, territoriales, paisajísticos, económicos y sociales converjan en un mismo plano, contribuyendo a una visión más eficiente de la planificación.

En cuanto a los Estudios de Paisaje, esta ley introduce modificaciones sustanciales respecto de la normativa anterior. En primer lugar, se introduce la *"descripción del plan y sus objetivos principales"* y, por contra, desaparece la necesidad de incluir las determinaciones de carácter paisajista contenidas en los Estudios de Paisaje ya aprobados de rango igual o superior. Por su parte, el análisis del territorio se mantiene, variando la redacción.

En esencia, el contenido principal de los Estudios de Paisaje se mantiene, pero con algunas modificaciones reseñables a tener en cuenta. Una de ellas se refiere al proceso de participación pública. Mientras que en el Reglamento derogado se realizaba según el Art. 17 *"desde el inicio y a lo largo de todo el proceso"*, en la LOTUP cambia el momento en el cual realizarlo: ahora es una vez redactados la versión preliminar del plan o programa y la Evaluación Ambiental y Territorial Estratégica, conocida por sus siglas como EATE (Art. 49 LOTUP).

Otra modificación se refiere a los umbrales de visibilidad a utilizar en el análisis visual desde los puntos de observación determinados en el estudio de paisaje, cuyas distancias se modifican ligeramente, destacando sobre todo el





aumento en el umbral de distancia corta. En el derogado Reglamento 120/2006 se establecían como corta (300 m), media (300-1500 m) y larga (más de 1.500 m), mientras que en la LOTUP son baja (500 m), media (1.500 m) y alta (1.500-3.000 m). Además, se introduce el llamado coeficiente de visibilidad (v), que tiene por finalidad trasladar la calificación cualitativa de la visibilidad del territorio a términos cuantitativos, tomando la forma de un número racional comprendido en el intervalo (0 y 1).

Además, se crea el apartado d) del Anexo I de la LOTUP, referente a los objetivos de calidad paisajística fijados en los ámbitos internacional, comunitario europeo, estatal, regional o local que tengan relación con el plan, como uno de los aspectos a tener en cuenta a la hora de redactar un Estudio de Paisaje.

Respecto a la valoración del paisaje, se modifica la metodología a utilizar para realizar dicha valoración. A tal efecto, se introduce una fórmula específica para ello (Anexo I LOTUP apartado 4).

Se introduce una evaluación de las alternativas seleccionadas en relación con el análisis paisajístico efectuado, incluyendo la verificación del cumplimiento de los objetivos de calidad paisajística y la justificación de la idoneidad paisajística de la alternativa, debiendo tener en cuenta también los posibles efectos acumulativos con otros planes o programas.

Por su parte, se simplifica el Catálogo de Paisaje, ya que únicamente se indica que se realizará una catalogación de los paisajes de mayor valor. En el derogado Reglamento se especificaba con mayor detalle el contenido del Catálogo en los Art. 59 y 60.





También se simplifican enormemente las Normas de Integración Paisajística. En el Reglamento derogado se detallaban una serie de normas a aplicar (Art. 18-22 y 42) que han desaparecido en la LOTUP, reduciéndose escuetamente a la *"adecuación de las actuaciones a la morfología del territorio y el paisaje, evitando la urbanización de suelos con pendientes medias superiores al 50 %"*.

El Sistema de Espacios Abiertos establecido en el Art. 41 del derogado Reglamento de Paisaje se convierte en el concepto denominado Infraestructura Verde (Apartado h, punto 2º del Anexo I de la LOTUP). La infraestructura verde es el sistema territorial básico compuesto por los ámbitos y lugares de más relevancia ambiental, cultural, agrícola y paisajística, las áreas críticas del territorio cuya transformación implique riesgos o costes ambientales para la comunidad y el entramado territorial de corredores ecológicos y conexiones funcionales que pongan en relación todos los elementos anteriores (Art. 4 LOTUP).

El concepto de Infraestructura Verde fue introducido en la Ley 12/2009, de 23 de diciembre, de la Comunidad Valenciana, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalidad¹⁵⁵. En dicha ley se encuentra la modificación del artículo 19 de la Ley 4/2004, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje, mediante la cual se establecía y articulaba, por primera vez, la figura de la Infraestructura Verde en la ordenación territorial valenciana. Este concepto fue recogido después por el Decreto 1/2011, de 13 de enero, del Consell, por el que se aprueba la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana (ETCV)¹⁵⁶.

¹⁵⁵ Publicada en el Diario Oficial de la Comunidad Valenciana núm. 6175, de 30 de Diciembre de 2009 y en el BOE núm. 24, de 28 de Enero de 2010.

¹⁵⁶ Publicada en el Diario Oficial de la Comunidad Valenciana núm. 6441, de 19 de Enero de 2011.





En relación a los Programas de Paisaje, que concretan las actuaciones necesarias para garantizar la preservación, mejora y puesta en valor de paisajes que requieren intervenciones específicas e integradas, se introduce el Anexo III de la LOTUP, en el que se desarrolla el contenido de los mismos. Los programas de paisaje se han simplificado, eliminándose por ejemplo, los programas de imagen urbana previstos en el Art. 65 del derogado Reglamento 120/2006.

Esta Ley ha sufrido una importante y reciente modificación mediante Ley 1/2019, de 5 de febrero, de modificación de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje de la Comunitat Valenciana¹⁵⁷.

Su Preámbulo insiste en que las ciudades, los pueblos y, en general, las áreas urbanas, han de ser un espacio que reúna las condiciones y características que lo hagan lo más confortable posible para los ciudadanos.

Intervenir sobre la ciudad consolidada, promover la rehabilitación de los edificios que lo precisen o renovar los ámbitos urbanos dotándolos de los equipamientos necesarios para mejorar la calidad de vida, son actuaciones prioritarias, debiéndose incluir entre los criterios de ordenación e intervención la igualdad entre hombres y mujeres, las necesidades de los distintos grupos sociales y de los diversos tipos de estructuras familiares. Al mismo tiempo, se persigue la preservación del suelo rural, tanto por los valores existentes en el mismo como por el valor de ser simplemente suelo rural, excluido de los procesos de transformación urbana más allá de lo necesario, con objeto de permitir la conservación del entorno tanto para la vida silvestre como para que las personas puedan desarrollarse en toda su plenitud.

¹⁵⁷ Publicada en el Diario Oficial de la Comunidad Valenciana núm. 8481, de 07 de Febrero de 2019 y en el BOE núm. 51, de 28 de Febrero de 2019.





La implantación de las políticas urbanas y de actuación sobre el territorio justificaban la modificación del marco normativo existente constituido por la Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de acuerdo con las normas básicas establecidas por el Estado en la regulación sobre el suelo, el medio ambiente y la vivienda y, especialmente, con lo establecido en el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana¹⁵⁸.

El primer objetivo de la modificación es establecer un régimen que favorezca las actuaciones de renovación, regeneración y rehabilitación urbana, para facilitar las intervenciones en el suelo urbanizado destinadas a mejorar la calidad de aquellos ámbitos que puedan estar obsoletos, infradotados y deteriorados o en aquellos en que se dan situaciones de vulnerabilidad. Con este fin se modifican los estándares urbanísticos y el porcentaje de aprovechamiento urbanístico público y se diferencia un régimen específico para las actuaciones de regeneración urbana.

Un segundo objetivo de la ley es reforzar la función y el control público sobre los procesos de empleo del territorio, concretándose en la eliminación de las actuaciones territoriales estratégicas y la regulación de los proyectos de inversión estratégica sostenible, en los que la participación de las instituciones públicas será más intensa que en la figura anterior, y donde el carácter excepcional de esta figura se traduce en requisitos de gestión y de utilización adecuada de los instrumentos urbanísticos. Asimismo, en otra clase de actuaciones urbanísticas se favorece la gestión directa de los programas de actuación, no solo dando preferencia a este modo de gestión ante otros, sino removiendo barreras existentes para poder actuar de esta manera. Relacionado con eso, la

¹⁵⁸ Boletín Oficial del Estado núm. 261, de 31 de octubre de 2015.





modificación de la ley debe garantizar el control público de los crecimientos urbanísticos, fomentar los desarrollos en las áreas ya urbanizadas y evitar que los agentes urbanizadores privados puedan promover instrumentos de desarrollo que reclasifiquen nuevas piezas del territorio como suelo urbanizable.

En tercer lugar, la ley tiene por objeto dar solución a situaciones existentes en el territorio, como consecuencia de actuaciones realizadas a lo largo del tiempo y que tienen efectos perjudiciales desde un punto de vista territorial, paisajístico y ambiental. En esta situación se encuentran tanto construcciones existentes en el medio urbano, para las que se modifican artículos sobre órdenes de ejecución, como las urbanizaciones sin finalizar en diferente grado de ejecución, para las que se establece la reparcelación inversa o la ampliación del plazo de urbanización y la subdivisión de las unidades de ejecución y las edificaciones existentes en el suelo no urbanizable, respecto de las cuales se modifica el régimen de minimización de impacto, que se hace más adecuado a la realidad existente y se crean las denominadas licencias de minimización de impacto territorial. Finalmente, se trata de evitar que estas situaciones vuelvan a producirse, y se amplía en el tiempo la posibilidad de actuación de la administración y una mayor eficacia en la adopción de medidas de ejecución sustitutoria.

En cuarto lugar, se establecen algunas modificaciones en el régimen del suelo no urbanizable que derivan de las necesidades que se han puesto de manifiesto en el período de aplicación de la norma, como la introducción de la vivienda vinculada a la explotación agrícola o la forma de calcular el canon urbanístico de las declaraciones de interés comunitario.





También se incluyen modificaciones varias de carácter aclaratorio o de correcciones tipográficas u ortográficas que se han puesto de manifiesto con la aplicación de la norma, para depurar de esta manera el texto legal.

5.12 EXTREMADURA

En Extremadura se ha aprobado recientemente una nueva legislación sobre ordenación del territorio y urbanismo que sustituye a la anterior de 2001, y que entró en vigor el 28 de Junio de 2019: La Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura¹⁵⁹, que contiene algunos cambios sustanciales dirigidos a una potenciación de la sostenibilidad en ambos ámbitos, proponiendo un cambio en el modelo territorial o urbanístico, para atender a la realidad propia de esta Comunidad Autónoma y a los problemas que sufren, entre ellos, la despoblación.

En este sentido, el expositivo de la norma nos advierte que la norma hasta entonces vigente, la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, acusa un problema estructural *"consecuencia de la necesidad de atender a nuestra realidad territorial de núcleos urbanos dispersos en nuestro vasto territorio y poco poblados, con escasa dinámica de crecimiento, en los que lo rural constituye la mayor parte de nuestro territorio. Es por ello que se hace necesaria una revisión en cuanto a los planteamientos de planificación y desarrollo, lo que se apoya, además, en el hecho de que en Extremadura no haya sido posible alcanzar ni el 15% de planes generales que se ajusten a la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura, a pesar de los esfuerzos de financiación por parte de esta comunidad autónoma para la actualización normativa"*.

¹⁵⁹ Diario Oficial de Extremadura núm. 250, de 27 de diciembre de 2018.





Consecuencia de lo anterior es que se da una reconfiguración al suelo no urbanizable, que ahora queda denominado como suelo rústico, siguiendo la senda del legislador estatal y sus situaciones básicas del suelo. Siendo que *"encontrar el equilibrio entre lo rural y lo urbano ha sido el centro de las políticas para la Junta de Extremadura desde su constitución. Y para impulsarlo, la nueva regulación pretende recuperar la necesaria simbiosis que se ha ido diluyendo por la desaparición de la actividad en el campo y la falta de cualificación del empleo en las zonas más rurales"*.

De igual modo, la sostenibilidad adquiere un papel preponderante, manifestado en el artículo 10 de la nueva Ley, y es que *"la Junta de Extremadura ha decidido emprender la transición hacia un referente propio de una economía verde y circular extremeña, que configure un nuevo modelo productivo regional, capaz de generar riqueza y empleo a través de nuestras enormes fortalezas ligadas a nuestros recursos naturales y nuestra especial situación en relación con los graves problemas a los que se enfrenta la humanidad, como son el cambio climático, la pérdida de biodiversidad, la escasez de agua y alimentos de calidad o la imperiosa necesidad de buscar fuentes alternativas de producción de energías [...]. La sostenibilidad de esta ley pasa por la necesaria alineación de esta comunidad autónoma con los objetivos 2020 contra el cambio climático, siendo una región modelo por arrojar huella ecológica positiva. Además, la Junta de Extremadura se alinea con la Declaración de Quito sobre Ciudades y Asentamientos Humanos Sostenibles para todos en el marco de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo urbano sostenible (Hábitat III), que se celebró en 2016, para la adopción de la Nueva Agenda Urbana. Esta Agenda contribuye a la implementación y localización de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de manera integral, y para el logro de los Objetivos para el Desarrollo Sostenible (ODS) y sus metas, incluyendo la meta de construir ciudades y asentamientos humanos inclusivos, seguros y sosteni-*





bles. Pues bien, esta ley incluye una batería de medidas que deben contemplarse en la Planificación Urbanística y Territorial en la que se ven recogidos dichos principios que han inspirado la redacción ex novo del artículo 10 en el que establecen criterios de ordenación sostenible”.

También en el expositivo se hace referencia al Convenio Europeo del Paisaje como instrumento necesario para el desarrollo de determinadas actuaciones, si bien sus previsiones ya formaban parte del ordenamiento jurídico extremeño al haber sido recogidas en la Ley 16/2015, de 23 de abril, de Protección Ambiental de la Comunidad Autónoma de Extremadura¹⁶⁰. Tomándolo como base, la ley reconoce la fusión de los conceptos de patrimonio cultural y natural en una visión integral del paisaje, contemplando tanto los aspectos naturales como los culturales. Además, introduce la dimensión social del paisaje, le otorga la consideración de elemento de bienestar, dando especial cobertura a la relación que se establece entre la persona y el medio que habita y reconoce al Paisaje como elemento fundamental del entorno humano, expresión de la diversidad de su patrimonio común cultural y natural y como fundamento de su identidad. A tales efectos, se recoge la aplicación de dichos principios trasladados del Convenio Europeo del Paisaje en el artículo 10 de Criterios de Ordenación Sostenible, que a su vez derivan en el articulado de los Planes Territoriales y en el de los Planes de Suelo Rústico.

Asimismo, tomando como antecedentes los estudios de paisaje realizados por la Dirección General de Transportes, Ordenación del Territorio y Urbanismo de la Consejería de Fomento, Vivienda, Ordenación del Territorio y Turismo¹⁶¹, el artículo 56 de la nueva Ley recoge la futura redacción de las deno-

¹⁶⁰ Diario Oficial de Extremadura núm. 81, de 29 de Abril de 2015.

¹⁶¹ Realizados por la UTE SIGMATEC Medio Ambiente S.L.-BASOINSA S.L., en el seno de dos proyectos del programa POCTEP (Programa Operativo de Cooperación Transfronteriza España-Portugal), dentro del área de cooperación Centro -Extremadura-Alentejo: Tajo Internacional II (0337_TI_II_4), dentro de su eje II: "Cooperación y gestión conjunta en medio ambiente, pa-





minadas "Normas Técnicas de Planeamiento", que pretenden clarificar cuantos aspectos sean relevantes para el cumplimiento de la nueva normativa.

El título I, bajo la rúbrica de "clasificación del suelo", introduce una novedad importante al sustituir la nomenclatura tradicional de suelo no urbanizable por la de suelo rústico, que es, según su artículo 6.2, "la categoría básica del conjunto del suelo municipal. Está integrado por los terrenos no clasificados como suelo urbano o suelo urbanizable [...]". No se trata de un mero cambio en la nomenclatura de lo conocido como suelo no urbanizable, ya que la intención del legislador es una reconfiguración de esta clase de suelo. Así, si volvemos al expositivo de la norma, se nos advierte que *"de modo tradicional la normativa urbanística reconoce al suelo rústico la naturaleza agropecuaria, forestal y cinegética, siendo esta afirmación una aproximación insuficiente centrada en los aprovechamientos monetizables que a corto o medio plazo generan altos rendimientos. Se obvian así otros aprovechamientos vinculados al territorio y compatibles con sus valores que generan riqueza colectiva a largo plazo: montes de utilidad pública, paisajes de interés, patrimonio cultural y etnográfico, arquitectura popular, entornos de alta calidad para el esparcimiento y la práctica deportiva, turismo vinculado al medio natural o la formación e investigación ligada a la naturaleza, la agroindustria o las energías renovables, todos ellos encuentran en suelo rustico un soporte idóneo"*.

De este modo, la Ley plantea superar la estricta consideración de usos y actividades propias de la "naturaleza tradicional" del suelo rústico ya que la diversidad de nuestra región permite un catálogo mucho más amplio de usos propios que permitan el mantenimiento del medio natural y la población vincu-

trimonio y entorno natural", y ADLA (0544_ADLA_4_P), Eje II: "Cooperación y gestión conjunta en ambiente, patrimonio y prevención de riesgos".





lada a la tierra, todo ello fruto de los análisis efectuados por los instrumentos de ordenación territorial. En este sentido, se reconocen los denominados asentamientos en suelo rústico de naturaleza residencial o productiva, promoviendo herramientas que permitan controlar y corregir los impactos ambientales, paisajísticos y socioeconómicos de los asentamientos mediante su ordenación y adecuación voluntaria a las medidas en cada caso establecidas, regulando las compensaciones necesarias para mitigar los efectos negativos que los asentamientos surgidos al margen del planeamiento hayan originado en su entorno.

Dentro del título II se incluye la relación de instrumentos de ordenación territorial, incluyendo alguna innovación respecto de la regulación anterior, como son los planes de suelo rústico, que son los *"los instrumentos de desarrollo de los Planes Territoriales para la ordenación pormenorizada del suelo rústico de todos o parte de los municipios de un Plan Territorial por ámbitos contiguos, con la finalidad de asegurar la protección de interés supramunicipal en la conservación del paisaje, de los recursos naturales, de los bienes de dominio público y del patrimonio cultural, conforme a lo establecido en esta ley para la ordenación territorial"*, y que tiene un carácter excepcional y voluntario.

Se incluyen aquí otros aprovechamientos vinculados al territorio y compatibles con sus valores susceptibles de generar riqueza colectiva a largo plazo: montes de utilidad pública, paisajes de interés, patrimonio cultural y etnográfico, arquitectura popular, entornos de alta calidad para el esparcimiento y la práctica deportiva, turismo vinculado al medio natural o la formación e investigación ligada a la naturaleza, la agroindustria o las energías renovables, siempre que su ubicación en suelo rústico se considere idónea.

La nueva norma considera que el tratamiento de los usos y actividades no puede reducirse a una simple clasificación de usos permitidos, compatibles,





prohibidos pues es un modelo rígido que no contempla el ajuste en la intensidad o densidad de su aplicación considerando los diferentes paisajes y ecosistemas que forman la región. Se establecen excepciones a la regla general en cuanto a la rehabilitación de edificaciones, a todas las actuaciones que se recogen en la estrategia europea de economía verde y circular y a la instalación agroindustriales de especiales características y que por su interés social deban implantarse en suelo rústico.

En aras de integrar la estrategia europea del paisaje, habrá de incluirse un estudio sobre el paisaje en actuaciones que por sus dimensiones puedan producir efectos adversos sobre este. El propio art. 51.2.f de la norma prevé la figura del Plan Especial de Protección del Paisaje como instrumento complementario de ordenación que podrá formularse en desarrollo de los instrumentos de ordenación urbanística, o con carácter independiente, y podrán contener determinaciones estructurales y detalladas.

Finalmente, también se prevé la transposición de los principios del Convenio Europeo del Paisaje en el documento de Directrices de Ordenación Territorial, actualmente en tramitación por la Junta de Extremadura. Mediante el Decreto 91/2013, de 4 de Junio¹⁶², por el que se acuerda la formulación de las Directrices de Ordenación Territorial de Extremadura, se acometen los trabajos necesarios para dotar a la región de unas Directrices de carácter general para el conjunto de su territorio. Las Directrices de Ordenación Territorial se convierten así en el instrumento de mayor jerarquía normativa en el sistema extremeño de ordenación territorial y urbanística, con un carácter estratégico, que puede sintetizarse como un conjunto de reglas que aseguran una decisión óptima en cada momento.

¹⁶² Diario Oficial de Extremadura, núm. 111 de 11 de Junio de 2013.





Con las Directrices de Ordenación Territorial, se pretende la formulación del conjunto de determinaciones que ordenen y regulen, con carácter estratégico, los procesos de ocupación del territorio por las distintas actividades económicas y sociales, consolidando y potenciando, desde una opción sostenible del desarrollo, la distribución equilibrada de estos procesos en los emplazamientos idóneos y adecuados al interés general.

Otros objetivos son los de definir el marco territorial que permita y asegure la integración y coordinación de las políticas sectoriales así como prevenir las acciones territoriales que requieran la acción conjunta de diferentes Administraciones Públicas, estableciendo las bases suficientes para celebrar los convenios o acuerdos de cooperación que resulten necesarios.

Las determinaciones de las DOTEX incluirán una serie de epígrafes desglosados a continuación:

- a. Diagnóstico del territorio: problemas existentes, tendencias observables sobre su evolución y alternativas de tratamiento.
- b. Criterios generales a los que habrá de acomodarse la acción de las diferentes Administraciones Públicas, marcando los objetivos a alcanzar.
- c. Esquema de articulación territorial, identificando sistemas de ciudades, comarcas e hitos naturales, ejes relacionales e infraestructuras.
- d. Criterios territoriales básicos para la localización de infraestructura, equipamiento y servicios supramunicipales y acciones públicas de fomento al desarrollo sostenible.
- e. Criterios territoriales básicos para uso racional de recursos naturales, protección de valores ecológicos, tratamiento de suelos agrarios, la protección del patrimonio histórico-cultural, y protección frente a riesgos.
- f. Definición de áreas que deban ser objeto de ordenación mediante Planes Territoriales.





- g. Normas de aplicación general o directa y régimen de incompatibilidades y prohibiciones, alternativas y recomendaciones para la acción de las Administraciones y privados.
- h. Condiciones para el seguimiento de los efectos de las DOTEX, así como para la formulación de memorias de gestión en las que se analice el grado de desarrollo de las mismas.
- i. Causas y supuestos de la adaptación o modificación de las DOTEX
- j. Otras determinaciones para el mejor cumplimiento por las Directrices de su función legal.

Finalmente, indicar que una vez aprobadas definitivamente, estas Directrices de Ordenación Territorial vincularán a cualquier instrumento de ordenación territorial, planes de ordenación urbanística, planes, programas y acciones con incidencia territorial o que supongan la ocupación y utilización de suelo, susceptibles de desarrollo por las diferentes Administraciones Públicas en el ejercicio de sus competencias específicas así como aquellas acciones con repercusión territorial o que impliquen aprovechamiento del suelo promovidas por la iniciativa privada.

5.13 GALICIA

La Ley 7/2008, de 7 de julio, de Protección del Paisaje de Galicia¹⁶³, fija las bases de la política de la Comunidad Autónoma en esta materia. Esta Ley se dicta con arreglo a las disposiciones del Convenio Europeo del Paisaje, y pretende reconocer jurídicamente el mismo y promover políticas de protección, entendiéndolo como *"elemento esencial para el bienestar individual y social, cuya protección, gestión y planeamiento comporta derechos y obligaciones para todos"*, tal y como lo define dicho convenio. Esta norma sirve de marco de refe-

¹⁶³ Diario Oficial de Galicia núm. 139, de 18 de Julio de 2008





rencia para todas las otras legislaciones sectoriales y aquellos planes y programas que puedan influir de alguna manera en la modificación, alteración o transformación de los paisajes, en especial cuando afecten a determinados espacios de alto valor natural y cultural, sin perjuicio de lo que dispongan las normas en cada materia, ya sea ambiental, del patrimonio cultural, urbanística, agrícola, forestal, ganadera, turística o industrial, o el resto de la legislación sectorial de aplicación al territorio.

A tales efectos, la Xunta de Galicia prevé la coordinación y cooperación entre aquellas consejerías con competencia en materia territorial, ambiental y cultural y los ayuntamientos como responsables de la aplicación de las políticas de planeamiento en sus territorios, reconociendo, en la Exposición de Motivos de la Ley, que una de las principales características de Galicia es su riqueza paisajística. Así, *"su situación geográfica en el planeta, la cercanía del océano y la existencia de las altas sierras orientales, una contrastada morfología, los millares de ríos que surcan este territorio, la presencia de rocas graníticas y pizarreñas, así como un variado mosaico climático y una elevada diversidad biológica, configuran una riqueza paisajística única e irrepetible. Todos estos elementos son causa y razón de los grandes arenales, estuarios, rías, acantilados y sistemas de dunas en las costas litorales; de amplios o pequeños valles y vaguadas a través de la extensa red fluvial; de altas o bajas llanuras terciarias y cuaternarias; de cumbres, lomas, sierras, montes y despeñaderos, que en una secuencia aparentemente interminable van configurando con una personalidad propia e inolvidable unos paisajes de una indudable belleza y valor. La especial morfología hizo que las personas gallegas tuvieran que vivir estrechamente relacionados a la tierra de una manera íntima y sin parangón en la geografía peninsular. Asentados en millares de lugares que constituyen prácticamente la mitad de los existentes en el Estado español, esta actividad secular incidió de manera diferenciada sobre el territorio, construyendo paisajes singulares con diferente gra-*





do de desarrollo, generando de vez paisajes culturales de extraordinario valor y que son el reflejo fiel de nuestro ser y entender Galicia, de nuestra identidad'.

La situación actual, derivada de un cambio súbito en los usos y costumbres de las gentes como consecuencia del desarrollo socioeconómico en el siglo XX, tuvo como consecuencia una fuerte degradación de los paisajes en áreas muy concretas del territorio. La dinámica demográfica, los cambios en los usos del suelo, el abandono de muchas áreas rurales y la presencia de nuevas actividades económicas motivó la progresiva transformación territorial, generando profundos cambios en los paisajes con pérdida de importantes valores naturales y culturales y la aparición de nuevos paisajes que, en muchos casos, no contenían ninguna de las propiedades diferenciales de los antiguos extinguidos.

Por ello, el gobierno regional, considerando que el paisaje proporciona el marco idóneo para abordar la comprensión y el análisis del territorio, de las políticas de desarrollo sostenible necesarias para su puesta en valor y de los procesos ecológicos que en él tienen lugar, en su condición de elemento fundamental de la calidad de vida de las personas y tomando como premisas el aprovechamiento sostenible de los recursos, un desarrollo urbanístico respetuoso y el reconocimiento de las funciones principales que juegan los ecosistemas naturales, da una especial relevancia a la ecología del paisaje, constituyendo una poderosa herramienta para la ordenación del territorio con criterios de sostenibilidad ecológica y resultando, además, de especial interés para diseñar áreas protegidas, para comprender la evolución y la perturbación que sufren los ecosistemas naturales y la diversidad biológica, y especialmente para comprender y analizar las causas de la artificialización y degradación de los paisajes.

Los principios inspiradores de esta ley, basados en el Convenio europeo del paisaje, se resumen en el reconocimiento jurídico de los paisajes como elemento fundamental del entorno y del bienestar humano, el favorecer una rela-





ción armónica entre los seres humanos y su entorno, definir en este sentido políticas dirigidas a la protección, gestión y ordenación de los paisajes y su integración en las de protección de espacios naturales y ordenación del territorio y las demás políticas sectoriales como las culturales, medioambientales, turísticas, agrarias y económicas, y, finalmente, coordinar las distintas administraciones públicas en materia de paisaje.

Su ámbito de aplicación es la totalidad del territorio de Galicia, con independencia de que las áreas en las que se aplique sean naturales, rurales, urbanas o periurbanas. En su aplicación, queda relacionada con la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del Suelo de Galicia¹⁶⁴, la Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de Ordenación del Territorio de Galicia¹⁶⁵, la Ley 9/2001, de 21 de agosto, de Conservación de la Naturaleza¹⁶⁶ y la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental¹⁶⁷, ésta última de ámbito estatal.

Los instrumentos para la protección, gestión y ordenación del paisaje, que aparecen en el Capítulo III de la norma se concretan en los Catálogos del Paisaje de Galicia, las Directrices de Paisaje, los Estudios de Impacto e Integración Paisajística y los Planes de Acción del Paisaje en Áreas Protegidas.

¹⁶⁴ Diario Oficial de Galicia núm. 34, de 19 de Febrero de 2016.

¹⁶⁵ Diario Oficial de Galicia núm. 233, de 05 de Diciembre de 1995. Última modificación por Ley 3/2018, de 26 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, Diario Oficial de Galicia núm. 247 de 28 de Diciembre de 2018.

¹⁶⁶ Diario Oficial de Galicia núm. 171 de 04 de Septiembre de 2001.

¹⁶⁷ Boletín Oficial del Estado núm. 296, de 11 de diciembre de 2013. Última modificación por Ley 9/2018, de 5 de diciembre, por la que se modifica la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, la Ley 21/2015, de 20 de julio, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes y la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero (BOE de 6 de diciembre de 2018).





Los Catálogos del Paisaje, recogidos en el artículo 9 de la Ley, se refieren a las grandes áreas geográficas establecidas, señalándose su contenido mínimo, la delimitación de las unidades de paisaje y la posibilidad de que en los mismos se identifiquen determinadas zonas como áreas de especial interés paisajístico y fueron aprobados por Decreto 119/2016, de 28 de Julio¹⁶⁸, entrando en vigor el día siguiente a su publicación.

El Catálogo es un documento de carácter técnico que aborda la primera etapa del proceso de planificación del paisaje, consistente en su análisis y diagnóstico, y que sirve de base para la posterior elaboración de las Directrices de Paisaje. El conjunto del Catálogo y las Directrices del Paisaje son el soporte a los diferentes instrumentos de ordenación territorial y urbanística, así como a los Estudios de Impacto e Integración Paisajística y a los informes sectoriales en materia de paisaje.

Un objetivo adicional del Catálogo, contemplado en la Estrategia Gallega del Paisaje, es la concienciación y sensibilización de la sociedad, así como la puesta en valor del paisaje gallego, contribuyendo a una cultura y conocimiento de la población sobre el paisaje. Este catálogo pretende sentar las bases para la planificación, gestión y protección del paisaje de Galicia, estableciendo criterios comunes y metodologías de análisis para futuros trabajos, estudios y planes a mayor escala vinculados al paisaje y se estructura en dos partes: Una Memoria de carácter general y una segunda parte donde se detallan las grandes áreas paisajísticas (I. Serras Orientais, II. Serras Surorientais, III. Chairas e Fosas Luguesas, IV. Chairas, Fosas e Serras Ourensás, V. Ribeiras Encaixadas do Miño e do Sil, VI. Costa Sur- Baixo Miño, VII. Galicia Central, VIII. Rías Baixas, IX.

¹⁶⁸ Diario Oficial de Galicia núm. 160, de 25 de Agosto de 2016.





Chairas e Fosas Occidentais, X. Golfo Ártabro, XI. Galicia Setentrional y XII. A Mariña-Baixo Eo).

Estas áreas de especial interés paisajístico se conforman en atención a los valores naturales y culturales allí presentes y, además de ellas, tendrán la consideración de áreas de especial interés paisajístico, a efectos de los artículos 9.3 y 12.3 de la Ley 7/2008, las siguientes:

1. Los espacios de interés paisajístico delimitados por el Plan de ordenación del litoral de Galicia, aprobado por el Decreto 20/2011, de 10 de febrero¹⁶⁹.
2. Los ámbitos que, en su caso, los planes generales de ordenación municipal cuya entrada en vigor se produzca con posterioridad a la del Catálogo de los paisajes clasifiquen como suelo rústico de especial protección paisajística, de conformidad con lo previsto en el artículo 34.3 de la Ley 2/2016 del suelo de Galicia, previo informe favorable del organismo competente en materia de paisaje.
3. Los paisajes protegidos declarados de conformidad con lo establecido en la Ley 9/2001 de conservación de la naturaleza, y el artículo 35 de la Ley 42/2007 del patrimonio natural y de la biodiversidad¹⁷⁰.
4. Los ámbitos que, en su caso, delimiten los instrumentos de ordenación del territorio, de conformidad con lo previsto en la Ley 10/1995 de ordenación del territorio de Galicia.

¹⁶⁹ Diario Oficial de Galicia núm. 37, de 23 de Febrero de 2011.

¹⁷⁰ Boletín Oficial del Estado núm. 299, de 14 de Diciembre de 2007. Última modificación por Ley 7/2018, de 20 de julio (BOE de 21 de julio de 2018).





En caso de que alguno de los ámbitos a los que se refieren los apartados 2), 3) y 4) coincida con alguna de las áreas de especial interés paisajístico delimitadas por el Catálogo de los paisajes de Galicia, el plan urbanístico o instrumento de ordenación del territorio, o el estudio que realice el órgano competente en materia de espacios naturales, revisará la delimitación, con la mayor concreción y detalle propios de tales documentos. La delimitación que finalmente establezcan sustituirá a la recogida en el Catálogo de los paisajes de Galicia, sin necesidad de tramitar un expediente de modificación del mismo. En estos casos, en la tramitación del plan general de ordenación municipal o del instrumento de ordenación del territorio, deberá obtenerse el informe favorable del órgano autonómico competente en materia de paisaje.

Por otro lado, las Directrices del Paisaje, recogidas en el artículo 10 de la Ley de 2008, definen los objetivos de calidad paisajística para cada unidad de paisaje, medidas específicas para ámbitos degradados, indicadores de calidad paisajística para control y seguimiento de las unidades. Además incluyen normas y recomendaciones para los planes urbanísticos, sectoriales y estrategias regionales, que serán vinculantes para los planes sectoriales y urbanísticos. Por otra parte los documentos de referencia de los planes y programas sometidos a evaluación ambiental deberán recoger las normas establecidas en las directrices.





También se subraya en este Capítulo III de la Ley no sólo la integración de los criterios dirigidos a la protección del paisaje en las evaluaciones ambientales estratégicas de aquellos planes y programas que deban someterse a este procedimiento con arreglo a lo que prevé la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental¹⁷¹, sino también a los Estudios de Impacto e Integración Paisajística que deben constar en todos aquellos proyectos sujetos a la evaluación de impacto ambiental, en los que se evaluarán los efectos del proyecto sobre el paisaje, determinando sus contenidos mínimos.

Los estudios de impacto e integración paisajística, recogidos en el Artº 11 de la Ley de 2008, se incluirán en el Estudio de Impacto Ambiental de todos los proyectos que deben someterse a la Declaración de Impacto Ambiental. Deberán justificar la incorporación de los objetivos de calidad y determinaciones de las directrices, e incluir los criterios y medidas para alcanzar la integración paisajística del proyecto.

En las áreas de especial valor paisajístico, reglamentariamente se establecerán los supuestos en que los proyectos que se propongan deberán incluir estos estudios de impacto e integración paisajística.

Los Planes de acción del paisaje en áreas protegidas (Artº 12 de la Ley de 2008), se elaborarán para los espacios protegidos en la normativa gallega relativa a la conservación de la naturaleza, integrándose posteriormente en los instrumentos de planificación y ordenación del área previstos en esta normativa. Los planes de acción se ajustarán a las directrices y a los objetivos de calidad,

¹⁷¹ BOE núm. 296 de 11 de Diciembre de 2013. Última modificación por Ley 9/2018, de 5 de diciembre, por la que se modifica la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, la Ley 21/2015, de 20 de julio, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes y la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero (BOE núm. 294, de 6 de diciembre de 2018).





incluyendo medidas para el mantenimiento mejora, recuperación y regeneración de los espacios presentes en el área. En las áreas de especial valor paisajístico, la consejería competente en la materia de medio ambiente promoverá que dispongan de la protección precisa para mantener sus valores.

También debe hacerse referencia al Consejo Asesor del Paisaje de Galicia, creado y regulado por Decreto 19/2018, de 1 de Febrero¹⁷², y previsto ya en la Disposición Final Segunda del decreto 119/2016, de 28 de Julio, por el que se aprueba el Catálogo de los paisajes de Galicia, cuya colaboración con el Instituto de Estudios del Territorio de Galicia va encaminada a garantizar el cumplimiento de la Ley 7/2008, de 7 de julio, de protección del paisaje de Galicia antes de que se apruebe la revisión o actualización de las áreas de especial interés paisajístico y de las unidades de paisaje identificadas y delimitadas en el Catálogo de los paisajes de Galicia, con carácter preceptivo.

Se le encomienda, asimismo, la evaluación del estado de conservación de los paisajes de Galicia y el análisis de su previsible evolución y realización de propuestas en materia de paisaje, la formulación de medidas que favorezcan la integración de la consideración del paisaje en las distintas políticas sectoriales, así como el impulso de la cooperación interadministrativa en materia de paisaje. Para ello, forman parte de este Consejo, las administraciones públicas implicadas con independencia de su ámbito competencial y/o territorial, contando con el asesoramiento de los expertos en los diferentes campos del estudio del paisaje en representación de cada uno de los valores recogidos en el Catálogo de los paisajes de Galicia (naturales/ecológicos, culturales/patrimoniales, estéticos/panorámicos y de uso) y con la representación de aquellos sectores de la sociedad que reflejan la percepción del paisaje existente en la población, intentando propiciar una adecuada coordinación de la política en materia de paisaje en la región.

¹⁷² Diario Oficial de Galicia núm. 36, de 20 de Febrero de 2018.





Para terminar, hay que hacer alusión también a la Planificación 2017-2020 de la Estrategia del Paisaje Gallego¹⁷³ en la que, una vez superados diversos objetivos y hitos de la fase anterior de la estrategia, como la aprobación del Catálogo de los paisajes de Galicia, se viene a dar continuidad a algunas de las acciones iniciadas en los períodos anteriores, así como por la identificación de nuevas metas, que surgen de los resultados de las etapas anteriores y de la evolución del contexto territorial, socioeconómico e institucional, teniendo siempre presente el fin último de protección, gestión y ordenación de los paisajes gallegos.

Una de las nuevas medidas recogidas son los Pactos por el paisaje, para cumplir con el objetivo de gobernanza y, que consisten en acuerdos voluntarios entre la Administración pública, las entidades locales y los agentes socioeconómicos de un determinado territorio para llevar a cabo medidas y acciones para la protección y mejora del paisaje de esa zona. En esta línea se pretende la colaboración con la Federación Gallega de Municipios y Provincias (FEGAMP) con objeto de incentivar y facilitar estos pactos.

Una vez aprobados el Catálogo y las Directrices de Paisaje, los dos instrumentos integrales de protección, gestión y ordenación del paisaje que abarcan la totalidad del territorio gallego, la nueva Estrategia pretende implementar los planes de acción del paisaje previstos en la Ley de protección del paisaje de Galicia para espacios protegidos, con el fin del mantenimiento, mejora, recuperación o regeneración de los paisajes presentes en esas áreas. Estos planes servirán para planificar, diseñar y coordinar actuaciones de mejora paisajística, tales como: programas específicos para la limpieza de los espacios, desmantelamiento de construcciones abandonadas, rehabilitación de infraestructuras

¹⁷³ Instituto de Estudios del Territorio de Galicia, Octubre 2017.





existentes con un diseño de calidad que contribuya a la mejora del paisaje (miradores, construcciones de interés, etc.).

5.14 ISLAS BALEARES

El régimen jurídico de la ordenación territorial y urbanística de las Islas Baleares había venido articulándose tradicionalmente a través de normas dispersas de carácter sectorial. Muchas de ellas tenían una vertiente medioambiental o se centraban en aspectos concretos. Como ejemplos del primer grupo nos encontramos la Ley 1/1984, de 14 de marzo, de ordenación y protección de áreas naturales de interés especial¹⁷⁴, en el marco de la cual se dictaron otras normas de rango legal de protección de espacios, o la Ley 1/1991, de 30 de enero, de espacios naturales y de régimen urbanístico de las áreas de especial protección de las Illes Balears¹⁷⁵, aún vigente en la actualidad.

Del segundo grupo de normas podemos destacar la Ley 8/1988, de 1 de junio, de edificios e instalaciones fuera de ordenación¹⁷⁶, la Ley 12/1988, de 17 de noviembre, de campos de golf¹⁷⁷, la Ley 10/1989, de 2 de noviembre, de sustitución de planeamiento urbanístico municipal¹⁷⁸, o la Ley 1/1994, de 23 de marzo, sobre condiciones para la reconstrucción en suelo no urbanizable de edificios e instalaciones afectadas por obras públicas o declaradas de utilidad pública y ejecutadas por el sistema de expropiación forzosa¹⁷⁹.

¹⁷⁴ Boletín Oficial de las Islas Baleares núm. 7, de 9 de Mayo de 1984.

¹⁷⁵ Boletín Oficial de las Islas Baleares núm. 31, de 9 de Marzo de 1991.

¹⁷⁶ Boletín Oficial de las Islas Baleares núm. 77, de 28 de Junio de 1988.

¹⁷⁷ Boletín Oficial de las Islas Baleares núm. 145, de 3 de Diciembre de 1988.

¹⁷⁸ Boletín Oficial de las Islas Baleares núm. 145, de 13 de Noviembre de 1989.

¹⁷⁹ Boletín Oficial de las Islas Baleares núm. 47, de 19 de abril de 1994.





En algunas de las normas anteriores, las referencias al paisaje se hacen de forma expresa. Así, el Preámbulo de la Ley 1/1991 recoge *que "la protección de espacios en base a sus excepcionales valores naturales o paisajísticos es uno de los objetivos permanentes de toda la Legislación urbanística y de ordenación territorial"*. Dicha norma se fundamenta, según indica su Preámbulo, en la necesidad y urgencia de dotar al patrimonio natural y paisajístico de interés de un régimen urbanístico protector que facilite su conservación e impida su degradación, tanto por los valores intrínsecos de este patrimonio como por motivos sociales y económicos, ya que la calidad de vida de la region queda supeditada al funcionamiento y a los resultados de una economía de servicios basada en gran parte en el disfrute de recursos naturales, ambientales y paisajísticos.

Considerando que la Ley 1/1984, de 14 de marzo marca un punto de inflexión en el proceso de conservación de los espacios naturales de las Islas Baleares, las leyes dictadas con posterioridad vienen a proteger los espacios más amenazados de degradación por el desarrollo urbanístico dotando de una real protección urbanística a todas las áreas naturales de las Islas Baleares que a nivel comunitario la requieren.

Aparte de estas normas, cabe mencionar especialmente dos leyes que sí van más allá de una regulación puntual y que abarcan ámbitos más importantes: la Ley 10/1990, de 23 de octubre, de disciplina urbanística¹⁸⁰, y la Ley 6/1997, de 8 de julio, del suelo rústico de las Illes Balears¹⁸¹. En esta última, su título IV contiene la definición de las características básicas a las que habrán de ajustarse las edificaciones, así como de las condiciones a que deberá ajustarse el tratamiento arquitectónico y paisajístico de su entorno, de modo que se garantice su mejor integración en el medio rural. Asimismo, se determina la nece-

¹⁸⁰ Boletín Oficial de las Islas Baleares núm. 141, de 17 de Noviembre de 1990.

¹⁸¹ Boletín Oficial de las Islas Baleares núm. 88, de 15 de Julio de 1997.





sidad de desarrollo posterior de los principios básicos formulados, a fin de adaptarlos a la realidad de cada zona concreta.

Este marco normativo se mantiene casi intacto hasta la aprobación de la Ley 4/2008, de 14 de mayo¹⁸², de medidas urgentes para un desarrollo territorial sostenible en las Islas Baleares, que fija un mínimo régimen jurídico en cuanto a las clases de suelo, y que, a su vez, fue sustituida por la Ley 7/2012, de 13 de junio, de medidas urgentes para el desarrollo urbanístico sostenible.

En la exposición de motivos de la primera se reconoce la obligación de los poderes públicos de proteger de forma efectiva los espacios naturales y las áreas rurales y de preservar el paisaje como un valor cultural y social y como activo económico del territorio, dada la cada vez mayor dimensión social de los valores estéticos e identitarios del paisaje. Reconoce, asimismo, la necesidad de reorientar las pautas de desarrollo del territorio y evitar la ocupación de las zonas paisajísticamente más valiosas o las áreas con valores naturales y culturales incuestionables.

Pero fue la Ley 2/2014, de 25 de marzo¹⁸³, de ordenación y uso del suelo (LOUS), la ley que estableció por primera vez una regulación general de la actividad urbanística con una finalidad codificadora de una normativa hasta entonces fragmentaria y dispersa bajo el Principio de Desarrollo Sostenible, si bien dejó fuera de su ámbito la regulación del suelo rústico.

¹⁸² Boletín Oficial de las Islas Baleares núm. 68, de 17 de Mayo de 2008.

¹⁸³ Boletín Oficial de las Islas Baleares núm. 43, de 29 de marzo de 2014.





Con la aprobación del Decreto-Ley 1/2016, de 12 de enero, de medidas urgentes en materia urbanística¹⁸⁴, se pretende la revisión en profundidad de la Ley del suelo dándose un plazo máximo de dos años para su aprobación. Así, el 29 de Diciembre de 2017 se dicta la Ley 12/2017, de Urbanismo de las Islas Baleares (LUIB)¹⁸⁵, que entró en vigor el 1 de Enero de 2018.

Esta ley, por fin, incorpora tanto el régimen urbanístico del suelo rústico, como los aspectos de planeamiento y gestión relativos a esta clase de suelo con el propósito de regular integralmente la actividad urbanística, configurándola como función pública pero insertando su regulación en el bloque normativo ambiental, constituido por los derechos a disfrutar de un medio ambiente adecuado, de una vivienda digna y del patrimonio histórico, cultural y artístico. El bloque normativo ambiental, presidido por el principio de desarrollo sostenible, constituye el eje estructural de la política territorial e informa al resto de políticas públicas que incidan en el uso del territorio o de otros recursos naturales, en clara sintonía con el urbanismo sostenible recogido en la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo¹⁸⁶, y la consiguiente orientación de las políticas públicas hacia la rehabilitación de los tejidos urbanos existentes. También se incide en la importancia de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas¹⁸⁷, modificada por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana¹⁸⁸, que aportó instrumentos jurídicos relevantes para la ejecución de las actuaciones sobre el medio urbano.

¹⁸⁴ Boletín Oficial de las Islas Baleares núm. 6, de 13 de Enero de 2016.

¹⁸⁵ Boletín Oficial de las Islas Baleares núm. 160, de 29 de Diciembre de 2017.

¹⁸⁶ Boletín Oficial del Estado núm. 128, de 29 de Mayo de 2007.

¹⁸⁷ Boletín Oficial del Estado núm. 153, de 27 de Junio de 2013.

¹⁸⁸ Boletín Oficial del Estado núm. 261, de 31 de Octubre de 2015.





En materia de planeamiento, la nueva norma deja atrás la concepción del plan general como un instrumento omnicompreensivo, que contiene la ordenación detallada en suelo urbano debido a la inclusión en el procedimiento de los informes preceptivos, en algunos casos vinculantes, impuestos por la legislación sectorial estatal y autonómica (carreteras, costas, puertos, aeropuertos, movilidad, paisaje, patrimonio histórico-arquitectónico y arqueológico, accesibilidad, sostenibilidad y, sobre todo, la evaluación ambiental estratégica) y pasa a distinguir dos instrumentos de ordenación, uno (el plan general) para las determinaciones estructurales y otro (el plan de ordenación detallada) para el detalle y desarrollo de las primeras. Con ello, además de aligerar el contenido del plan general, y centrarlo en la definición del modelo territorial, se aclara también la delimitación de competencias entre ayuntamientos de población superior a los 10.000 habitantes y consejos insulares en los procesos de aprobación del planeamiento: estos tienen que controlar la ordenación estructural (determinaciones de ámbito supramunicipal-territorial), mientras que la ordenación detallada (determinaciones de ámbito municipal, fundamentalmente urbana) se reserva a la autonomía municipal.

Las novedades que se introducen en materia de gestión urbanística pretenden mejorar la transparencia en los procedimientos de reclasificación y recalificación de suelo, reforzar la participación pública en la proporción adecuada y justa en el reparto de las plusvalías generadas por la acción urbanística, fomentar los procesos de concertación entre propietarios, empresarios y administración en proporción a los derechos que cada uno representa y, en definitiva, garantizar un crecimiento urbano equilibrado dotacionalmente y sostenible en términos económicos, sociales y ambientales.

El propio dispositivo de la ley, en cuanto a las finalidades y atribuciones de la actividad urbanística, reconoce en el apartado segundo del artículo 3 que,





en virtud del principio de desarrollo sostenible, las políticas públicas relativas a la regulación, la ordenación, la ocupación, la transformación y el uso del suelo deberán propiciar el uso racional de los recursos naturales y armonizar los requerimientos de la economía, la ocupación, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades, la salud y la seguridad de las personas, y la protección del medio ambiente y contribuir, entre otros, 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"* (apartado c), a *"valorar las funciones agrarias, ganaderas, forestales, territoriales, ecológicas y paisajísticas de las áreas rurales"* (apartado o) y a *"considerar los efectos paisajísticos en toda actuación urbanística"* (apartado p).

Asimismo, se indica, dentro de las determinaciones de carácter estructural de los planes generales, la obligación de incluir en los mismos la normativa general para las dos categorías básicas de suelo rústico y las medidas para la protección del medio ambiente, la naturaleza y el paisaje, los elementos y los conjuntos naturales o urbanos, de conformidad, en su caso, con la legislación específica que sea aplicable en cada supuesto (artículo 37.h).

En su artículo 45, recoge la figura de los Planes Especiales como instrumentos de planeamiento que podrán ser autónomos, cuando se formulen para el establecimiento de ordenaciones sectoriales, parciales o específicas, o de desarrollo, cuando desarrollen instrumentos de ordenación territorial o municipales y que tendrán por objeto, entre otros, la protección del paisaje o de las vías de comunicación (apartado 2.d).

La norma hace también una referencia expresa a la materia paisajística, reconociéndola como de aplicación directa en su artículo 68, y determinando que, de conformidad con la legislación estatal de suelo, las instalaciones, cons-





trucciones y edificaciones se adaptarán, en los aspectos básicos, al ambiente en que estuviesen situadas, y a este efecto:

"a) Las construcciones en lugares inmediatos o que formen parte de un grupo de edificios de carácter artístico, histórico, arqueológico, típico o tradicional armonizarán con estos, o cuando, sin existir conjuntos de edificios, hubiera alguno de gran importancia o calidad de las características indicadas.

b) 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, la masa, la altura de los edificios, los muros y los cierres o la instalación de otros elementos, limiten el campo visual para contemplar las bellezas naturales, romper la armonía del paisaje o desfigurar la perspectiva propia del mismo".

Concluye este precepto con la imposición al planeamiento urbanístico, cuando defina la ordenación, de respetar lo establecido en este punto (apartado 2).

5.15 LA RIOJA

El Gobierno de La Rioja, como primer paso en la implementación Convenio Europeo del Paisaje, procedió al reconocimiento jurídico del mismo integrándolo en las políticas de ordenación del territorio y urbanismo. Así, la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja (LOTUR)¹⁸⁹, contiene varias referencias en su articulado tales como su inclusión en la Directriz de Protección del Suelo No Urbanizable de La Rioja (artículo

¹⁸⁹ Boletín Oficial de La Rioja núm. 59, de 4 de Mayo de 2006.





26)¹⁹⁰, la obligación de incluir como suelo no urbanizable de categoría especial en el Plan General Municipal aquellos terrenos que se encuentren sometidos a algún régimen especial de protección incompatible con su transformación, de acuerdo con los distintos instrumentos de ordenación territorial o la legislación sectorial, en razón de sus valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales (artículo 45.a) y adoptar las medidas de protección del territorio y del paisaje que fuesen necesarias (artículos 62.3 y 68.b), o el desarrollo, a través de Planes Especiales, de las previsiones contenidas en los instrumentos de ordenación del territorio y sin necesidad de previa aprobación del planeamiento municipal con la finalidad de proteger el paisaje, entre otros, para su conservación y mejora (artículo 78, apartados 1.b, 2.b y 3.b. En este último, en ausencia de instrumentos de planeamiento).

Esta norma ha sido recientemente modificada por la Ley 3/2019, de 18 de Marzo¹⁹¹, en cuya Exposición de Motivos se señala que la Consejería de Fomento y Política Territorial de la Comunidad Autónoma se encuentra tramitando la Directriz de Protección del Suelo No Urbanizable de La Rioja, instrumento de ordenación territorial que vendrá a sustituir al Plan especial de Protección del Medio Ambiente de La Rioja y que tendrá, como finalidad principal, el establecimiento de las medidas necesarias para asegurar la protección, conservación, catalogación y mejora de los espacios naturales, del paisaje y del medio físico rural.

Por otro lado, el Plan Especial tramitado con mayor incidencia paisajística relevante a nivel regional han sido el de Protección del Medio Ambiente Natural

¹⁹⁰ "La Directriz de Protección del Suelo No Urbanizable de La Rioja tiene como objeto establecer las medidas necesarias, en el orden urbanístico y territorial, para asegurar la protección, conservación, catalogación y mejora de los espacios naturales, del paisaje y del medio físico rural".

¹⁹¹ Boletín Oficial de La Rioja núm. 34, de 20 de Marzo de 2019.





de La Rioja (PEPMAN)¹⁹², que tuvo por objeto establecer las medidas necesarias, en el orden urbanístico y territorial, para asegurar la protección, conservación, catalogación y mejora de los espacios naturales, del paisaje y del medio físico rural, teniendo en cuenta la Red de Espacios Protegidos de La Rioja.

El PEPMAN no clasifica ni ordena el suelo, sólo establece unas categorías según sus cualidades físicas y valores y fija ciertas limitaciones de uso para preservarlas. Su ámbito comprende toda la Comunidad Autónoma de La Rioja, y se aplica tanto en los municipios que carecen de planeamiento municipal o que éste no contiene determinaciones precisas para la protección del medio físico, como en aquellos, que contando con Plan General Municipal, las determinaciones en materia de protección del medio físico son menos restrictivas que las que recoge el PEPMAN. También los planes futuros deben ajustarse a las prescripciones relativas a la protección del medio físico contenidas en este Plan

En desarrollo de este Plan se han elaborado otros Planes Especiales, entre los que encontramos el del Embalse González-Lacasa¹⁹³, que viene a desarrollar lo previsto en el PEPMAN en cuanto a la definición de actuaciones territoriales de carácter positivo y al tratamiento en profundidad de la problemática completa del espacio del embalse debido a la creciente utilización del mismo con fines recreativos y el aumento del turismo, provocando una ocupación de su entorno no acorde ni respetuosa con sus valores naturales, el de Icnitas¹⁹⁴, que tenía por objeto conservar, catalogar y proteger un concreto patrimonio paleontológico, esto es, los yacimientos de huellas de dinosaurio e itinerarios ubicados en Enciso, Cornago e Igea mediante la regulación urbanística de usos del suelo y actividades así como conseguir una zona más atractiva y mejor do-

¹⁹² Aprobado definitivamente el 28 de junio de 1988, Boletín Oficial de La Rioja de 30 de Junio de 1988.

¹⁹³ Aprobado definitivamente el 10 de Noviembre de 1995, Boletín Oficial de La Rioja de 1 de Febrero de 1996.

¹⁹⁴ Aprobado definitivamente el 1 de Julio de 1994, Boletín Oficial de La Rioja de 15 de Diciembre de 1994.





tada para incrementar su valor turístico y cultural, el del Camino de Santiago¹⁹⁵, calificado como Bien de Interés Cultural, con el que se pretende definir con precisión el trazado del Camino para la recuperación y protección del trazado y de su entorno rural y urbano con el objetivo, entre otros, de conseguir una auténtica protección ambiental y paisajística, en el entorno inmediato del Camino y en un área más amplia que le pueda influir mediante afecciones visuales, estableciendo unas bandas de protección, que delimitan ámbitos de mayor a menor intensidad de protección, singularizando los tramos urbanos y el entorno de núcleos de población, el de Monasterios de San Millán de la Cogolla¹⁹⁶, declarados Monumentos Histórico-Artísticos el 3 de junio de 1931, y actualmente declarados Bien de Interés Cultural con categoría de Monumento, que tiene como objetivo establecer las determinaciones para la protección y revitalización de los Monasterios de Suso y Yuso, su entorno y área de influencia, para garantizar que las actuaciones que se desarrollen no supongan un impacto sobre los bienes a proteger y que además permitan el mantenimiento de la actividad tradicional, el del Aeropuerto de Logroño¹⁹⁷, justificado desde el punto de vista del interés público, por la necesidad de dotar de infraestructuras de nueva creación sobre las instalaciones existentes al aeropuerto de Logroño-Agoncillo, lo que conllevaba a su vez la necesidad de garantizar su adecuada integración como elemento esencial en la estructura general y orgánica del territorio, y, finalmente, el Plan Especial de Alto Oja¹⁹⁸, que tiene por objeto la protección de los valores naturales y paisajísticos del Alto Oja y conseguir que sean compatibles con la forma de vida, cultura y ocio de sus pobladores y visitantes. Para ello, este instrumento propone delimitaciones de suelo para el establecimiento del

¹⁹⁵ Aprobado definitivamente el 10 de Agosto de 1998, Boletín Oficial de La Rioja de 21 de Enero de 1999.

¹⁹⁶ También denominado Plan Especial de Protección de los Monasterios de Suso y Yuso, fue aprobado definitivamente el 7 de agosto de 2000, Boletín Oficial de La Rioja de 3 de octubre de 2000.

¹⁹⁷ El Plan Especial del Sistema General Aeroportuario de Logroño-Agoncillo fue aprobado definitivamente con fecha 22 de octubre de 2003, Boletín Oficial de La Rioja de 7 de Febrero de 2004.

¹⁹⁸ Aprobado definitivamente con fecha 6 de Septiembre de 2005, Boletín Oficial de La Rioja de 27 de Septiembre de 2005.





régimen jurídico correspondiente, definiendo los elementos fundamentales de la estructura general adoptada para la ordenación urbanística del territorio y estableciendo las determinaciones orientadas a promover su sostenibilidad, desarrollo y ejecución. En la redacción de este Plan se han tenido en cuenta otros Instrumentos de Ordenación Territorial, concretamente, los diferentes Planeamientos Municipales de los cuatro municipios integrados, las Directrices de Ordenación Territorial, las Normas Urbanísticas Regionales, el Plan Especial de Protección del Medio Ambiente Natural de La Rioja (PEPMAN), el Plan Especial de la Estación Invernal de Valdezcaray, el Proyecto de Regulación del Río Oja, el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Sierra de la Demanda, el Proyecto de acondicionamiento y restauración de las riberas del río Oja, el Plan de Recuperación de la Perdiz Pardilla en La Rioja, el Plan de Recuperación del Visón europeo en La Rioja, el Plan de Recuperación de la Androsela, los proyectos y estudios promovidos por la Dirección General de Política Territorial y la Agenda 21 de Ezcaray.

Paralelamente, se han realizado diversos estudios que han identificado y caracterizado los paisajes riojanos¹⁹⁹, delimitando el territorio en 215 unidades de paisaje en colaboración con el Departamento de Proyectos y Planificación Rural de la Universidad Politécnica de Madrid, con el objetivo de disponer de una herramienta cartográfica para que el paisaje entrara a formar parte de la toma de decisiones en la planificación territorial.

En dichos estudios, no sólo se han actualizado y tipificado las características y descripciones de las unidades de paisaje existentes en la región, sino que se han descrito y diseñado una ficha para cada unidad donde se han recogido y valorado las mismas con objeto de reunir toda la información en un for-

¹⁹⁹ Estudio y Cartografía del Paisaje de la CAR: <https://www.larioja.org/territorio/es/ordenacion-territorio-urbanismo/paisaje/estudio-cartografia-paisaje>





mato más accesible y manejable tanto para la Comunidad Autónoma como para la gestión local, así como para la presentación de dicha información de manera más "entendible" a los usuarios no familiarizados con la información paisajística.

Como continuación de este trabajo, se ha elaborado el "Inventario y Caracterización de Paisajes Singulares y Sobresalientes de La Rioja"²⁰⁰, donde se recopilaron los paisajes existentes en función de sus tipologías. Así, el Paisaje Singular es aquel extraordinario, raro o excelente cuyo valor emana de sus características intrínsecas, el Paisaje Sobresaliente, aquel que se distingue o destaca entre otros similares, apreciando su calidad de forma comparativa con el resto, la Singularidad paisajística se refiere a aquellos espacios del territorio, que presentan singularidad, por su rareza o excelente valor o por ambos, pero que sus dimensiones no permiten clasificarlo como paisaje, de forma que en si mismo no hace paisaje, pero que aporta singularidad al paisaje al que pertenece y la Singularidad cultural se vincula a aquellos elementos generalmente arquitectónicos, que presentan singularidad por su rareza o excelente valor, y que en si mismos no constituyen paisaje, pero que aporta singularidad al paisaje que los contiene.

Las colaboraciones con la Universidad Politécnica de Madrid no se han limitado al ámbito territorial, si no que en el año 2004 se iniciaron Proyectos de Integración Ecológico-Paisajística²⁰¹ de los núcleos urbanos desde los puntos de vista ecológicos y del paisaje. En estos proyectos se desarrolla una metodología basada en la descripción y diagnóstico de los problemas ambientales del municipio, desembocando en la propuesta de soluciones concretas y en el desarrollo de actuaciones destinadas a la restauración de los aspectos más conflictivos o de aquellos elegidos en función de su interés. Los municipios de referencia han sido San Asensio, Galilea y Ecoparque en el año 2004, Nalda, Albelda de Iregua

²⁰⁰ <https://www.larioja.org/territorio/es/ordenacion-territorio-urbanismo/paisaje/inventario-caracterizacion-paisajes-singulares-sobresalientes>

²⁰¹ <https://www.larioja.org/territorio/es/ordenacion-territorio-urbanismo/paisaje/proyectos-integracion-ecologico-paisajistica>





y Murillo del Río Leza en el año 2005, Alberite, Lardero y Villamediana de Iregua en el año 2006, y Ribrafrecha, Entrena y Daroca de Rioja en el año 2008.

De la misma forma, se han llevado a cabo otro tipo de actuaciones paisajísticas como la "Recuperación del Paisaje en el Camino del Ebro, Camino de Santiago". Este proyecto se ha desarrollado durante los años 2005 y 2006 identificando distintas unidades de actuación, describiendo y valorando obras de gestión y ordenación del paisaje en espacios públicos de los municipios riojanos (desde Alfaro hasta Logroño). Como objetivo general, el proyecto contemplaba el mantenimiento de la calidad paisajística y de la imagen de los municipios del Camino. Durante el año 2007 se abordó este mismo estudio en la primera parte del Camino Francés (desde Logroño hasta Nájera) y en el año 2008 la segunda parte del mismo (desde Nájera hasta Grañón).

5.16 MADRID

La Comunidad de Madrid, a diferencia de otras Comunidades Autónomas, no dispone una legislación específica sobre paisaje, siendo las dos leyes con mayor incidencia en la materia la ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid²⁰² y la ley 3/2013, de 18 de junio, de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid²⁰³.

No obstante, y a pesar de no disponer de leyes paisajísticas específicas, Madrid puede considerarse pionera en España en materia de estudios de paisaje para la planificación territorial. A mediados de los años noventa y antes, por

²⁰² Publicada en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid núm. 177, de 27 de Julio de 2001 y BOE núm. 245, de 12 de Octubre de 2001. Última redacción por Ley 2/2018, de 4 de mayo, de modificación de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, para la regulación de los desarrollos urbanísticos a través de fases o unidades funcionales.

²⁰³ Publicada en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid núm. 144, de 19 de Junio de 2013 y BOE núm. 247 de 15 de Octubre de 2013.





tanto, de que fuera aprobado el Convenio Europeo de Paisaje, se procedió a la realización de un estudio exhaustivo de los paisajes de la región que dió lugar al libro "Los paisajes de Madrid: naturaleza y medio rural"²⁰⁴.

La Ley 7/1990, de Protección de Embalses y Zonas Húmedas de la Comunidad de Madrid²⁰⁵ fue uno de los primeros instrumentos tendentes a la conservación de elementos paisajísticos autóctonos, ya que, desde una óptica conservacionista, propicia una gestión protectora y restauradora de la calidad de las aguas superficiales y subterráneas y de los ecosistemas asociados a ellas, sin olvidar otros intereses legítimos.

En desarrollo de esta norma se dictó el Decreto 265/2001, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Plan de Actuación sobre Humedades Catalogadas de la Comunidad de Madrid²⁰⁶, dada la importancia paisajística de los marjales y de las Zonas Húmedas existentes en la Comunidad, constituyéndose, todos ellos, como unidades y recursos paisajísticos de necesaria consideración en los Estudios de Paisaje.

Como consecuencia directa de esta normativa, la inclusión de un humedal en el Catálogo comportará los siguientes efectos:

a) La elaboración por la Agencia de Medio Ambiente de un Plan de Actuación sobre humedales catalogados que establezca las medidas de intervención y gestión adecuadas para asegurar la conservación de estas zonas.

b) Los terrenos que forman un humedal y su zona periférica de 50 metros, medidos a partir del límite del máximo nivel habitual de sus aguas, quedan clasificados, a todos los efectos, como suelo no urbanizable objeto de protección especial.

²⁰⁴ Gómez Mendoza (dir.), Alianza Editorial, S.A. Mayo 2019. ISBN: 8420644889 ISBN-13: 9788420644882.

²⁰⁵ Publicada en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid núm. 163, de 11 de Julio de 1990 y en el BOE núm. 234 de 29 de Septiembre de 1990.

²⁰⁶ Publicada en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid de 20 de diciembre de 2001, corrección de errores, 23 de enero de 2002.





La Ley 7/2000, de 19 de junio, de rehabilitación de espacios urbanos degradados y de inmuebles que deban ser objeto de preservación²⁰⁷ parte de la necesidad de sensibilizar tanto a las Administraciones Públicas como a los ciudadanos ante la necesidad de conservar el patrimonio arquitectónico, con especial referencia a los centros de las ciudades, aun cuando el fenómeno se manifieste en términos más generales, como una necesidad de rehabilitar espacios urbanos degradados y de conservar los inmuebles que deban ser objeto de preservación.

En este sentido, el legislador aborda el problema desde distintas perspectivas que se entrecruzan como la urbanística, la de vivienda, la cooperación a las obras y servicios municipales, y la cultural, reflejadas en las Leyes de la Comunidad 20/1997, de 15 de julio, de Medidas Urgentes en materia de Suelo y Urbanismo, y 10/1998, de 9 de julio, del Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid (actualmente derogada por la ley 3/2013, de 18 de junio, de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid).

Se regula, por una parte, el Catálogo Regional del Patrimonio Arquitectónico de Madrid, como legado que forma parte de la memoria histórica de la Comunidad de Madrid, la *rehabilitación de los espacios urbanos degradados*, que viene a delimitar (artículo 8), y la cooperación de la Comunidad con los municipios a través de los convenios de cooperación (artículo 9).

Estos convenios deben incluir un Programa de Rehabilitación Concertada, que contendrá un conjunto de determinaciones, como son la delimitación de los espacios que han de ser objeto de rehabilitación, el objeto, que podrá llegar a comprender la restauración urbanística integral, o circunscribirse a un alcance más limitado según el interés público concurrente y los medios de que se disponga, el programa de actuación, la programación económica, el estudio de viabilidad de la actuación y la forma de gestión,

²⁰⁷ Publicada en el Boletín oficial de la Comunidad de Madrid núm. 147, de 22 de Junio de 2000 y en el BOE núm. 189 de 08 de Agosto de 2000.





que podrá consistir en la creación de consorcios en los que participen otras Administraciones Públicas.

El Programa de Rehabilitación Concertada podrá contener además otros extremos, relativos al fomento de la participación de la iniciativa privada, a la participación de otras Administraciones Públicas y a la reanimación de la actividad en la zona degradada.

Además de estos Convenios, se regula la posibilidad de que se establezcan acuerdos de colaboración entre las distintas Consejerías con competencias concurrentes, con el fin de evitar la dispersión de ayudas y racionalizar y optimizar la correcta utilización de los recursos públicos (artículo 11).

También se pretende fomentar la participación de los propietarios, residentes, y titulares de actividades del espacio objeto de rehabilitación (artículo 12).

Finalmente los artículos 13 a 15 abordan la rehabilitación de inmuebles que hayan de ser preservados, determinando los que pueden ser objeto de rehabilitación individualizada al amparo de la Ley (artículo 13), los programas de rehabilitación de carácter temático (artículo 14) que habrá de elaborar la Comunidad (y que contemplan un conjunto de bienes continuos o dispersos, desde la perspectiva de la función o uso singular que les corresponde tales como calzadas, sistemas de aguas, ferrocarriles históricos, ermitas, entre otros), los estudios de rehabilitación de carácter individualizado y, los convenios de rehabilitación (artículo 15), necesarios para llevar a cabo la restauración de inmuebles que no pertenezcan a la Comunidad, sea con la Administración titular del bien, sea con el propietario privado (aunque en este caso se prevé, asimismo, que la actuación de la Comunidad pueda llevarse a cabo a petición del interesado, mediante Resolución de la Dirección General de Arquitectura y Vivienda, siempre que se cumplan los requisitos establecidos con carácter general).





La Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid también contiene importantes referencias a la gestión, ordenación y protección del paisaje en los apartados de clasificación de suelo, previsión de normas de aplicación directa y, finalmente, respecto de los Planes especiales de protección del paisaje en el planeamiento urbanístico.

Por lo que se refiere a la clasificación del suelo, el artículo 16 de la Ley, clasifica como suelo no urbanizable de especial protección los terrenos que estén sometidos a algún régimen especial de protección incompatible con su transformación de acuerdo con el planeamiento regional territorial o legislación sectorial, en razón de sus *valores paisajísticos*, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales.

En cuanto a las normas de aplicación directa, el apdo. 2ºe) del art. 30 exige que los actos de uso, urbanización, instalación, construcción y edificación del suelo respeten, en todo caso, exista o no un instrumento de planeamiento urbanístico, la siguiente regla *"No romper la armonía del paisaje urbano y rural tradicional, ni perturbar, ni desfigurar su contemplación desde los caminos, las carreteras y cualesquiera otras vías"*.

Por lo que se refiere al planeamiento urbanístico, como en otras Comunidades Autónomas, el artículo 50 atribuye a los Planes Especiales, entre otras, las funciones de conservación, protección, rehabilitación o mejora del medio urbano y del medio rural así como la protección de ambientes, espacios, perspectivas y paisajes urbanos y naturales.

Con posterioridad, durante los años 2006 y 2007, la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio encomendó a un equipo de expertos de la Universidad Autónoma de Madrid (Departamento de Geografía), la realización del estudio "Análisis, diagnóstico y evaluación de la calidad del pai-





saje de la Comunidad de Madrid para el establecimiento de criterios de protección y ordenación del territorio”, que permitió disponer de una caracterización del patrimonio paisajístico de Comunidad a escala 1:25.000, de un diagnóstico sintético de las tendencias del paisaje por grandes conjuntos paisajísticos, y de una primera valoración de cada paisaje, que facilitó, junto a otras variables, un criterio operativo de ordenación territorial, concretamente para la definición de suelos no urbanizables de protección por su interés paisajístico.

La identificación y caracterización del paisaje de la Comunidad de Madrid, de acuerdo con la concepción del Convenio de Florencia, se sustenta en tres aspectos principales que han estado muy presentes en el estudio de los paisajes madrileños:

- 1.- El interés por el “carácter del paisaje” (de cada paisaje), es decir, por lo que hace a un paisaje diferente de otro.
- 2.- El establecimiento de relaciones estrechas entre el carácter y la dimensión histórica del paisaje.
- 3.- La vinculación del estudio y caracterización del paisaje a la emisión de juicios y toma de decisiones, aunque con plena autonomía de la primera fase analítica del proceso.

Recientemente (Marzo 2019), también se ha elaborado una Cartografía del paisaje elaborada en el marco del Proyecto de Cartografía de Paisaje de la Comunidad de Madrid. Este trabajo se encargó por la Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Regional a la Cátedra de Proyectos y Planificación Rural de la Escuela Técnica Superior de Ingenieros de Montes y define unidades y subunidades del paisaje siguiendo criterios de visibilidad y de homogeneidad.





Por último, hay que hacer referencia a la Ley 3/2013, de 18 de junio, de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid. Tras catorce años de aplicación de la Ley 10/1998, de 9 de julio, de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid se puso de manifiesto la necesidad de introducir una serie de modificaciones en el régimen jurídico del patrimonio histórico a los efectos de llevar a cabo una simplificación normativa que permitiera dotar de mayor seguridad jurídica a los ciudadanos y promover la agilización de los trámites administrativos. Asimismo, la nueva norma busca una coherencia con la normativa en materia de medio ambiente y urbanismo, vinculada con la protección del patrimonio histórico, huyendo de la tradicional concepción de norma predominantemente prohibitiva, para realzar, frente al papel pasivo de los particulares como sujetos de límites y cargas, un aspecto activo de colaboración.

En su Título Preliminar se establecen las distintas categorías en las que los bienes integrantes del patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid pueden ser declarados de Interés Cultural o Patrimonial introduciendo como novedad la tipología de Paisaje Cultural (artículo 3.1.c²⁰⁸), en cumplimiento del Convenio Europeo del Paisaje. Se ha optado por mantener la categoría de Jardín Histórico (artículo 3.1.d²⁰⁹) independiente del Paisaje Cultural por el arraigo y la importancia histórica de los jardines en la Comunidad de Madrid.

5.17 MURCIA

Actualmente, la política del Paisaje de la Región de Murcia queda fijada por la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la

²⁰⁸ *"Los lugares que, como resultado de la acción del hombre sobre la naturaleza, ilustran la evolución histórica de los asentamientos humanos y de la ocupación y uso del territorio"*

²⁰⁹ *"El espacio delimitado, producto de la ordenación humana de elementos naturales, estimado de interés histórico, estético o botánico"*.





Región de Murcia²¹⁰, modificada por Ley 10/2018, de 9 de noviembre, de aceleración de la transformación del modelo económico regional para la generación de empleo estable de calidad²¹¹.

Los principios fundamentales en la estrategia del paisaje contenidos en esta ley no sólo aparecen en su Preámbulo, donde se indica que *"el carácter estructurante del principio de desarrollo sostenible exige que la ordenación territorial y urbanística se apoye en tres pilares básicos: la sostenibilidad ambiental, la social y la económica. Y esta triple configuración es fundamental y debe encontrarse presente en las actuaciones que se prevean. Es por ello que en esta ley se exige no solo una sostenibilidad ambiental, que se garantiza en todo caso por la aplicación respetuosa de la normativa sectorial correspondiente, sino también la económica, en el sentido de buscar un equilibrio en las actuaciones urbanísticas que las hagan realizables y, todo ello, con una vertiente social, la de satisfacer las necesidades de los ciudadanos"*, anunciando, como novedad, el establecimiento de políticas de ordenación, protección y gestión del paisaje y del litoral, sino que aparecen desglosados y detallados en su articulado.

Así, la Ley 13/2015 declara entre los objetivos de la ordenación del territorio la preservación, conservación, gestión y protección del paisaje (art. 3.2 y 3), para ello debe predecir, valorar y corregir las actuaciones que incidan en el paisaje (art. 6.8). En esta línea la ley recoge como deberes de la propiedad del suelo conservar y mantenerlo, así como su masa vegetal, en las condiciones precisas para salvaguardar el paisaje (art. 93.2), quedará sujetos igualmente al cumplimiento de las normas sobre protección del medio ambiente y del paisaje (art. 110).

²¹⁰ Boletín Oficial de la Región de Murcia núm. 77, de 6 de Abril de 2015.

²¹¹ Boletín Oficial de la Región de Murcia núm. 260, de 10 de Noviembre de 2018.





El marco de la atención al paisaje lo constituye la Estrategia del Paisaje que, de acuerdo con lo establecido en el art. 62 de la ley, *"tiene como objetivo reconocer el paisaje como expresión de la diversidad del patrimonio común cultural, residencial, industrial y natural, aplicar políticas de protección, gestión y ordenación de paisaje, establecer procedimientos de participación pública, e integrar el paisaje en las políticas de ordenación territorial y urbanística"*. Los arts. 63 al 65 establecen el contenido y documentación de la estrategia, su desarrollo mediante líneas de acción y previsión presupuestaria, y el procedimiento para su elaboración por la consejería competente en materia de ordenación territorial y su aprobación por el Consejo de Gobierno, previo informe del Consejo Asesor de Política Territorial.

La aplicación de esta Estrategia cuenta con una serie de Instrumentos de ordenación territorial y de planeamiento urbanístico que atienden al paisaje, complementarios a la ordenación territorial y que la Ley desglosa en:

1.- El Estudio de Impacto Territorial (artículos 43 y 44), que es un documento técnico complementario de los instrumentos de ordenación territorial y de los de planeamiento para los que así se prevea, que incluye la identificación del impacto sobre el paisaje (artículo 44.b) y criterios y objetivos para la correcta implantación.

2.- Los Estudios de Paisaje (artículos 45 a 47), que tendrán por objeto el análisis y la evaluación del impacto que sobre el paisaje podría tener una actuación, actividad o uso concreto sobre el territorio, y las medidas a adoptar para su correcta integración. Deberán realizarse en aquellos supuestos que así se prevean expresamente en la normativa de los instrumentos de ordenación territorial y urbanísticos. El contenido de estos estudios queda fijado en el ar-





título 46, mientras que el artículo 47 establece la documentación que debe incluir.

La Ley incluye, además, entre los instrumentos de planeamiento urbanístico, los Planes Especiales de protección y gestión del paisaje, para conservar determinados lugares o perspectivas del territorio regional (artículo 137).

En cuanto al Plan General Municipal, el artículo 118.d) de la Ley establece entre las determinaciones que debe incluir para el suelo no urbanizable la *"Normativa a la que deban sujetarse las construcciones para su adaptación al ambiente rural y al paisaje en que se sitúen"*.

La obligatoriedad de la elaboración de los Estudios de Impacto Territorial y de Paisaje queda ligada al planeamiento urbanístico y, en concreto:

- Los Planes Generales Municipales determinarán los supuestos que requieren Estudio de Impacto Territorial o Estudio de Paisaje (artículo 116.2)

- La documentación del planeamiento de desarrollo deberá incluir un Estudio de Impacto Territorial, acompañado de Estudio de Paisaje, en los siguientes casos:

- Planes Parciales de suelo urbanizable sin sectorizar, en los supuestos exigidos por el Plan General (artículo 142.h).

- Planes Especiales que ordene suelo no urbanizable o urbanizable sin sectorizar (artículo 143.b).

Por otra parte, según el artículo 95.2, deberá realizarse un Estudio de Paisaje en los casos en que la administración regional autorice, por excepción, actuaciones específicas de interés público. Se trata, según el artículo 100.3, de las construcciones destinadas a dotaciones y equipamientos colectivos y aloja-





mientos para grupos específicos, establecimientos turísticos y comerciales, actividades industriales y productivas, instalaciones de depósito y aparcamientos al aire libre de gran extensión en suelo no urbanizable protegido o inadecuado para el desarrollo urbano.

Por otro lado, desde el año 2001, antes de la ratificación del Convenio Europeo de Paisaje, la región había iniciado algunas medidas preparatorias. Así, entre 2001 y 2008, se realizaron ocho estudios comarcales de paisaje que abarcaban la totalidad del territorio: Altiplano, Campo de Murcia y Cartagena y Mar Menor, Centro Oriental, Ciudad de Murcia, Guadalentín, Huerta de Murcia y Vega Media, Litoral y Noroeste.

De cada una de estas áreas hay un estudio general que incluye la identificación de las distintas unidades de paisaje, habiéndose realizado un estudio pormenorizado de cada una de estas unidades²¹². En ellos, se incluyen una serie de etapas que se inician con la identificación de los elementos constitutivos más relevantes y que concluye con la delimitación y caracterización de unidades de paisaje, sobre las que se procede al trabajo de valoración, tanto de los aspectos estrictamente visuales como de las formas de organización, tanto ecológicas como culturales. Esquemáticamente, el método de trabajo implica la consideración y análisis de los siguientes aspectos: Los elementos del paisaje y su articulación en la organización o "estructura del paisaje", el funcionamiento y la dinámica del paisaje, los objetivos y la jerarquización de los elementos constitutivos del paisaje a distintas escalas (grandes dominios climáticos, grandes conjuntos de relieve de escala continental europea, grandes conjuntos de relieve de escala regional y el ámbito de la construcción humana del paisaje sobre la

²¹² La documentación completa puede consultarse en el visor del [Portal de Paisaje de la Región de Murcia](http://sitmurcia.carm.es/web/sitmurcia/portal-del-paisaje): <http://sitmurcia.carm.es/web/sitmurcia/portal-del-paisaje>





naturaleza), la identificación de las "unidades" y los "tipos de paisaje", y, finalmente, la caracterización y elaboración de un atlas de paisaje.

Simultáneamente a los estudios de paisaje comarcales, se elaboraron para cada una de esas áreas el correspondiente "*Análisis Diagnóstico y Propuesta de Directrices de Paisaje*". Los cuatro realizados entre 2001 y 2005 tenían esa orientación, mientras que los tres siguientes, entre 2006 y 2007, dirigían el diagnóstico a Propuestas de Actuación en el Paisaje de las respectivas comarcas. Las conclusiones de estos trabajos fueron utilizados en la preparación de los instrumentos de ordenación territorial de los distintos territorios.

En 2009 se publica el Atlas del Paisaje de Murcia²¹³, que constituye una recopilación de los estudios de análisis, diagnóstico y propuestas sobre los paisajes de ámbito comarcal que la Administración Regional venía realizando desde el año 2001. El Atlas recoge las conclusiones de estos estudios sectoriales pero, además, introduce una nueva óptica, que permite resaltar y difundir la variedad y riqueza de los paisajes murcianos. Tal como se señala en el prólogo, "*pretende recoger sin perder rigor científico, pero dotándose de un formato divulgativo, la síntesis del conjunto de estudios realizados*".

En su Introducción, los autores remarcan que el documento es "*una propuesta de identificación y caracterización sistemática de la diversidad de configuraciones paisajísticas de la región con el doble objetivo del conocimiento divulgativo y de la intervención paisajística y territorial*". En la línea de lo dispuesto en el Convenio Europeo del Paisaje, consideran que la definición del término "*implica que todo el territorio tiene significado e interés paisajístico y que cada parte del mismo puede y debe ser identificada y caracterizada en clave de paisaje*".

²¹³ Consejería de Obras Públicas y de Ordenación del Territorio de Murcia. Campano Azorín, Luis Fernando (Dir.), año 2009. ISBN 978-8487139-54-6.





Con posterioridad a este documento, se inició el procedimiento para la elaboración de la Estrategia del Paisaje de la Región de Murcia²¹⁴, documento que serviría de base para la futura Estrategia²¹⁵ con la finalidad de crear un marco común de referencia que, en materia de Paisaje, optimizara las acciones a realizar y garantizara la transversalidad, la asunción de responsabilidades por los distintos actores del territorio, la participación pública y el reconocimiento del derecho de la sociedad a disfrutar de paisajes de calidad.

La Estrategia del Paisaje de la Región de Murcia partiendo del análisis exhaustivo realizado por los estudios paisajísticos realizados entre los años 2001 y 2009, y estructurándose en varios objetivos (Sensibilización, Formación y Educación, Difusión de la Caracterización y Calificación, Objetivos de Calidad Paisajística, Reconocimiento de la potencialidad del Paisaje como recurso económico, Coordinación y Seguimiento de las transformaciones), considera que el Paisaje murciano, al igual que el del resto de Europa, *"no es ajeno a las fuertes presiones a las que los cambios en la forma de vida, la economía y el progreso le somete, siendo por tanto necesaria la adopción de políticas y medidas no sólo que la protejan, sino que aprovechen su enorme potencial como elemento generador de calidad de vida por una parte y de riqueza por otra"*. Por ello, previa definición de los indicadores que se consideren convenientes, considera de especial interés la realización de seguimientos anuales donde se profundice en el nivel de desarrollo de la Estrategia, en el nivel de aceptación por parte de la sociedad y en las acciones desarrolladas así como en la elaboración de un diagnóstico y de unas conclusiones sobre estos puntos.

²¹⁴ Orden del Excmo. Sr. Consejero de Obras Públicas y Ordenación del Territorio de 7 de febrero de 2011, relativa a la iniciación del procedimiento de elaboración de la estrategia del paisaje de la Región de Murcia. Boletín Oficial de la Región de Murcia de 1 de Marzo de 2011.

²¹⁵ <http://sitmurcia.carm.es/documents/13454/40543/EstrategiaPaisajeMurcia.pdf/8c4c3ef8-b435-4906-bbdd-5c8b385f60b1>





5.18 NAVARRA

Como antecedentes en la introducción normativa del Paisaje en la región nos encontramos, en primer lugar, con una valorización y estudio del paisaje realizada en 1985 por el Instituto Navarro del Suelo, como parte integrante del "Estudio del Medio Físico en el suelo rústico y propuesta de directrices y normativa para la gestión". Posteriormente la Ley Foral 6/87, de 10 de Abril, de Normas Urbanísticas Regionales²¹⁶ y las Normas Urbanísticas Comarcales de la Comarca de Pamplona, incluyen figuras relacionadas con la conservación del paisajes (Áreas Recreativas, Reservas Paisajísticas, etc).

No obstante, el marco legal para abordar la ordenación del paisaje fue, originariamente, el establecido en la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo a través de sus artículos 32 y 35, que regulan el contenido de la Estrategia Territorial de Navarra (ETN) y los Planes de Ordenación del Territorio (POT).

La Estrategia Territorial de Navarra, aprobada en 2005, definió un modelo de desarrollo territorial, que permitiría orientar las distintas políticas sectoriales con incidencia en el espacio regional con el objetivo de lograr una mayor cohesión económica y social, un desarrollo sostenible y una competitividad equilibrada. En su directriz número 72, se alude a la necesidad de "*Desarrollar una política de conservación y mejora de los paisajes de Navarra*". Todo ello en coherencia con lo expuesto en la Estrategia Territorial Europea, que alude en su Capítulo 1 a la "Gestión prudente de la naturaleza y el patrimonio cultural" como potencial de desarrollo de calidad de vida y de valoración testimonial del paisaje, especialmente en un escenario que incorpora el cambio climático y su repercusión en el patrimonio natural y cultural.

²¹⁶ Publicada en Boletín Oficial de Navarra núm. 49, de 20 de Abril de 1987.





El 10 de Mayo de 2019, el Gobierno de Navarra acordó su revisión con el fin de adaptarla al contexto socioeconómico actual y los nuevos retos y estrategias surgidas en materia territorial. Dicha revisión, que tendrá carácter transversal, se configurará como una estrategia marco, con directrices para la gestión del territorio y capacidad de ser concretada en los planeamientos territoriales y urbanísticos, así como asumida en el resto de planes y políticas del Gobierno. El objetivo es la inclusión de los diferentes instrumentos estratégicos aprobados por el Gobierno de Navarra, especialmente con el Programa de Desarrollo Rural, la S3 Estrategia de Especialización Inteligente, la Hoja de ruta de Cambio climático, la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible de Navarra y la Agenda para el desarrollo de la de Economía Circular en Navarra 2030.

Actualmente, se encuentra en vigor el Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo²¹⁷, dictado de conformidad con lo dispuesto en la disposición final primera de la Ley Foral 5/2005, de 5 de marzo, de medidas para favorecer el urbanismo sostenible, la renovación urbana y la actividad urbanística de Navarra, que modifica la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo, viene a integrar en un texto único y debidamente aclaradas, regularizadas y armonizadas, las disposiciones vigentes contenidas en la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo, la Ley Foral 5/2015, de 5 de marzo, de medidas para favorecer el urbanismo sostenible, la renovación urbana y la actividad urbanística de Navarra y la Ley Foral 6/2009, de 5 de junio, de medidas urgentes en materia de urbanismo y vivienda.

²¹⁷ Boletín Oficial de Navarra núm. 168, de 31 de Agosto de 2017.





En los Planes de Ordenación Territorial de Navarra (POT), aprobados el 16 de mayo 2011²¹⁸, se realizó una primera aproximación al concepto del paisaje según el Convenio Europeo del Paisaje. Dada la escala del trabajo y la amplitud de temas que se abordaron en los POT, en materia de paisaje se realizaron aportaciones relevantes: por un lado se identificaron los Paisajes Singulares y Naturales y se establecieron criterios para su integración paisajística en la planificación territorial y urbanística; por otro, los POT establecieron pautas para continuar con el desarrollo de la política de paisaje en Navarra.

En desarrollo de esta política se han contemplado los espacios naturales o rurales, los urbanos y periurbanos, los paisajes singulares y los cotidianos o degradados siguiendo las siguientes líneas de trabajo:

1.- Los documentos de Paisaje: son estudios técnicos de ámbito supra-municipal para toda la región. Analizan, identifican, caracterizan, evalúan, planifican y proponen un modelo de gestión de los paisajes de la totalidad del ámbito de estudio seleccionado, territorio que se corresponde con ámbitos (completos o partes) de los cinco Planes de Ordenación del Territorial de Navarra existentes.

Los Documentos de Paisaje han de integrar y desarrollar las bases establecidas en los Planes de Ordenación Territorial (POT) en materia de paisaje, y tienen como objetivo contribuir a la protección, gestión y ordenación de los diferentes paisajes de Navarra. Asimismo, deben facilitar la implementación de

²¹⁸ Decreto Foral 43/2011, de 16 de mayo, por el que se aprueba el Plan de Ordenación Territorial del Pirineo, Decreto Foral 44/2011, de 16 de mayo, por el que se aprueba el Plan de Ordenación Territorial de la Navarra Atlántica, Decreto Foral 45/2011, de 16 de mayo, por el que se aprueba el Plan de Ordenación Territorial del Área Central, Decreto Foral 46/2011, de 16 de mayo, por el que se aprueba el Plan de Ordenación Territorial de las Zonas Medias y Decreto Foral 47/2011, de 16 de mayo, por el que se aprueba el Plan de Ordenación Territorial del Eje del Ebro. Publicados en el Boletín Oficial de Navarra núm. 145, de 21 de Julio de 2011.





las medidas planteadas en las diferentes escalas (local, comarcal y regional) mediante determinaciones aplicables a planes y proyectos.

Los documentos de Paisaje elaborados hasta la fecha se contienen en el Plan de Ordenación territorial Navarra Atlántica (Documento de Paisaje del POT 2, a excepción de la subárea de Bortziriak y Documento de Paisaje de Bortziriak) y en el Plan de Ordenación Territorial Zonas Medias (Documentos de Paisaje del POT 4 Central, del POT 4 Occidental y del POT 4 Oriental).

Asimismo, se ha elaborado el Documento de Paisaje de Urbasa-Andía y Limitaciones, territorio que, actualmente, no se encuentra adscrito a ningún POT.

2.- Los Paisajes singulares: Son parajes de excepcional valor identitario por sus méritos patrimoniales, escénicos, histórico-culturales y simbólicos. Constituyen referentes territoriales recocidos dentro y fuera de Navarra y son un recurso económico valioso de creciente demanda social.

Estos paisajes se identifican en los POT dentro de su estrategia de ordenación del patrimonio natural y cultural. Se incluyen dentro de las Áreas de Especial Protección (AEP), áreas excluidas del proceso urbanizador en razón del Modelo de Desarrollo Territorial adoptado por los POT, por sus valores paisajísticos, naturales, ambientales o agrícolas, o por sus valores históricos, artísticos, científicos o culturales. Los Paisajes Singulares se identificaron dentro de las AEP por su valor paisajístico, indicando los motivos de su protección y determinando criterios generales tanto para su delimitación como de para su uso.

Al igual que el resto de AEP, los Paisajes Singulares se delimitaron con carácter orientativo, a escala 1/100000 en el MAPA 3.1. Patrimonio Natural, Áreas de Especial Protección, y se representaron cartográficamente mediante un asterisco. Su concreción y exacta delimitación queda remitida a los instrumentos de planeamiento urbanístico municipal, y en su caso a los instrumen-





tos de ordenación territorial con competencia para ello, y se debe llevar a cabo conforme a los criterios y principios recogidos en el ANEXO PN3: ÁREAS DE ESPECIAL PROTECCIÓN. Los terrenos integrados en ellos tendrán la condición de suelo no urbanizable de protección.

En 2017, el Servicio de Territorio y Paisaje finalizó la elaboración de los trabajos de identificación y delimitación de estas áreas paisajísticas, con los objetivos específicos de delimitar y concretar los ámbitos territoriales de estas áreas paisajísticas para su incorporación a los Planes Generales Municipales (PGM) de forma coherente y coordinada y conocer sus valores, dinámica y evolución, intervisibilidad, amenazas, etc. para establecer el régimen urbanístico más adecuado y particularizado a cada lugar en orden a la redacción de determinaciones urbanísticas, tanto Normativa General como Ordenanzas y Catálogos de Protección y para disponer de una información pormenorizada que permita mejorar en la integración paisajística de proyectos, así como en su evaluación ambiental y urbanística.

Los Paisajes Singulares identificados en cada ámbito POT son los siguientes:

- Pirineo (POT 1):

- Conjunto Roncesvalles-Ortizanzurieta
- Conjunto Larra-Belagua
- Monte Orhy y cabecera del Irati

- Navarra Atlántica (POT 2):

- San Donato-Beriain
- Sierra de Aralar
- Malloas de Aralar



- Monte Larun, Monte Frain
- Aizkolegi
- Dos Hermanas
- Montes Txurregi y Gaztelu
- Embalses de Leurtza
- Zugarramurdi
- Monte Mendaur

- Área Central (POT 3):

- Entorno de Santa María de Eunate
- Higa de Monreal
- Peña Izaga
- Cubeta de Ollo
- Peñas de Etxauri
- Alto de los Pinos y entorno de Loza e Iza

- Zonas Medias (POT 4):

- Entorno del Monasterio de Leyre
- Entorno de San Gregorio Ostiense
- Montejurra
- Castillo de Monjardín
- Peña Unzué
- Monte Peña
- Monte Yoar

- Eje del Ebro (POT 5):

- Cortados de Yesos del Arga y Aragón
- Plana de Larrate
- Roscas de Fitero





- Vedado de Eguaras
- Sierra del Yugo

La relación incluida en los POT es una selección de paisajes no excluyentes, abierta a que se incorporen a la misma nuevos enclaves que puedan considerarse de interés relevante, como es el caso de los montes Mendaur y Yoar.

3.- Las Guías de integración paisajística: En este apartado debemos referirnos a la Guía de Actividades Extractivas²¹⁹ y a la Guía de buenas prácticas para la concentración parcelaria²²⁰, que buscan orientar la planificación y el desarrollo de aquellos proyectos y actividades con capacidad de transformación paisajística y territorial. Se trata de una línea de trabajo que se considera imprescindible para garantizar que en su materialización se cumplan los objetivos y criterios determinados en los trabajos de escala más amplia.

El objetivo principal de la Guía sobre actividades extractivas en Navarra es servir de herramienta para orientar la gestión y ordenación de las zonas de extracción en todas las etapas del ciclo de vida de los proyectos mineros; desde la búsqueda de un emplazamiento óptimo hasta la clausura y cierre de la explotación, pasando por el diseño, construcción de instalaciones e infraestructuras y la explotación de los yacimientos. La guía ofrece puntos de reflexión, pautas y recomendaciones para facilitar la definición de objetivos de calidad paisajística claros, justificados y ajustados a la realidad de cada proyecto y entorno. También se integran principios generales de actuación, ilustrados a través de un catálogo de criterios y medidas de integración paisajística, a partir de los cuales acometer el desarrollo del proyecto y la ejecución de las soluciones más adecuadas a cada caso.

²¹⁹ Mataix González, C. y Díez Torrijos, N. 2019. ISBN 978-84-235-3510-1.

²²⁰ García Purroy, J. y Herranz Dorremocha, E. 2019.





De otro lado, la Guía de buenas prácticas para la concentración parcelaria nace con el objetivo de contribuir a sensibilizar sobre el valor y significado del paisaje en los procesos de cambio del entorno agrícola, suscitando una reflexión sobre las concentraciones parcelarias en Navarra. Con un contenido y lenguaje accesible a todo el mundo, contribuye a recordar la obligación legal de proteger al paisaje en estas transformaciones del territorio; expone la secuencia de la tramitación del proceso de concentración; establece nociones básicas para evaluar el valor de un paisaje y su estado de conservación y analiza los impactos que provocan las actuaciones agrícolas sobre el paisaje. A partir del diagnóstico, propone criterios generales para detectar oportunidades y problemas y objetivos de calidad paisajística y líneas de actuación. Contiene finalmente ejemplos prácticos en Navarra.

También hay que hacer una referencia a la Ley foral 14/2005, de Patrimonio Cultural de Navarra²²¹ que, en su artículo 15.e), define el Paisaje Cultural como *"Paraje natural, lugar de interés etnológico, conjunto de construcciones o instalaciones vinculadas a formas de vida, cultura y actividades tradicionales del pueblo navarro."*

De esa acepción se deriva la posibilidad de una protección pormenorizada de parajes singulares, en los que el territorio haya sido objeto de intervención, y de enclaves y fragmentos urbanos, lo que resulta particularmente atractivo en relación con la ordenación y protección del paisaje, en general, y la evolución y crecimiento de los núcleos y protección del paisaje urbano, en particular.

5.19 PAÍS VASCO

²²¹ Publicada en el Boletín Oficial de Navarra núm. 141, de 25 de Noviembre de 2005 y en el BOE núm. 304, de 21 de Diciembre de 2005.





El 21 de julio de 2009 el Gobierno Vasco acordó su adhesión al Convenio Europeo del Paisaje, aprobado por el Consejo de Europa el 20 de octubre de 2000. Dicha adhesión supone el compromiso de la Comunidad Autónoma del País Vasco de asumir los contenidos del Convenio Europeo del Paisaje y trasladarlos a sus ámbitos de responsabilidad.

Tal y como se recoge en el preámbulo del Convenio Europeo del Paisaje, el paisaje, definido como *"cualquier parte del territorio tal como la percibe la población, cuyo carácter sea el resultado de la acción y la interacción de factores naturales y/o humanos"*, es una cuestión relevante en los ámbitos de la cultura, del medio ambiente, de lo social y de la economía, por tratarse de *"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"*, bien se trate de zonas urbanas o de zonas rurales, bien se refiera a zonas degradadas o a las de gran calidad, bien sean los espacios de reconocida belleza excepcional o los más cotidianos. El paisaje supone, pues, una dimensión esencial del territorio y, por lo tanto, una pieza clave en su ordenación. Por ello, el País Vasco ha optado por la integración del paisaje en las políticas de ordenación territorial.

Las Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco²²², dictadas en desarrollo y ejecución de la Ley 4/1990, de 31 de Mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco²²³ recogen la necesidad de catalogar aquellas zonas visuales que deben tener un tratamiento paisajístico especial y de que toda obra o actuación que rompa el actual modelado del paisaje se acompañe del correspondiente estudio paisajístico. Las Directrices especifican, además, que estas cuestiones deberán desarrollarse en los Planes Territoriales.

²²² Decreto 28/1997, de 11 de Febrero, Boletín Oficial del País Vasco núm. 29, de 12 de Febrero.

²²³ Publicado en Boletín Oficial del País Vasco núm. 131, de 3 de Julio de 1990.





Las DOT establecen los ejes básicos de actuación futura sobre el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje, los espacios urbanos, industriales y rurales, las infraestructuras y equipamientos y el patrimonio histórico y cultural, constituyendo la base de referencia para el desarrollo armónico y coordinado del territorio regional. Se fundamentan en criterios de interconexión e integración, de tal manera que los planes territoriales y sectoriales, así como el planeamiento municipal, no sean elaborados de forma independiente entre sí, sino que todos persigan objetivos coherentes, con una visión global y no particular o contradictoria con el entorno o con el resto de la región.

Estas Directrices se convierten así en la herramienta de progreso precisa para lograr un modelo territorial más equilibrado y atractivo, en consonancia con una nueva etapa de desarrollo en la ordenación del territorio vasco.

Una de las principales novedades de las DOT es la elaboración de un conjunto de propuestas con objeto de poder disfrutar de ciudades y pueblos más agradables y atractivos, acercar trabajo y residencia, disponer de un entorno ambiental mejor cuidado y más accesible para todos, mejorar las oportunidades de empleo y vivienda, tener infraestructuras más eficaces e integradas y poder participar más directamente en la construcción y diseño del territorio. Se basan, en suma, en criterios de coordinación y racionalidad para ofertar una misma calidad de vida a todos los ciudadanos.



Los objetivos planteados se desglosan en varios apartados. Así, respecto a la protección y mejora de los recursos naturales se plantean actuaciones tales como la consolidación de una "Red de Espacios Naturales" y de cincuenta y un "Áreas de especial interés Natural", la limitación de la explotación indiscriminada de canteras, la categorización del suelo en siete tipos de uso y el desarrollo de sistemas de tratamiento y reciclaje de residuos sólidos.

En cuanto al fortalecimiento y reequilibrio de zonas urbanas, se prevé el establecimiento de una red de comunicaciones que permita acceder en tiempos razonables a cualquier ciudad o pueblo de nuestro territorio, la ejecución de dos ejes viarios, Eibar-Vitoria-Gasteiz y Beasaín-Bergara-Durango, así como la "Y" ferroviaria, la promoción de la renovación urbana y mejora ambiental de zonas degradadas que ofrezcan progresivamente un imagen más amable, sustituyendo sus viejas edificaciones por viviendas u otras actuaciones que cubran las necesidades de los ciudadanos y que generen empleo y la puesta en valor de los núcleos rurales, respetando sus valores y su idiosincrasia.

Otro objetivo a considerar es la mejora de la integración de la comunidad autónoma en Europa a través del diseño de un conjunto de acciones en el ámbito de las infraestructuras, el urbanismo y las actividades económicas, al objeto de desarrollar un territorio competitivo en el proceso de construcción europea, como punto de atracción urbana, ambiental y tecnológica en el Arco Atlántico.

La mejora del sistema de asentamientos incide en tres aspectos fundamentales: La renovación urbana y mejora del paisaje de acuerdo a la reconversión del aparato productivo, la rehabilitación de Centros Históricos y La integración del Urbanismo y la Ordenación del Territorio organizando el crecimiento coordinado del suelo industrial y del suelo residencial





El último objetivo a destacar es la puesta en valor de la escala intermedia del territorio con la delimitación de Áreas Funcionales integradoras de espacios urbanos y rurales, como ámbitos que permiten una ordenación del territorio próxima a los ciudadanos, y el establecimiento de cabeceras para consolidar una red de ciudades medias esenciales para crear nuevas opciones de desarrollo y prestar servicios de carácter comarcal a todo el área funcional.

Con este marco normativo, y dado que las propias DOT recogen la necesidad de catalogar aquellas zonas visuales que deben tener un tratamiento paisajístico especial y la exigencia de que toda obra o actuación que rompa el actual modelado del paisaje se acompañe del correspondiente estudio paisajístico, cuestiones que deberán desarrollarse en los Planes Territoriales, el Gobierno Vasco aprobó el Decreto 90/2014, de 3 de Junio, sobre protección, gestión y ordenación del paisaje en la ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco²²⁴, con el objetivo de fijar los mecanismos normalizados para dar cumplimiento a dichas previsiones y lograr así, de una forma más coherente y sistematizada, el cumplimiento del objetivo de la integración del paisaje en la ordenación territorial.

El Decreto identifica instrumentos como los Catálogos del paisaje, las Determinaciones del paisaje, los Planes de acción del paisaje (PAP) y los Estudios de integración paisajística adoptando, entre otros, los compromisos de promover la sensibilización, la formación, la educación, la participación y otras actuaciones de apoyo en el ámbito del paisaje.

La participación de los agentes y de la ciudadanía interesada adquiere una especial relevancia en esta materia en tanto en cuanto el paisaje y su alcance están directamente relacionados con la percepción de las personas que trabajan o habitan en el territorio en cuestión. En consecuencia, a través del Decreto, la Administración Pública de la Comunidad Autónoma y las entidades de su sector

²²⁴ Publicado en BOPV núm. 112, de 16 de Junio de 2014.





público adquieren el compromiso de garantizar esta participación en la elaboración de los instrumentos de actuación definidos para el ámbito del paisaje fomentando, además, la participación de la sociedad en el diseño e implementación de las políticas de paisaje, promoviendo la representación equilibrada de mujeres y hombres.

Simultáneamente a la redacción de este Decreto, el Gobierno Vasco impulsó un Catálogo del Paisaje por cada Territorio Histórico de la Comunidad Autónoma. De las 14 Áreas Funcionales en las que está dividida el territorio, se han elaborado los Catálogos de las Áreas de Balmaseda-Zalla (Bizkaia), Laguardia (Araba) y Zarautz-Azpeitia (Gipuzkoa). En la actualidad, se están redactando las Determinaciones del Paisaje de estas 3 Áreas Funcionales y el Catálogo del Paisaje de Donostialdea.

En cuanto a los Catálogos, también hay que mencionar que actualmente se está redactando el Catálogo del Paisaje de Donostialdea.

El Catálogo del Paisaje es un documento que identifica, clasifica, valora y cartografía los paisajes del Área Funcional e integra un conjunto de capítulos de carácter descriptivo para identificar las Unidades de Paisaje que integran el Área Funcional, analizar sus características y las fuerzas y presiones que los transforman, identificar sus valores y estado de conservación y proponer los objetivos de calidad paisajística que deben cumplir.

En relación a las Determinaciones del Paisaje, se han elaborado las correspondientes a tres Áreas Funcionales: el Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Laguardia (Rioja Alavesa)²²⁵, el Plan Territorial Parcial del Área Funcional

²²⁵ Decreto 271/2004, de 28 de diciembre, por el que se aprueba definitivamente el Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Laguardia (Rioja Alavesa) (BOPV de 11 de febrero de 2005), modificado por Decreto 251/2010, de 28 de septiembre, por el que se aprueba definitivamente la primera modificación del Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Laguardia (Rioja Alavesa), relativa a la regulación de las construcciones agrícolas y bodegas (BOPV de 7 de octubre de 2010, nº 194) y por Decreto 134/2018, de 18 de septiembre, del Consejero de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda, por el que se aprueba definitivamente la 2.ª modificación del





de Balmaseda-Zalla (Encartaciones)²²⁶ y el Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Zarautz-Azpeitia (Urola-Kosta)²²⁷.

Mención expresa se hace a la Participación ciudadana, con objeto de implicar a la ciudadanía en la gestión del paisaje, conocer la percepción que tienen del mismo y recoger sus aspiraciones. Así, se prevé un programa de participación, abierto a todo tipo de personas y grupos, en los que se pretende tratar de identificar los valores atribuidos al paisaje desde diferentes miradas y en los que se realizará un diagnóstico compartido de los objetivos de calidad para el paisaje del área Funcional. En todos los procesos de participación cuentan con consultas por internet, a través del portal Irekia, foros con la ciudadanía en diferentes localidades del Área Funcional y entrevistas en profundidad a agentes sociales varios y personas representativas de este territorio.

Por otro lado, y con objeto de impulsar la redacción de los Planes de acción del paisaje previstos en el Decreto 90/2014, se han venido convocando subvenciones tanto a los Ayuntamientos de la Comunidad Autónoma del País Vasco, como a los Concejos de los municipios alaveses a fin de disponer de ins-

Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Laguardia (Rioja Alavesa), relativa a las Determinaciones del Paisaje (BOPV de 27 de septiembre de 2018).

²²⁶ Decreto 226/2011 de 26 de octubre (BOPV nº 224 de 25 de noviembre de 2011) de la Consejera de Medio Ambiente, Planificación Territorial, Agricultura y Pesca, por la que se aprueba definitivamente el Plan Territorial Parcial del área funcional de Balmaseda-Zalla (Encartaciones), modificado por Decreto 133/2018, de 18 de septiembre, del Consejero de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda, por el que se aprueba definitivamente la modificación del Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Balmaseda-Zalla (Encartaciones), relativa a las Determinaciones del Paisaje (BOPV de 27 de septiembre de 2018).

²²⁷ Decreto 32/2006, de 21 de febrero, por el que se aprueba definitivamente el Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Zarautz-Azpeitia (Urola Costa), (BOPV de 24 de marzo de 2006), Corrección de errores del Decreto 32/2006, de 21 de febrero (BOPV de 18 de mayo de 2006). Modificado por Decreto 14/2009 de 27 de enero de 2009, por el que se aprueba definitivamente la 1ª Modificación del Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Zarautz-Azpeitia (Urola Costa) referida a los ámbitos de Trukutxo y Amue (BOPV de 5 de febrero de 2009, nº 25) y por Decreto 132/2018, de 18 de septiembre, del Consejero de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda, por el que se aprueba definitivamente la 2ª modificación del Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Zarautz-Azpeitia (Urola Kosta), relativa a las Determinaciones del Paisaje (BOPV de 27 de septiembre de 2018).





trumentos que permitan la concreción de las acciones para la protección, gestión y ordenación del paisaje, mediante diferentes Programas de actuación²²⁸.

De igual modo y respecto a la necesidad de elaborar Estudios de Integración Paisajística para determinados proyectos de obras y actividades, la Dirección de Planificación Territorial y Urbanismo ha publicado la "Guía para la elaboración de Estudios de Integración Paisajística"²²⁹ como documento orientativo y recomendatorio para la elaboración de dichos estudios.

Parten de la idea de que un Estudio de Integración Paisajística ha de aspirar a ser:

- Conciso, concreto, sintético.
- Técnicamente sólido y debidamente argumentado.
- Claro y coherente, con un lenguaje adecuado que permita su comprensión por parte del público y de las personas responsables de la toma de decisiones.
- Visual, acompañado de material gráfico (cartografía, fotografías, fotomontajes, simulaciones).
- Racional, ajustado en escala y grado de detalle a las características de la actuación y a la realidad territorial en la que se va a emplazar.

Y para ello, sugieren una secuencia de contenidos que recoja la comprensión del lugar que implica un diagnóstico del estado actual del paisaje, de sus componentes y valores, de sus fortalezas y debilidades y de su evolución en el tiempo, un conocimiento del proyecto y de sus necesidades, una identificación y

²²⁸ Para el ejercicio 2019, Orden de 18 de junio 2019, del Consejero de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda, por la que se establecen las bases reguladoras y se convoca la concesión de subvenciones a los Ayuntamientos de la Comunidad Autónoma del País Vasco, así como a los Concejos de los municipios alaveses, para la elaboración de Planes de Acción del Paisaje, para el ejercicio 2019. Publicado en el Boletín Oficial del País Vasco núm. 123, de 1 de Julio de 2019.

²²⁹ "Guía para la elaboración de Estudios de Integración Paisajística en la Comunidad Autónoma del País Vasco", Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda, Viceconsejería de Administración y Planificación Territorial, Victoria-Gasteiz, 2016.





valoración de posibles impactos del proyecto sobre el paisaje, una justificación de cómo se han incorporado al proyecto los Objetivos de Calidad Paisajística de los Catálogos, Planes de Acción y las Determinaciones del Paisaje (esta justificación será preceptiva en caso de haberse aprobado dichos instrumentos en el área funcional o término municipal), y finalmente, una definición de medidas de integración.

Por último, y en cuanto a la previsión contenida en el artículo 8 del Decreto 90/2014²³⁰, hay que destacar las acciones desarrolladas desde el Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda, Viceconsejería de Administración y Planificación Territorial, y que se desglosan en cuatro líneas: Educación²³¹, Formación²³², Participación²³³ y Sensibilización²³⁴.

²³⁰ *"La Administración Pública de la Comunidad Autónoma del País Vasco y las entidades de su sector público promoverán las actuaciones pertinentes de sensibilización, formación, investigación y apoyo sobre la trascendencia y el alcance de una adecuada protección, gestión y ordenación del paisaje en el marco de una ordenación del territorio equilibrada y sostenible"*

²³¹ Secuencias didácticas acerca del paisaje para la Educación Secundaria Obligatoria (ESO) con objeto de descubrir los paisajes comunes con la ayuda de unas herramientas y de la capacidad de observación de los alumnos.

²³² Master Oficial en "Gestión del Paisaje. Patrimonio, Territorio y Ciudad" de la Universidad del País Vasco UPV/EHU y Cursos de verano de la UPV/EHU. Cátedra UNESCO Paisajes Culturales y Patrimonio: "Nuevos instrumentos para la protección, gestión y ordenación del paisaje: catálogos, determinaciones y planes de acción del paisaje" (2016), "Regeneración urbana: Ordenación del territorio y recuperación de áreas degradadas" (2017) y "Sostenibilidad y territorio: impactos de la calidad ambiental en la construcción y re-construcción de los paisajes urbanos" (2018).

²³³ Se han elaborado varias memorias donde se describen las actividades impulsadas desde el Departamento competente en materia Planificación Territorial del Gobierno Vasco para lograr la participación ciudadana en torno a la elaboración de varios instrumentos para la protección, gestión y ordenación del paisaje (Memoria de participación de los Catálogos del Paisaje de Rioja Alavesa, Encartaciones y Urola Kosta, Memoria de participación del Catálogo del Paisaje de Donostialdea y Memoria de participación de diferentes Planes de Acción del Paisaje).

²³⁴ Mediante la celebración de Congresos y Jornadas tales como "Paisaje y Territorio. Hacia una reflexión a través de la planificación" en Astigarraga o "Igualdad en la Ordenación del Territorio: el paisaje atravesado por el género" en Getxo. También mediante la divulgación por redes sociales, internet o prensa (<https://www.facebook.com/lurraldea>, https://twitter.com/Lurraldea_Eus, <http://www.ingurumena.ejgv.euskadi.eus/r49-578/es> o <http://www.irekia.euskadi.eus/>)





CAPÍTULO 6: LA EVOLUCIÓN DE LA NORMATIVA PAISAJÍSTICA (IV): MARCO REFERENCIAL DEL PAISAJE EN ESPAÑA: Ordenanzas Locales

6.1 INTRODUCCIÓN

6.2 PLANES DE MEJORA DEL PAISAJE Y OTRAS INICIATIVAS MUNICIPALES EN LA MATERIA

6.2.1 Plan de Calidad del Paisaje de Madrid

6.2.2 Instituto de Paisaje Urbano y Calidad de Vida de Barcelona

6.2.3 Estrategia y Evaluación de la Iniciativa Urbana en La Coruña

6.2.4 Plan Director de la Infraestructura Verde de Zaragoza

6.2.5 Plan de Calidad del Paisaje Urbano de Lorca

6.2.6 Directrices de Paisaje Urbano de Sevilla

6.3 ORDENANZAS LOCALES

6.3.1 Barcelona

6.3.2 Cuenca

6.3.3 Granada

6.3.4 Lérida

6.3.5 Lucena

6.3.6 Madrid

6.3.7 Pozuelo de Alarcón

6.3.8 Santiago de Compostela

6.3.9 Sevilla

6.3.10 Tenerife

6.3.11 Teruel

6.3.12 Torrejón de Ardoz

6.3.13 Torrelaguna

RESUMEN: *Este Capítulo sexto se dedica a los conocidos como Planes de Mejora del Paisaje, de iniciativa municipal, así como las principales ordenanzas locales en la materia y al estudio de la evolución de las mismas a partir del*





efecto demostrativo generado por las primeras iniciativas proteccionistas. Estos instrumentos, con carácter general, tienen como finalidad regular los usos y actividades que pueden afectar a las diferentes tipologías y elementos paisajísticos de las ciudades, con objeto de gestionar un uso sostenible del paisaje y preservar sus características más destacadas.

Consideran al Paisaje como bien público y colectivo y, por ello, tratan de establecer unas condiciones generales que permitan su protección, mantenimiento y/o mejora, así como fomentar la protección y conservación de aquellos valores estéticos, ecológicos, arqueológicos, arquitectónicos, biológicos, históricos y sociales que le son propios.

6.1 INTRODUCCIÓN

El principio de subsidiariedad o de máxima proximidad al ciudadano determina, por necesidad, la competencia de las ciudades y municipios, en la gestión, ordenación y protección del paisaje.

En este sentido, y pese a no utilizar en ningún momento la expresión "paisaje", de la lectura del art. 25.2, apdos. *d)*, *e)* y *f)* de la Ley 7/1985 de 2 de abril por el que se aprueban las Bases del Régimen Local (y, por tanto de las alusiones realizadas al medio ambiente, ordenación del territorio y patrimonio histórico artístico) se infiere, sin lugar a dudas, la competencia de los municipios en la gestión del paisaje.

A la hora de regular el paisaje deben ponderarse los intereses que pueden verse afectados ante su alteración y tener en cuenta que el paisaje en sí mismo es un recurso favorable para la actividad económica local, y que su protección, gestión y ordenación adecuadas contribuyen directamente a la creación de empleo y al desarrollo del municipio. La transformación del paisaje, a través



de los instrumentos urbanísticos locales, ha de hacerse de forma muy planificada, ya que los factores que en él repercuten son numerosos: Desde la actividad agrícola, ganadera, silvícola, industrial y minera en el espacio rural, a las prácticas urbanísticas, de transporte, de infraestructuras, de turismo y de tiempo libre en los espacios urbanos y periurbanos. Todas ellas aceleran su transformación.

En el espacio urbano esas sensibilidades son muchos más numerosas y diferenciadas. El comercio, la publicidad, el ocio, las infraestructuras de transporte público, los servicios de recogida de residuos, etc., necesitan una regulación objetiva, protectora, pero flexible, una "*ordenación del territorio estética*", en palabras de Ochoa Gómez y Canales Pinacho²³⁵.

La adaptación del ambiente urbano como parte integrante de la protección del paisaje y del concepto de medio ambiente es uno de los principios esenciales de la protección del paisaje a nivel local. Su objeto es impedir que las nuevas instalaciones, construcciones o edificaciones rompan la armonía, distorsionen, afeen, o se separen abruptamente de la estética urbana, del paisaje urbano, y de las bellezas naturales o construidas de un pueblo o ciudad y tienen dos razones principales:

En primer lugar, la conservación o el mantenimiento de un determinado paisaje, cuando es hermoso y digno de contemplarse, es un bien en sí mismo. La transformación del paisaje sólo debe consentirse cuando se hace de manera ordenada, con el consentimiento de la población y de las Administraciones competentes, y no cuando supone una degradación del mismo.

Por otro lado, es imprescindible que la ciudadanía que vive en un pueblo

²³⁵ CANALES PINACHO, F y OCHOA GÓMEZ, P., "La juridificación del paisaje o cómo convertir un criterio esencialmente estético en un bien jurídico objetivable", Diario La Ley, nº 7183, año XXX, 2009, págs. 1805 y ss.





o ciudad participe en la determinación de los criterios estéticos de su entorno, para que las autoridades no acaben creando una imagen "política" o "institucional" de los mismos, alejada del sentir general y, por tanto, artificiosa en mayor o menor grado²³⁶.

Ambas razones aparecen en el apdo. 1º del art. 45 CE, cuando se especifica que *"Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo"*. El paisaje urbano, al ser la apariencia de la ciudad, es un medio que transmite de manera inmediata cualquier cambio en las actividades sociales, económicas, industriales que se produzca en ese entorno, lo que le hace tan vulnerable y, al tiempo, tan interesante como factor de estudio de las realidades que subyacen en la ciudad.

El tan nombrado desarrollo sostenible implica, para el paisaje urbano, dosis coordinadas de actividad económica, vida social y residencial, y protección del medio ambiente. Pero el paisaje no es sólo un dato muy revelador de la vida de las ciudades, sino también al contrario, un elemento que tiene un impacto enorme en otros campos.

Este concepto se denomina "calidad del paisaje", que puede definirse como *"el grado de excelencia de éste, su mérito para no ser alterado o destruido; de otra manera, su mérito para que en esencia, su estructura actual se conserve"*²³⁷. Existen circunstancias que afectan a aspectos de la vida diaria esenciales: el cultural, el ecológico, el medioambiental, el social, la actividad económica, el turismo, la creación de empleo, etc., por lo que el paisaje urbano actúa a modo de bisagra entre la realidad y el deseo, esto es, entre lo que la ciudad es

²³⁶ GARCÍA RUBIO, F. *"Régimen jurídico particular del paisaje urbano. Entre las determinaciones de adaptación al ambiente, las normas sectoriales y la regulación de la estética en el ámbito de la autonomía municipal"*, Revista INAP, 24 de Marzo de 2017.

²³⁷ *"El paisaje urbano: una aproximación a sus componentes básicos para su inserción en planes y proyectos"*, Gómez Villarino, M, Gómez Villarino, T, y Gómez Orea, D. Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales. ISSN 1133-4762, nº 175, 2013, págs. 9-26.





en un momento concreto y lo que aspira ser, desde un punto de vista primordialmente estético, pero también, como hemos visto, desde un punto de vista económico, social o industrial.

En cualquier caso, no siempre hay que descartar la intervención, sobre todo en aquellos supuestos donde no se empeora la calidad paisajística, sino que la mejora, o, simplemente, cambia en cuanto a su uso y/o apariencia, sólo en la medida en que así haya sido deseado o, al menos, consentido, por parte de la ciudadanía y de las autoridades administrativas que la representan y en especial las autoridades municipales.

Partiendo por tanto de que el mantenimiento del paisaje urbano, cuando es adecuado, es un bien en sí mismo, y que la definición de "gestión de los paisajes" que da el CEP en su art. 1, incluye ese objetivo, podemos admitir que cambien las actividades y usos cotidianos de una ciudad, pero ello no debe impedir seguir conservando el paisaje y su estética, cuando es adecuado, en lo que es una clara aplicación del principio de desarrollo sostenible. Si el paisaje urbano se encuentra degradado, el propio CEP permite su restauración, mejora y, claro está, su ordenación, y define "ordenación urbanística" como "*las acciones que presenten un carácter prospectivo particularmente acentuado con vistas a mejorar, restaurar o crear paisajes*". Tan importante es evitar que un paisaje armonioso se degrade, como restaurar un paisaje degradado, y ambos tipos de paisaje forman parte del ámbito de aplicación del Convenio (art. 2 CEP). Las técnicas y políticas que promueve el Convenio, y que se están aplicando ya a nivel estatal, regional y local, en todos los países que lo han ratificado, son, fundamentalmente dos: la identificación de los paisajes y de las amenazas que podrían transformarlos, y su calificación, a efectos de su protección y/o mejora (art. 6. C CEP), técnicas que son competencia, en España, de CC.AA. y entidades locales.





Así lo propugna el art. 4 del CEP, y también debemos referirnos a la Carta Europea de Autonomía Local, que recoge una competencia universal para las entidades locales en aquellos asuntos no atribuidos expresamente a otras Administraciones, debiéndose respetar que gestionen una parte importante de los asuntos públicos que les afecten.

Con dichas previsiones normativas y la constitucionalizada autonomía local del art 140 CE, es evidente el papel de los Ayuntamientos a través de los correspondientes instrumentos urbanísticos y ambientales, para intervenir en la concreción de la adaptación al ambiente al otorgar sus licencias o autorizaciones, para proteger el paisaje.

Así la principal capacidad de los municipios para la ordenación de sus paisajes urbanos, es la mencionada disposición sobre la adaptación al ambiente, que en buena medida sirve fundamentalmente para conservar el paisaje que ya existe, aunque también puede amparar, y así lo ha recogido la jurisprudencia, para mejorarlo: bien permitiendo la demolición de edificios degradados, no adaptados al ambiente, bien aumentando la extensión física de los espacios adaptados al ambiente (cuando permite una nueva construcción, instalación o edificación), circunstancia esta que los instrumentos previstos en el actual TRLSRU han potenciado.

Las competencias municipales sobre el paisaje urbano, quedan claramente reconocidas en la Jurisprudencia. Así, la STS de 28 de Marzo de 2006, recoge que la corporación *“está obligada a salvaguardar sus intereses en el orden urbanístico, incluyendo la estética y seguridad de las edificaciones y sus repercusiones medioambientales, derivadas de los riesgos de deterioro del medio ambiente urbano que las mismas pueden originar. La competencia municipal en urbanismo y medio ambiente es título habilitante...”*





Es evidente que los ayuntamientos tienen potestad para aprobar planes de implantación de infraestructuras de telecomunicaciones para garantizar una buena cobertura territorial mediante la disposición geográfica de la red y la adecuada ubicación de las antenas o para la pertinente protección de los edificios o conjuntos catalogados, vías públicas y paisaje urbano (STS 28-3-06, EDJ 43054).

El planeamiento es el principal instrumento de regulación del paisaje urbano a nivel municipal y así, es frecuente que los planes generales municipales, a lo largo de sus normas urbanísticas, recojan numerosas determinaciones relativas a las condiciones estéticas de los edificios y sobre las edificaciones, dependiendo del uso al que se destinen (terciario, comercial, deportivo, administrativo, etc), que regulan su morfología e integración en el paisaje urbano. También suelen establecer diferentes condiciones específicas en zonas históricas.

Junto a la normativa urbanística y las ordenanzas específicas sobre paisaje urbano, nos podemos encontrar con diferentes ordenanzas que regulan aspectos sectoriales del paisaje urbano, por lo que, en estos casos, sería aconsejable una cierta homogeneización, refundición o al menos simplificación normativa.

Partiendo de un hecho existente como es el paisaje urbano caben dos actitudes administrativas: Por un lado, las encaminadas a preservar este, introduciendo, o no, medidas de conservación y mejora y, por otra, el uso de los medios humanos, materiales y financieros, así como de las potestades inherentes a la administración para alterar el paisaje existente, donde el urbanismo tiene un carácter potencialmente transformador, en esta investigación nos hemos centrado en aquellas iniciativas que, sin obviar la posibilidad de modificación del paisaje, especialmente cuando éste se encuentra fuertemente degradado, tie-





nen por objeto la preservación de sus especiales características.

A modo anecdótico, apuntar que el Consejo de Europa ha instituido un premio anual del paisaje, para aquéllos que tiendan a la sostenibilidad (art. 11 CEP), con la intención de premiar el mantenimiento en el tiempo, con eficacia duradera, de paisajes sobresalientes, o de paisajes recuperados, y al que podrán presentarse los agentes que hayan desarrollado sobre esos paisaje sus políticas de conservación, gestión y/o ordenación, es decir, tanto las Administraciones regionales y locales, como ONGs destacadas en colaborar con las mismas.

El mantenimiento y mejora del paisaje, pues, dado el proteccionismo de las más recientes legislaciones urbanísticas y de suelo, enfocarse a la reforma interior, a la protección de la estética y monumentos de los cascos históricos, a la rehabilitación de edificios históricos y dignos de conservarse, etc.

Para una adecuada consecución de estas ideas es imprescindible una mayor participación pública en la concreción de los criterios determinantes de la estética urbana y en la toma decisiones administrativas sobre paisaje por dos razones fundamentales: Porque pocas cosas afectan más a la salud espiritual y mental de un ciudadano, y también a la salud física, que el paisaje en el que desarrolla su vida, que no se limita sólo al lugar donde se reside, sino donde se disfruta del ocio, se hace deporte, se pasea, se lleva a los niños al colegio, se hacen negocios y compras, etc. y porque el paisaje, es el reflejo visible de una serie de realidades que lo conforman (la limpieza de las calles, la altura de los edificios, la protección, adecentamiento y mejora de la ciudad interior).

Esa política paisajística que puede llegar a ser por sí misma un motor económico que reemplace la construcción de viviendas, ha de servir de estímulo de la actividad económica de otros sectores, en especial, el turístico y, por ello,





el planificador debe optar por imponer requisitos de armonización (como exige el principio de adaptación al ambiente), de mimesis (mediante técnica de ocultación o camuflaje, se trata de que la nueva construcción o instalación pase desapercibida), o monumentalización (la nueva construcción es un nuevo elemento del paisaje que aumenta el valor del mismo).

La defensa del paisaje se ha enfocado tradicionalmente mediante el uso de las técnicas ambientales. El reflejo normativo de esta concepción lo encontramos en alguna de las leyes más significativas. Es el caso de la derogada Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestre, o la actual Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y la biodiversidad, que tras fijar entre sus principios inspiradores *"la preservación de la variedad, singularidad y belleza de los ecosistemas naturales, de la diversidad geológica y del paisaje"* (art. 2) intentan una acertada defensa de los paisajes naturales a través de los planes de ordenación de los recursos naturales, dotándolos de valor prevalente y vinculante. Igualmente, el uso de técnicas de gestión ambiental como la evaluación de impacto ambiental regulada hoy en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, tomó en consideración el paisaje a la hora de evaluar el impacto de determinados proyectos (significadamente los eólicos) señalando en el art. 35.1.c) que se analizarán los efectos de éstos sobre el paisaje, los bienes materiales, incluido el patrimonio cultural y la reiteración entre todos estos. Y si bien es cierto, como ha declarado alguna jurisprudencia, que ese no es su principal cometido, el Tribunal Constitucional sí lo ha afirmado en la STC 13/1998, de 22 de enero.

Por otro lado el Tribunal Europeo de Derechos Humanos cuando antepone el derecho colectivo al paisaje frente al derecho de propiedad (Chapman contra Reino Unido, TEDH 2001, 46) establece un claro margen para la actuación administrativa. En otros términos, se configura la protección del medio ambiente en su vertiente de preservación del paisaje como causa y justificación





de las limitaciones a la propiedad. El paisaje, pasa así a convertirse un *"interés jurídico colectivo integrado en el medio ambiente"* que implica la protección del mismo a cargo de los poderes públicos y puede fundamentar la limitación de derechos o prohibiciones.

En cualquier caso la juridificación del propio paisaje urbano que se plantea, a través de la regulación, flexible, por parte de los diferentes municipios exige de normas que, como todas las auténticas normas, vengán acompañadas de la capacidad para establecer la coercibilidad para su cumplimiento y esas normas en materia de paisaje urbano deben ser específicas y no meramente de defensa de edificios o espacios históricos, como en buena medida ocurre hasta ahora.

En este sentido, nos encontramos con los Planes de Acción en las ciudades como Madrid, Barcelona o Elche, que han adoptado medidas específicas para sensibilizar al ciudadano sobre la dimensión estética de la ciudad, manteniéndose los paisajes típicos y tradicionales de ésta.

También interesa hacer constar el Plan de Recuperación y Mejora de las Fachadas del municipio de Palma de Mallorca, que se constituye como una de las regiones más avanzadas en la gestión del patrimonio histórico-artístico y la preservación del paisaje cultural que el mismo representa.

Se trata, por tanto, de proteger y conservar determinados paisajes, coordinando todas las actuaciones que puedan afectarle y contemplándose, a tales efectos, distintas medidas para analizar el mismo a través de:

- a) Desarrollo de Planes de Mejora de monumentos representativos.
- b) Planes de renovación de fachadas y escaparates.
- c) Implementación de Planes de Rehabilitación de viviendas, mediante la





concesión de subvenciones y ayudas públicas, bonificaciones en el ICIO y en las correspondientes tasas.

d) Fomento de la inspección técnica de edificios seleccionados por su arquitectura, ubicación e impacto paisajístico.

e) Creación de una Carta de colores para utilizar en fachadas de edificios situados en determinadas zonas de la ciudad.

f) Desarrollo de normativas más restrictivas sobre antenas de televisión, antenas de telefonía móvil y otras instalaciones existentes en las azoteas de edificios.

g) Utilización de lonas decorativas en los andamios de las obras de construcción o en la rehabilitación de edificios.

h) Adecuación de la ordenanza de la publicidad y gestión del uso publicitario de la vía pública y de las concesiones municipales en esta materia.

i) Eliminación de la publicidad en determinadas zonas y elaboración de una normativa que regule los rótulos publicitarios que se instalen en las fachadas de los edificios.

Las ordenanzas locales reguladoras del régimen jurídico de la instalación de elementos publicitarios se constituyen como una de las actuaciones e instrumentos de mayor capacidad de decisión en la protección del paisaje.

A través del poder normativo local se consigue que las vallas publicitarias y cualquier publicidad estática, respeten la visión del arbolado, las áreas ajardinadas tanto públicas como privadas, los conjuntos o edificios que integran el patrimonio histórico-artístico, las cuencas visuales o las perspectivas paisajísticas.

Considerando lo expuesto, y además de las Ordenanzas Locales que realizan determinadas previsiones para la mejora del paisaje que trataremos más adelante, existen Planes específicos de Mejora del Paisaje Urbano que desde





hace un tiempo están implementando ciudades y municipios.

En los apartados siguientes, vamos a mostrar algunos ejemplos destacados de esta regulación local paisajística, dividiéndolos entre aquellos Planes municipales de mejora del Paisaje local y otras iniciativas municipales de aquellas ordenanzas locales que inciden directa o indirectamente sobre el paisaje.

6.2 PLANES DE MEJORA DEL PAISAJE Y OTRAS INICIATIVAS MUNICIPALES EN LA MATERIA

6.2.1 Plan de Calidad del Paisaje Urbano de Madrid

El Plan de Calidad del Paisaje Urbano de la Ciudad de Madrid asume los objetivos y contenidos definidos en el Plan General de Ordenación Urbana para el Plan Especial temático "PET.15.Plan Especial de Fomento y Protección de los Valores Paisajísticos", si bien sus redactores no lo consideran un desarrollo concreto de este Plan Especial Temático.

Su ámbito es todo el término municipal, estableciéndose para el ámbito del Centro Histórico un tratamiento específico, reconociendo la importancia que tiene esta zona en la imagen de la ciudad.

El paisaje de Madrid, al ser una ciudad de grandes dimensiones, es complejo y, en muchos aspectos, confuso. Por ello, en el documento del Plan de Calidad del Paisaje se han establecido los que se denominan "unidades de paisaje", con objeto de ayudar a la comprensión de un ámbito tan complejo y diverso como es el conjunto de todo el término municipal. De esta forma, los paisajes urbanos madrileños se concretan en una veintena de unidades, cuyo análisis pormenorizado descubre tantos paisajes como tipos de unidades; escenas de barriada, paisajes de bloque abierto o de colonias, escenas de ciudad-





jardín o casco antiguo y ensanches; paisajes endogámicos como ciudadelas, paisajes productivos, etc. todos ellos en yuxtaposición y cambios bruscos de uno a otro sin apenas transición.

La figura del “Plan de Calidad del Paisaje” carece de base jurídica alguna en el contexto normativo de la Comunidad de Madrid, por lo que el documento evita, en todo momento, el término “normativa”, optándose, por el contrario, por denominarlo como “Propuestas y Recomendaciones”, ya que su objetivo principal no es imponer una cierta actuación o unas prescripciones obligatorias, sino, únicamente, proponer y recomendar determinadas líneas de actuación y los criterios que deben orientarlas. Se plantea, en definitiva, como un documento destinado a dotar de contenido a una política municipal de paisaje, sin asumir un carácter normativo en sentido estricto.

Partiendo de que el fin de este documento es el de mejorar la calidad de la escena y el paisaje de la ciudad en todos sus ámbitos y en todos sus componentes, asumiendo criterios de sostenibilidad tales como el refuerzo y el enriquecimiento de la cultura de la ciudad, conjugando historia, identidad e innovación o el fomento de un mayor entendimiento y reconocimiento de la ciudad por sus ciudadanos y visitantes, y promover así una mayor integración y cohesión social, el Plan identifica las causas por las que el paisaje urbano madrileño no ha alcanzado la calidad pretendida, proponiendo la corrección de los principales obstáculos como son el desvanecimiento, ocultación o devaluación de los valores de la ciudad histórica.

El Plan formula un nuevo Modelo que se caracteriza principalmente por recuperar el valor de la ciudad tradicional y de las identidades consolidadas a lo largo de la historia madrileña, aportar a los desarrollos recientes nuevas cualidades, criterios de integración urbana y valores contemporáneos y, finalmente, conjugar la búsqueda de imágenes que, aporten a los valores históricos, inno-





vación y dinamismo teniendo en cuenta, además, que los elementos que inciden en la escena urbana son muchos y de muy variada naturaleza, estando sometidos la gran mayoría de los mismos a sus propias normas específicas.

Entre los objetivos estratégicos del Plan podemos destacar los siguientes:

-. La introducción de nuevos lenguajes formales en el centro histórico, con objeto de salvaguardar y promover su patrimonio común, para alcanzar un desarrollo sostenible basado en una relación equilibrada y armoniosa entre las necesidades sociales, la economía y el medio ambiente, incorporando unas directrices o recomendaciones que tratan de ilustrar, profundizar, armonizar contextualmente y evitar la confusión de términos al ciudadano.

Las directrices abarcan no sólo la inserción de nueva arquitectura en el centro histórico, sino también la configuración de la vía pública (pavimentos y soluciones de urbanización), el diseño de nuevas iniciativas para simplificar y sustituir de manera progresiva mobiliario y elementos urbanos, la planificación de los espacios libres para revalorizar las zonas verdes existentes y su relación con la ciudad o la inserción de los monumentos históricos existentes en los nuevos proyectos de transformación del espacio público consolidado.

-. El fomento, la transformación, la mejora y la protección del paisaje a través de actuaciones estratégicas, que, si bien es algo genérico, sí manifiesta la voluntad de los poderes públicos de incentivar actuaciones concretas en esta materia.





- La simplificación de la escena urbana, implícita en la mayor parte de las medidas incluidas en el Plan.

- El refuerzo de los Paisajes Identitarios, desglosando las denominadas auras del Centro Histórico (espacios complejos objeto de planeamiento especial paisajístico, grabados en la memoria cultural de la ciudad, con el fin de su re-qualificación en clave escénica, con mayor o menor protagonismo de los espacios verdes) y las auras de la periferia madrileña (espacios identitarios en el conjunto de la ciudad, donde se concentran los procesos de intercambio y las mayores densidades de paisaje de ámbitos urbanos locales con el fin de reforzar la imagen de estos lugares desde un tratamiento urbano-paisajístico complejo que persiga su transformación en áreas de referencia).

- La identificación de nuevos conceptos paisajísticos ligados a la construcción de la ciudad contemporánea. Las amplias áreas de crecimiento, unidas a la cualidad metropolitana periférica, propician la aparición de nuevos espacios de proyecto de paisaje, que van más allá de las formas tradicionales de la urbanística clásica.

En este sentido se intensifica la presencia del borde como entidad de paisaje, originado tanto por el trazado de las grandes infraestructuras que surcan el territorio, como por el hecho de que la ciudad termina, alcanza sus confines, tanto en el sentido administrativo de la expresión, como por el hecho de que se construyen bordes permanentes que constituirán físicamente, las fachadas de la ciudad. Por ello desde el plan de paisaje, el elemento borde y lo que conceptualmente implica su delimitación, adquieren mayor profundidad y sentido.

- La incorporación de criterios de sostenibilidad y mejora del medio ambiente urbano, tanto en las Directrices y Recomendaciones como en los Campos





de Intervención, las Estructuras Paisajísticas y en los Programas, que afectan a materiales y acabados, iluminación, agua, elementos vegetales, etc, con el fin de reducir las emisiones de CO₂, y la contaminación lumínica, acústica y la contaminación atmosférica.

6.2.2 Instituto Municipal de Paisaje Urbano y de la Calidad de Vida de Barcelona

El Instituto Municipal del Paisaje Urbano y la Calidad de Vida (IMPUCV) es un organismo autónomo local constituido por acuerdo unánime del Consejo en Pleno del Ayuntamiento de Barcelona el 27 de junio de 1997 y ostenta las siguientes funciones:

a) Proteger, mantener y mejorar los valores paisajísticos que conforman la imagen de Barcelona y velar por el uso ordenado y racional del paisaje urbano, como instrumento decisivo para la conservación del entorno.

b) Promover la participación de la sociedad civil y del sector privado, tanto en la responsabilidad del mantenimiento, como en la directa recuperación del paisaje y la promoción de sus valores.

c) Coordinar las actuaciones de todas las instancias que intervienen en la preservación y mejora del paisaje urbano y la calidad de vida, así como proponer las normativas orientadas a la protección y mejora del paisaje urbano y la regulación de sus usos.





d) Llevar a cabo la gestión de la Ordenanza Municipal del Paisaje Urbano de la ciudad de Barcelona, gestionando el uso publicitario de la vía pública y el que va ligado a las concesiones municipales en la materia.

e) Promover Barcelona y su modelo de transformación urbana como referente para el conjunto de ciudades del mundo.

f) Ejercer las funciones de Secretariado de la Comisión Mixta del Paisaje Urbano.

g) Gestionar la tramitación de todas las ayudas a la rehabilitación y mejora del parque de edificios de la ciudad.

Sus líneas de actuación abarcan desde incentivar las actuaciones privadas de conservación y mejora del paisaje urbano protagonizadas por ciudadanos, asociaciones y sector privado, hasta la canalización de recursos públicos (campaña de subvenciones) y privados (patrocinio y compensación paisajística), pasando por la orientación de actuaciones privadas sobre el paisaje urbano con el fin de conseguir que contribuyan a crear un entorno armónico y una buena calidad de vida mediante la Ordenanza municipal sobre los usos del paisaje y su gestión, los códigos del paisaje (cromático, identificadores comerciales y urbanos) y las actuaciones especiales de promoción del paisaje urbano de Barcelona (Rutas y publicaciones del paisaje).

El Instituto forma parte activa del Consejo Asesor del Observatorio del Paisaje, constituido a finales de septiembre de 2005 mediante la firma de un acuerdo marco de colaboración con el Departamento de Política Territorial de la Generalitat de Catalunya, de la Mesa del Ruido, que coordina las políticas que desde los diferentes ámbitos contribuyen a disminuir la contaminación acústica en la ciudad y de la Comisión del Espacio Público, que impulsa medidas para velar por el uso racional de los espacios públicos.





Asimismo, el IMPUQV ejerce las funciones de Secretario de la Comisión Mixta de Protección del Paisaje Urbano, aprobadas por Decreto de Alcaldía del 25 de abril de 2016.

La Comisión Mixta es un órgano de asesoramiento adscrito al IMPUQV que cuenta con la participación de sectores sociales y profesionales y que tiene como objeto emitir los informes necesarios para interpretar la Ordenanza de los Usos del Paisaje Urbano cuando se planteen dudas en su aplicación, como por ejemplo en supuestos de nuevos montajes de mobiliario urbano y de otras instalaciones municipales en la vía pública, así como en casos de licencias de publicidad e identificación sobre paredes medianeras, coronamientos o cubiertas de edificios y también de obras o instalaciones provisionales que ocupen la vía pública.

En el ejercicio de sus funciones la Comisión Mixta del Paisaje Urbano ha de velar por la correcta gestión y garantizar el desarrollo sostenible y el mantenimiento del paisaje urbano. A nivel específico también impulsa e informa de la convocatoria de concursos de adjudicación de contratos de patrocinio mediante la cesión de espacios publicitarios de dominio público.

6.2.3 Estrategia y Evaluación de la Estrategia Urbana en La Coruña

El proyecto URBANA-C fue aprobado en la primera convocatoria de proyectos de iniciativa URBANA del período 2007-2013, en el marco del eje 5 del Programa Operativo FEDER de Galicia. El Acuerdo formal entre la Autoridad de Gestión y el Ayuntamiento de A Coruña como Organismo Intermedio en el que





se establecen las funciones de éste último fue firmado el día 10 de marzo de 2009.

La ciudad de A Coruña, con una población de 244.388 habitantes, es el principal polo urbanístico existente en la zona septentrional gallega. El ámbito del proyecto URBANA-C, Agra do Orzán, está localizado dentro de un cinturón delimitado por dos de las principales vías de circulación de la ciudad, como son la Ronda de Outeiro y la de Nelle. Agra do Orzán es un área residencial consolidada, en la que sus habitantes tienen un fuerte sentimiento de pertenencia al mismo. Surge en la década de 1960 como consecuencia de la fuerte demanda de viviendas ante la constitución de la ciudad como Polo de Desarrollo Industrial.

La llegada de abundante mano de obra, sobre todo del rural y municipios próximos, determinó una intensa presión por parte de los promotores privados sobre los solares existentes y la construcción en altura. El resultado fue una sobredensificación edificativa que deja desprovisto al barrio de espacios libres y de equipamientos públicos (bibliotecas, centros sociales, etc.) y que se caracteriza por una baja calidad constructiva y una falta de estética, lo que genera un paisaje urbano duro y sombrío.

Junto a esta iniciativa privada existen actuaciones urbanísticas desarrolladas en los años 1950 por el Instituto Nacional de la Vivienda, las llamadas Viviendas Sociales y el Grupo Mariñeiros. Barriadas de viviendas colectivas protegidas, perfectamente integradas en el conjunto del barrio y que se caracterizaban por una construcción de baja calidad con una tipología edificativa en bloque, que acoge a una población desfavorecida económicamente y con numerosos problemas de índole económica y social.





Para el diseño de la estrategia de intervención se partió de la elaboración de un diagnóstico de la zona de intervención, que puso de manifiesto que los problemas del barrio afectan a muchos ámbitos temáticos que tenían una fuerte interrelación y que presentaban fenómenos de retroalimentación. Así, se llegó a la conclusión de que los factores sobre los que era necesario intervenir en el barrio presentaban una densa trama de interrelaciones que exigía que las actuaciones de regeneración urbana en el mismo se contemplaran desde una perspectiva integrada. Esta perspectiva integrada requería considerar de forma conjunta los aspectos económicos, ambientales y sociales para diseñar una intervención que situara a la zona urbana del Agra en el horizonte de la sostenibilidad.

La estrategia de intervención del proyecto URBANA-C descansa en los siguientes tres puntos:

1. Un proyecto sinérgico que cambiara la percepción del barrio y que contribuyera a la eficacia de las actuaciones de regeneración urbana.
2. Una actuación integrada que incidiera en los factores clave económicos, ambientales y sociales que determinaban la degradación del medio urbano.
3. Una mejora dotacional mediante un desarrollo urbanístico del entorno del barrio centrado en la construcción de equipamientos (centro social, biblioteca, centro de día, auditorio, escuela infantil, etc.) y zonas verdes, así como actuaciones de mejora y humanización del entramado viario.

Esta Estrategia de Desarrollo Urbano ha generado una serie de sinergias y la planificación y ejecución de distintos planes y programas relacionados con sus objetivos tales como:





- Coruña Futura, un proyecto de ciudad elaborado desde una estrategia de participación. El enlace del diseño y construcción de un nuevo modelo de ciudad con la Estrategia 2020 de la Unión Europea.

- Agenda Digital Local y Smart Coruña. Una estrategia y un proyecto para la construcción de una ciudad inteligente, sostenible e inclusiva con el apoyo de las TICs.

- Plan General de Ordenación Municipal y Plan de Movilidad Urbana Sostenible de A Coruña, instrumentos técnico-jurídicos que han posibilitado el desarrollo del nuevo modelo de ciudad, a partir de su entrada en vigor en 2014.

- Coruña, Ciudad de la Ciencia y la Innovación: la Política Estratégica Innovadora de la ciudad que pretende la consolidación y el impulso del Sistema Local de innovación.

6.2.4 Plan Director de la Infraestructura Verde de Zaragoza

La oportunidad para desarrollar la Infraestructura Verde de Zaragoza nace en el proyecto europeo LIFE denominado "Creación, gestión y promoción de la Infraestructura Verde de Zaragoza" (LIFE12 ENV/ES/000567), conocido como LIFE Zaragoza Natural, que es un instrumento financiero de la Unión Europea dedicado, de forma exclusiva, al medio ambiente. El proyecto LIFE Zaragoza Natural se enmarca en la línea de Política y Gobernanza Medioambiental de la convocatoria LIFE 2012.

El objetivo general de este proyecto LIFE es la creación, gestión, protección y promoción de la Infraestructura Verde de Zaragoza (IVZ), formada por diferentes matrices que agrupan e interrelacionan los espacios naturales de interés del término municipal, los paisajes de huerta, las zonas verdes del propio





casco urbano, y todas sus conexiones.

La Infraestructura Verde de Zaragoza integra, en una red interconectada, los espacios urbanos y rurales con vegetación natural, agrícola o ajardinada, pública o privada, que ofrecen servicios de carácter ecológico, ambiental, social o incluso económico, contribuyendo a mejorar la salud y la calidad de vida de las personas. Se han clasificado en tres ámbitos:

1.- Matriz Azul: Ríos Ebro, Gállego y Huerva, Humedales del aluvial del Ebro, balsas y lagunas, Sistemas de regadío (Canal Imperial de Aragón, red de acequias de Urdán, Camarera, Rabal y Almozara, riegos del Huerva...) y Red de drenaje (barrancos, escurideros, etc.).

2.- Matriz Verde: Montes del Ayuntamiento de Zaragoza (Monte Vedado y Realengo de Peñaflor, Monte Sarda Soltera, Montes de Torrero, Montes Vales de Cadrete, Monte Acampo Hospital, La Plana y Monte Litigio), Masas forestales, naturales y de repoblación, y Estepa (que ocupa cerca de las dos terceras partes del municipio).

3.- Ciudad y zonas verdes urbanas: Parques urbanos y de barrio rurales (Parque José Antonio Labordeta, Parque del Agua, Delicias...), Plazas y jardines, Alineaciones arboladas (bulevares, paseos, arbolados de calle), Descampados y solares vacíos y Espacios de transición.

Su finalidad es dar respuesta a algunos retos ambientales que se han identificado en el municipio, tales como:

- Acercar a la ciudadanía los espacios naturales y las zonas verdes.
- Coordinarse con el Plan de Movilidad Urbana Sostenible de Zaragoza.
- Poner en valor el paisaje de la estepa.
- Conservar y mantener la huerta.





- Minimizar los riesgos de inundaciones.
- Mejorar el ciclo del agua.
- Aumentar e introducir la biodiversidad en la ciudad.
- Recuperar las conexiones entre los espacios interiores y exteriores de la ciudad.

El Plan Director desarrolla el concepto y la metodología para la identificación y las propuestas de acción para la infraestructura Verde de Zaragoza proponiendo unas directrices y un total de 150 acciones. Las Estrategias comunes sobre las grandes estructuras territoriales se han elaborado teniendo en cuenta las estrategias operativas y estudiando cada elemento de forma exhaustiva (cada río, cada barrio, cada monte...), y así, se han distinguido:

- Mallas territoriales de acequias, caminos, dolinas hasta llegar a la red verde urbana. Se fomenta la ruptura de barreras y la conectividad, y se integra la gestión del verde urbano.

- Cuñas verdes: Constituyen oportunidades de entrada masiva de lo natural en la ciudad. Se refuerza su presencia, continuidad y extensión mediante la incorporación de nuevos espacios y la preservación de los que ya existen.

- Corredores ecológicos y entre ecosistemas: Se busca su continuidad y la superación de barreras. Hablamos fundamentalmente de los corredores fluviales y de diferentes ámbitos que están separados a día de hoy.

- Matriz esteparia y bosques isla: Se necesita potenciar su conservación y avanzar en la regeneración natural de estos grandes espacios.





- Bordes y membranas: Se aumenta su permeabilidad a la naturaleza reforzando su papel conector con el exterior.

- Matriz agrícola: Se necesita crear una estrategia agroalimentaria municipal firme capaz de poner en valor el papel fundamental del suelo agrícola frente al contexto de pérdida de la actividad primaria tradicional a favor de cultivos industriales de exportación.

Este Plan aspira a mejorar el conjunto del espacio natural de Zaragoza, a través de varios tipos de acciones, de orden ecológico, social y económico, planteando una serie de objetivos operativos y acciones para conseguirlo, entre las que se encuentran dar naturaleza y protección jurídica a la Infraestructura Verde de Zaragoza mediante medidas legales y administrativas, mejorar el conocimiento científico mediante estudios técnicos para completarlo, mejorar su estado ecológico general a través de intervenciones concretas y demostrativas de restauración, mejorar la conectividad y coherencia de la infraestructura verde, relacionando los diferentes espacios, mejorar la apreciación por parte de ciudadanos de los espacios naturales del entorno, mediante acciones divulgativas y de participación, y, finalmente, convertir el entorno de Zaragoza en un recurso turístico, de manera controlada, en el marco de la economía verde y promocionando la creación de empleos relacionados.

6.2.5 Plan de Calidad del Paisaje Urbano de Lorca

El Plan de Calidad del Paisaje Urbano de Lorca (PCPUL) es una herramienta para coordinar una serie de actuaciones que garanticen la preservación del paisaje cultural de Lorca y fomenten una mayor calidad urbana.





El proyecto está enmarcado dentro del Plan Nacional de Paisajes Culturales que desarrolla el Instituto del Patrimonio Cultural de España siendo el primer plan de paisaje urbano que promovió dicho organismo. Su origen fue un concurso público organizado por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte en el año 2014, a propuesta del Plan Director para la Regeneración del Patrimonio Cultural de Lorca.

Si bien este Plan Director sirvió para recuperar los elementos patrimoniales más destacados de la ciudad tras el terremoto de 2011, el PCPUL lleva la atención a una escala más territorial. Su objeto es establecer las condiciones generales y particulares para el conocimiento integral, la ordenación y la protección del paisaje cultural de la ciudad de Lorca.

Los dos documentos de referencia, a nivel europeo y a nivel nacional, para la redacción de este documento fueron el Convenio Europeo del Paisaje y el Plan Nacional del Paisaje Cultural. Cada uno de estos documentos aporta metodologías y aproximaciones a la temática que sirven de guía del proyecto. Asimismo, cada documento incluye una definición de paisaje, punto de partida del proyecto, con sus correspondientes matices:

Según el Convenio Europeo del Paisaje, el paisaje se define como *"cualquier parte del territorio tal y como lo percibe la población cuyo carácter sea la acción e interacción de factores naturales y/o humanos"*.

Según el Plan Nacional del Paisaje Cultural, se define el paisaje cultural como *"el resultado de la interacción en el tiempo de las personas y el medio natural, cuya expresión es un territorio percibido y valorado por sus cualidades culturales, producto de un proceso y soporte de la identidad de una comunidad"*.





En definitiva, en este plan se entiende que el estudio del paisaje urbano es el estudio de la ciudad en sí desde una perspectiva territorial, con toda su complejidad, y desde una perspectiva histórica, geográfica, patrimonial, de movilidad, social, arquitectónica o botánica. Buscando la calidad, se relacionan diversas perspectivas para formar un modelo de ciudad coherente, potenciando su identidad cultural, resolviendo los problemas de comunicación del tejido urbano, mejorando los indicadores de sostenibilidad e implicando a la ciudadanía en la configuración y desarrollo de su entorno de convivencia.

En relación a la participación ciudadana, dado que el paisaje es un concepto que depende de la percepción de la gente que habita un territorio, era fundamental conocer la opinión y experiencia de los ciudadanos de Lorca para dar una respuesta adecuada a su problemática. En este sentido se organizó un taller de participación ciudadana, consistente en una exposición pública y varias jornadas de debate. Las conclusiones obtenidas de este proceso fueron incorporadas al plan, influyendo en las propuestas finales.

Dicho taller se organizó en 6 jornadas, unas primeras dedicadas a explorar la problemática presente y unas últimas pensadas en obtener propuestas para el futuro. Hubo cuestiones que obtuvieron el consenso entre los participantes, como la carencia de espacios verdes o el problema de comunicación entre barrios, y que fueron incluidas en la redacción del plan.

6.2.6 Las Directrices de Paisaje Urbano de Sevilla

En Sevilla, el Plan General de Ordenación Urbanística del Municipio establece una regulación específica para la protección del medio natural y urbano en el Título IX de la Normativa Urbanística. En concreto, en su Capítulo IV "Protección de los Recursos Paisajísticos", donde se establecen unos principios ge-





nerales como régimen jurídico básico en materia de ordenación y gestión del paisaje. De dichos principios se concluye que, para su aplicación y desarrollo, se deberá elaborar una Ordenanza de Paisaje Urbano.

Las "Directrices de paisaje urbano del municipio de Sevilla" constituyen uno de los documentos de partida hacia la elaboración de dicha Ordenanza, documentos mediante los que se pretende conseguir un amplio consenso, a la vista de lo ya legislado y ordenado (el Plan de Ordenación Urbana y otras ordenanzas municipales vigentes) y en función de los criterios modernos sobre paisaje urbano y mobiliario urbano. El texto ha sido elaborado por el Estudio de Arquitectura de Juan Ruesga, y en él se hace una aproximación al paisajismo urbano en Sevilla y se propone un catálogo de ámbitos de actuación en los que aplicar la futura normativa con el objetivo principal de proteger, mantener y mejorar los valores del paisaje urbano existente.

El documento se constituye en varias partes: Planos de la zonificación propuesta, Anexos, Tomo I (Ordenanzas y disposiciones vigentes en el municipio de Sevilla, directamente relacionadas con el paisaje urbano), Tomo II (Ordenanzas y disposiciones vigentes en otros municipios españoles directamente relacionadas con el paisaje urbano) y Tomo III (Documentos, artículos, normativas y acuerdos en el ámbito europeo, relacionadas con el paisaje urbano).

6.3 ORDENANZAS LOCALES

6.3.1 Barcelona

La Ordenanza de Protección del Paisaje del Ayuntamiento de Barcelona se constituye como la pionera en la protección del paisaje urbano, particularmente, por el minucioso y pormenorizado tratamiento de la estética del entorno





urbano a lo largo de un prolijo articulado de hasta 123 artículos.

Como cuestiones más significativas de la gestión y conservación del paisaje, la Ordenanza acoge la clásica distinción prevista en el RD 1372/1986, de 13 de junio, que aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales en relación con la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, por la que se aprobó la Ley de Patrimonio del Estado, y en este sentido continúa con la tradicional distinción entre el uso común del dominio público y el uso especial.

Así las cosas, el art. 4 define el uso natural del paisaje en virtud del cual las personas intervienen en el disfrute del paisaje, pero sin causar sobre el mismo ninguna distorsión sobre el derecho colectivo a la percepción de un paisaje urbano armónico. En contraposición, el uso excepcional del paisaje urbano, lo constituyen las actividades en principio prohibidas que ejerzan los ciudadanos en los casos tasados por la Ley (art. 5).

Según Lliset Borrell²³⁸ se distinguen en la Ordenanza de Barcelona los siguientes usos:

- *Uso colectivo*, que no precisa de título administrativo alguno habilitante de la actividad de los particulares.

- *Uso natural*, que se apoya en la existencia de un derecho subjetivo preexistente, cuyo ejercicio es removido por alguno de los títulos administrativos tradicionales (licencia urbanística, licencia de actividades o licencia demanial para el uso especial del dominio público). El órgano competente para el otorgamiento de estas licencias municipales deberá tener en cuenta el cumplimiento o no de las condiciones establecidas en

²³⁸ F. LLISSET BORRELL, «Concepto jurídico del Paisaje urbano», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 24 (30 de diciembre de 1998-14 de enero de 1999), Ref.^a 3548/1998, p. 3.548, t. 2.





la Ordenanza de los usos del Paisaje urbano como otro de los elementos reglados del acto administrativo. En casos especiales (uso natural desde espacios públicos, instalaciones en la coronación de los edificios o en paredes medianeras), el procedimiento tradicional incorpora, como un trámite preceptivo equivalente, el visado de impacto urbanístico, emitido por el órgano de gestión del Paisaje urbano. El visado de impacto paisajístico tiene el valor de informe preceptivo, de gran trascendencia jurídica a la hora de motivar las resoluciones en las que la Administración pública cuenta con algún margen de apreciación.

- *Uso excepcional*, que se ampara en una autorización paisajística, distinta de la licencia urbanística, de carácter discrecional, fundamentada en un interés público (rehabilitación de fachadas, obra o actividad municipal necesitada de patrocinio, etc.) y que exige una duración limitada, así como la reparación de la lesión o restricción que, por causa del indicado interés público, se haya podido producir en el derecho colectivo a disfrutar de un paisaje urbano adecuado.

La Ordenanza, sin ánimo exhaustivo, determina distintos agentes contaminantes del paisaje urbano, enumerándose entre éstos la publicidad, las antenas, los aparatos de aire acondicionado, placas solares, toldos y cualquier otra instalación que imponga la evolución socioeconómica o tecnológica (arts. 7 y 8). También realiza una zonificación de los usos compatibles con el paisaje contemplando hasta tres zonas distintas según la intensidad y grado de protección del paisaje, diferenciándose, en este sentido:

a) Una *zona de prohibición*, aplicada a los conjuntos y edificios catalogados y su entorno, sistemas generales, cementerios, zonas naturales y espacios verdes.

b) Una *zona de restricción* que se aplica al conjunto de edificios cataloga-





dos y a su entorno, con distintos niveles de protección.

c) Una *zona de transición* con objeto de regular los espacios de actividad comercial intensa o urbanísticamente no consolidada.

En cuanto a las denominadas Cartas Cromáticas, éstas se aplican a partir de un estudio de color de los barrios más antiguos basados en el análisis de la historiografía de la ciudad, su desarrollo urbano, la vida cotidiana, las costumbres, las antiguas construcciones y todo aquello que ha contribuido a la morfología y la personalidad de la ciudad.

Se realiza una extracción de las muestras y colores originales de las edificaciones exigiéndose que la totalidad de las reformas de fachadas se ajusten a éstos.

6.3.2 Cuenca

La Ordenanza Municipal Reguladora de la Protección del Paisaje Urbano y de Instalaciones Publicitarias de Cuenca tiene por objeto regular las condiciones a las que habrán de someterse las instalaciones publicitarias visibles desde la vía pública, con el propósito primordial de compatibilizar esta actividad con la protección, el mantenimiento y la mejora de los valores del paisaje urbano y de la imagen de la ciudad, así como de aquellos aspectos relativos a la protección, conservación, restauración, difusión y fomento de los valores artísticos, históricos, típicos o tradicionales del patrimonio arquitectónico de la ciudad y de los elementos naturales o urbanos de intersección.

La Ordenanza pretende aportar claridad y sistematización a su contenido, distinguiéndose, en primer lugar, las clases de soportes publicitarios sobre los que se aplica, las dimensiones y características de los mismos y los diferentes emplazamientos en los que pueden situarse, así como los requisitos necesarios para su autorización, destacándose la exigencia de un seguro que cubra los





posibles daños o responsabilidades en su instalación y los mecanismos de reacción municipal ante el incumplimiento de lo dispuesto en su articulado y en especial ante las instalaciones incontroladas o anónimas.

Presta especial atención al uso publicitario en el Casco Histórico, ya que, por su condición de Patrimonio de la Humanidad y dados sus especiales valores urbanísticos y paisajísticos, deberán cuidarse de forma exquisita todos los aspectos concernientes a su diseño, instalación y uso. También regula el uso publicitario en los edificios catalogados o de singularidad arquitectónica y en los montes públicos y masas forestales de indudable valor ecológico y paisajístico.

La Ordenanza intenta compatibilizar el desenvolvimiento de una actividad económica de considerable importancia social con las exigencias de ornato y estética urbana que la ciudad merece, plasmándose este objetivo en un instrumento que, como se ha expresado anteriormente, tiene la suficiente flexibilidad para incorporar rápidamente, mediante las oportunas modificaciones, los aspectos cuya necesidad o conveniencia ponga de manifiesto la propia práctica de aplicación de la Ordenanza.

6.3.3 Granada

La Ordenanza reguladora del deber de conservación de los edificios en Granada tiene por objeto positivizar la obligación de los propietarios de terrenos, instalaciones, construcciones y edificaciones, de mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad, accesibilidad universal, eficiencia energética y ornato legalmente exigibles así como realizar obras adicionales que permitan el uso turístico responsable y favorecer la puesta en valor del patrimonio urbanizado y edificado con valor histórico o cultural, o para la mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano, hasta donde alcance el deber legal de conservación.





En particular, cuando se trate de edificaciones, el deber legal de conservación comprenderá, además, la realización de los trabajos y las obras necesarias para satisfacer, con carácter general, los requisitos básicos de la edificación establecidos la legislación vigente en materia de ordenación de la edificación y para adaptarlas y actualizar sus instalaciones a las normas legales que les sean explícitamente exigibles en cada momento. Las obras adicionales para la mejora de la calidad y sostenibilidad podrán consistir en la adecuación parcial o completa a todas, o a algunas de las exigencias básicas establecidas en el Código Técnico de la Edificación, debiendo fijar la Administración, de manera motivada, el nivel de calidad que deba ser alcanzado para cada una de ellas.

También regula la Ordenanza las órdenes de ejecución de obras de reparación, conservación, accesibilidad y rehabilitación de edificios y construcciones deterioradas o en condiciones deficientes, que el Ayuntamiento acuerde a través de sus órganos de gestión, o las que por motivos turísticos, culturales o estéticos, se dicten para mejora o adaptación al entorno de los edificios, referidas a elementos ornamentales y secundarios del inmueble, así como la reglamentación de la forma, condiciones y plazos en la que los propietarios de las edificaciones y construcciones deben realizar, el informe de evaluación de edificios dirigido a determinar su estado de conservación, accesibilidad y, en edificios de tipología residencial colectiva, el nivel de eficiencia energética y la regulación del estado de ruina urbanística, el procedimiento para la declaración de la misma tras el correspondiente expediente contradictorio y la regulación de la situación de ruina física inminente.

6.3.4 Lérida





El pleno municipal del Ayuntamiento de Lleida aprobó en Noviembre de 2018, de forma definitiva, el texto de la Ordenanza del Paisaje de Lérida que permite la creación de áreas de interés paisajístico, con una protección especial que limitará las actuaciones en su entorno, tarea que asumirá la Comisión Técnica Municipal del Patrimonio y del Paisaje de reciente creación.

Pretende ser la primera Ordenanza municipal de la Comunidad Autónoma de Cataluña que regula la ordenación del paisaje natural de un municipio, ya que engloba tanto el ámbito rural y el urbano en un mismo reglamento. Si bien el texto entró en vigor un mes después de su publicación, se establecen periodos transitorios de entre tres y diez años para que los elementos ya existentes se adapten a las nuevas disposiciones.

6.3.5 Lucena

La Ordenanza reguladora para la protección del Paisaje Urbano del casco histórico de Lucena tiene por objeto regular las condiciones y requisitos a las que habrán de someterse las instalaciones y actividades realizadas en el Casco Histórico de Lucena, con el objeto primordial de compatibilizar aquellas con la protección, el mantenimiento y la mejora de los valores del paisaje urbano y de la imagen de la ciudad de Lucena, así como de todos aquellos aspectos relativos a la protección, conservación, restauración, difusión y fomento de los valores artísticos, históricos, arqueológicos, típicos o tradicionales del patrimonio arquitectónico de la ciudad y de los elementos naturales o urbanos de interés.

La Ordenanza es de aplicación a las zonas tipificadas en su artículo tercero, que, mediante la delimitación del casco histórico del municipio, detalla dos zonas en función del nivel de protección:





- Zona 1: Comprende el área delimitada como tal en los planos anexos a la Ordenanza, en Lucena, Jauja y Navas del Selpillar. Su localización responde a la mayor confluencia de edificios protegidos con categorías A y B según lo establecido en el PGOU del municipio aprobado en 2001.

- Zona 2: Comprende el área delimitada como tal en los planos anexos a la Ordenanza, en Lucena, Jauja y Navas del Selpillar. Su localización responde a la mayor confluencia de edificios protegidos con categorías C-1 y C-2, según lo establecido en el PGOU del municipio aprobado en 2001.

El apartado segundo de su artículo 6 hace una referencia a la prohibición expresa de aquellas actuaciones que produzcan distorsiones perjudiciales para el paisaje urbano o natural, excepción hecha de las provisionales que utilicen lonas o cualquier otro elemento que hayan de ser colocados con motivo de las operaciones de restauración de fachadas, las cuales se ajustarán a lo establecido en la normativa que resulte aplicable. En cualquier licencia se podrá imponer el uso de materiales, técnicas o diseños específicos si se considera necesario para lograr la debida integración en el ambiente urbano.

Toda actuación que afecte a elementos inscritos en el Catálogo General de Patrimonio Histórico de Andalucía, aquellos catalogados en el PGOU como tales y/o áreas declaradas de interés histórico, artístico, paisajístico y natural, así como el entorno protegido de todos los anteriores, deberá poner especial énfasis para su integración en el ambiente urbano, su correcta armonización con el entorno y la ausencia de interferencias en la contemplación del bien protegido, con especial atención en el respeto a los valores paisajísticos y en el mantenimiento de las líneas compositivas de los edificios sin que pueda llegar a ocultarse sus elementos decorativos y ornamentales. Para estos casos la actuación deberá contar con informe favorable del órgano competente, quien podrá





recabar toda la información que considere necesaria (estudios de impacto ambiental, reportajes fotográficos, infografías, etc.).

6.3.6 Madrid

La Ordenanza de Protección del Paisaje Urbano del Ayuntamiento de Madrid, no solamente regula las instalaciones publicitarias visibles desde la vía pública, sino que establece, además, como objetivo prioritario la compatibilización de esta actividad con la protección y mejora del paisaje urbano, así como la imagen de la ciudad de Madrid.

Según dispone el art. 1 de la Ordenanza de Protección del Paisaje Urbano, la misma tiene por objeto *"Regular las condiciones a las que habrán de someterse las instalaciones publicitarias visibles desde la vía pública, con el objeto primordial de compatibilizar esta actividad con la protección, el mantenimiento y la mejora de los valores del paisaje urbano y de la imagen de la ciudad de Madrid, así como de todos aquellos aspectos relativos a la conservación, restauración, difusión y fomento de los valores artísticos, históricos, arqueológicos, típicos o tradicionales del patrimonio arquitectónico de la ciudad y de los elementos naturales o urbanos de interés"*.

En este sentido, la Ordenanza de Madrid establece una calificación tipológica del suelo del término municipal adoptando la terminología del PGOU de Madrid de 1997, diferenciándose hasta cuatro zonas distintas, según los grados de intensidad interventora en el uso del paisaje:

Zona 1: Comprende la totalidad del suelo clasificado como No Urbanizable, los Sistemas Generales y las Dotaciones Públicas Locales.





Zona 2: Comprende las áreas o edificios considerados de interés histórico-artístico, distinguiendo distintas subzonas.

Zona 3: Comprende el resto del suelo urbano.

Zona 4: Abarca finalmente el suelo urbanizable

Respecto de la clase de publicidad, la norma diferencia entre:

- a) Publicidad en edificios.
- b) Publicidad en áticos o tejados.
- c) Publicidad o recuperación estética de paredes medianeras
- d) Superficies publicitarias opacas o luminosas en locales de planta baja.
- e) Publicidad en obras.
- f) Publicidad en solares o terrenos urbanos sin uso.
- g) Banderines.

Entre las novedades que introduce la Ordenanza deben destacarse las limitaciones para evitar la proliferación indiscriminada de anuncios, regulando el número de ellos que pueden coronar los edificios e imponiendo un horario para los anuncios luminosos y la obligación de suscribir una póliza de seguro de responsabilidad civil que cubra los riesgos que pudieran derivarse de la instalación.

El Ayuntamiento de Madrid también creó a través de su Ordenanza de Protección del Paisaje dos comisiones: por una parte, la Comisión de Calidad del Paisaje, que tenía como uno de sus objetos más importantes acabar con el caos estético de la ciudad de Madrid; y por otra, la Comisión de Protección del Patrimonio Histórico-Artístico, que hacía lo propio respecto de los proyectos que incidían en el paisaje urbano.





6.3.7 Pozuelo de Alarcón

La Ordenanza municipal de Protección del Paisaje Urbano de Pozuelo de Alarcón, tiene por objeto regular las condiciones a las que habrán de someterse las instalaciones publicitarias visibles desde la vía pública, con el objeto primordial de compatibilizar esta actividad con la protección, el mantenimiento y la mejora de los valores del paisaje urbano y de la imagen de la ciudad de Pozuelo de Alarcón, así como de todos aquellos aspectos relativos a la protección, conservación, restauración, difusión y fomento de los valores artísticos, históricos, arqueológicos, típicos o tradicionales del patrimonio arquitectónico de la ciudad y de los elementos naturales o urbanos de interés.

Queda sometida a las normas de esta ordenanza toda actividad publicitaria que utilice como vehículo transmisor del mensaje los medios materiales de diversa índole, susceptibles de atraer la atención de cuantas personas se encuentren en espacios abiertos, transiten por la vía pública, circulen por vías de comunicación, utilicen medios privados o colectivos de transporte y, en general, permanezcan o discurran en lugares o ámbitos de utilización común.

La utilización de medios publicitarios sonoros si bien se considera comprendida dentro del ámbito general de esta ordenanza se registrará por la normativa de Protección del Medio Ambiente. Asimismo queda prohibida la publicidad incontrolada con utilización de carteles, pegatinas, etiquetas, etcétera, fijada sobre paramentos de edificios e instalaciones, monumentos, obras públicas, elementos de mobiliario urbano, etcétera, siendo de aplicación el régimen sancionador establecido en la normativa correspondiente y en su caso en la ordenanza de protección del medio ambiente del Ayuntamiento de Pozuelo de Alarcón.





6.3.8 Santiago de Compostela

La Ordenanza general reguladora del Medio Ambiente urbano de Santiago de Compostela tiene por objeto la reglamentación de la implantación, conservación, uso y disfrute de los elementos urbanos situados en el término municipal y que influyen directamente en el paisaje de la ciudad, procurando su preservación por ser ámbitos imprescindibles para el equilibrio del medio ambiente urbano.

Para ello, se divide en Libros y capítulos, y en cada uno de ellos regula una materia (zonas verdes, elementos vegetales, protección de animales, mobiliario urbano, recursos hidráulicos, etc.)

6.3.9 Sevilla

Esta Ordenanza, aún en fase de estudio, pretende convertirse en el principal medio de defensa de la calidad del paisaje urbano. En este marco, se analizarán los principales hitos patrimoniales, las vías de acceso, las fachadas urbanas más significativas, los bordes urbanos e itinerarios metropolitanos, las vistas más destacadas, el paisaje urbano del interior, los principales itinerarios internos de la ciudad y los espacios libres públicos.

Para ello, la comisión ejecutiva de la Gerencia de Urbanismo de Sevilla aprobó a principios de año la contratación de la redacción de la ordenanza de paisaje urbano, que parte de la consideración y estudio de la imagen paisajística de Sevilla teniendo en cuenta sus vistas, perspectivas, calidad visual, valores y cambios, con el objetivo de preservar y mejorar la calidad del paisaje.

Se trata de la primera fase del trabajo, que continuará con la compilación de normas, ordenanzas y disposiciones vigentes en la ciudad relacionadas con





el paisaje urbano, además de un estudio comparativo con otras regulaciones de otras ciudades españolas. Por último, se concretarán y aplicarán las dos fases anteriores en un área concreta de la ciudad, concretamente en la relacionada con la Estrategia de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado de Sevilla (Edusi). Se propondrá un acción piloto en ese área en un espacio público, eje viario de conexión o borde urbano de la zona.

6.3.10 Tenerife

El paisaje urbano es uno de los elementos del medio ambiente urbano necesitado de protección para garantizar a todos los habitantes de la ciudad una adecuada calidad de vida. Por esto, el paisaje urbano constituye un interés colectivo cuya satisfacción es atribuida por el ordenamiento jurídico al municipio, en función del alcance local de este interés. En la Memoria del Documento de Avance de las Directrices de Ordenación del Paisaje del Gobierno de Canarias, de diciembre de 2004, en el apartado 5.2. sobre el Paisaje Urbano se expone: *"El paisaje urbano, como interés y derecho colectivo, es uno de los elementos fundamentales del medio ambiente que necesita de adecuados instrumentos de ordenación y protección para garantizar a todos los ciudadanos una óptima calidad de vida"*.

El paisaje urbano es en el ordenamiento jurídico un concepto cuya responsabilidad recae en los municipios según se recoge en la Directriz 116 en su apartado 3, de la Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias, en la TRLOTRENC, la Convención Europea del Paisaje y como derecho colectivo constituye un límite, incluso constitucional según los Artículos 45 y 46 de la Constitución Española, para cualquier forma de los posibles derechos individuales.





El paisaje urbano, como derecho colectivo, es un valor jurídicamente protegible, cuyos componentes naturales, históricos, culturales, arquitectónicos, urbanísticos, públicos, privados, temporales o permanentes, son los elementos constituyentes de una determinada identidad urbana, puesto que responde a la conciencia cultural y estética de los habitantes de la ciudad en cada momento histórico. El contenido material del paisaje urbano no está desgraciadamente desplegado en la legislación sectorial ni medioambiental ni urbanística, ni estatal ni autonómica. Esto ha planteado la conveniencia de una regulación municipal. La posibilidad de una regulación de esta naturaleza se fundamenta en la competencia municipal en materia urbanística y también en materia de medio ambiente (art. 25, 26 y 28 LBRL), así como en la presencia de un interés municipal inequívoco. La potestad de ordenanza de los ayuntamientos, como principal manifestación de la autonomía local, puede ejercerse en el marco de la ley (art. 4.2 de la Carta Europea de la Autonomía Local) y no sólo en ejecución de una ley que le sirva de cobertura. El concepto de paisaje urbano es reciente dentro del discurso urbano. Algunos teóricos defienden el término paisaje sin ningún tipo de atributo, ya sea natural o urbano. Y es cierto que el paisaje, como construcción subjetiva del ojo humano, no debiera diferenciarse. Se propone en términos académicos hablar de la caracterización del paisaje. En la ciudad se dan todo tipo de intervenciones, públicas y privadas, de gran envergadura o simples obras menores. El resultado final de todas ellas, que siempre es cambiante, será nuestro paisaje urbano.

En el caso de Santa Cruz de Tenerife, apenas se manejan dos o tres artículos en la normativa urbanística vigente y dos ordenanzas que tienen que ver con los usos antes citados: La Ordenanza Municipal para la Regulación de la Ocupación del Dominio Público con mesas, sillas y parasoles y la Ordenanza municipal reguladora de la instalación de quioscos en la vía pública.





Con esta nueva norma, se quiere innovar en la materia para conseguir una ciudad más sostenible. Además hay aspectos de la economía urbana como es la publicidad que no están regulados y generan cuantiosos beneficios de los que la administración local no está participando. Este sector, el publicitario, está actualmente en este municipio en una situación completamente alegal. Es por tanto necesaria una labor de adaptación y encaje normativo de todas estas cuestiones aprovechando también para incorporar medidas que en algunas ciudades ya se ha comenzado a experimentar y es la regulación de los usos en cubierta y su tratamiento no sólo como quinta fachada sino como lugar propicio para albergar instalaciones que fomenten el ahorro energético y también como área a ajardinar. Se podrían constituir de esta manera corredores verdes urbanos que redundarán en una mejora de la calidad ambiental urbana y en la fauna y vegetación.

En los últimos años y ante el crecimiento, algunas veces desmesurado e incontrolado de las ciudades, se ha hecho necesaria una mayor preocupación por las cuestiones medioambientales, intentando llegar a niveles de mejor confort en el espacio público, como si se tratase de las condiciones de un ambiente interior, doméstico. Son elementos del paisaje urbano los espacios públicos, las construcciones (sobre todo las que integran el patrimonio cultural), los espacios libres de edificación (edificables o no) y el espacio aéreo. Los agentes contaminantes de estos elementos son los que afectan, sobre todo, a la percepción visual, estética y de seguridad (fachadas de edificios, publicidad, antenas, toldos y cualquier otra instalación accesoria a las construcciones o al resto de elementos del paisaje urbano). La Ordenanza se estructura, así, en cuatro títulos (Disposiciones generales, Protección del paisaje urbano, Régimen de Intervención Administrativa, y Régimen Disciplinario y Sancionador), unas disposiciones adicionales, unas disposiciones transitorias, unas disposiciones derogatorias y una disposición final. Así mismo, se incorporan seis documentos anexos: Terminología, Esquemas gráficos de interpretación, Plano de áreas de influencia de Con-





juntos Históricos, Reglamento de la Comisión Técnica de Paisaje Urbano de Santa Cruz de Tenerife, Carta de colores y Plano del Área de Regularización de terrazas.

6.3.11 Teruel

La Ordenanza de Convivencia Ciudadana y Protección del Paisaje Urbano de Teruel entiende la ciudad como lugar de uso, relación, encuentro y convivencia entre diferentes personas y considera las vías públicas como bienes escasos sometidos a un uso y desgaste considerables. Por otro lado, al ser el elemento común más evidente y ostensible de los ciudadanos considera deber municipal velar por ella y ejercer una vigilancia intensiva por ser la armonía, la calidad y el equilibrio de este espacio común una responsabilidad compartida entre la Administración y la ciudadanía.

Así, esta Ordenanza responde a las competencias municipales recogidas en el artículo 42 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón relativas a seguridad en lugares públicos, garantizando la tranquilidad y sosiego en el desarrollo de la convivencia ciudadana, protección de la salubridad pública, limpieza viaria y protección del medio ambiente, parques y jardines, así como conservación y tutela de los bienes públicos.

Son diversas las materias que se tratan en los Títulos de esta Ordenanza. Por una parte, el Título III se refiere a "*comportamiento cívico en la vía pública*", el Título IV se refiere a "*limpieza viaria*", el Título V se refiere a "*convivencia entre personas y animales*", el Título VI trata de "*parques y jardines*", el Título VII es el relativo a "*consumo de bebidas alcohólicas en la vía pública*" y el Título VIII versa sobre "*los inmuebles privados ocupados con fines de ocio*".





En el caso del Título V se respetan las leyes que afectan a esta materia como son la Ley 50/1999, de 23 de diciembre, sobre el Régimen jurídico de la tenencia de animales potencialmente peligrosos, desarrollado por RD 287/2002, de 22 de marzo, y la Ley 11/2003, de 19 de marzo, de Protección Animal en la Comunidad Autónoma de Aragón, y el Decreto 64/2006, de 7 de marzo, del Gobierno de Aragón, por el que se regula la identificación, los censos municipales y el registro autonómico de los animales de compañía. En el caso del Título VII, se tiene en cuenta la Ley 3/2001, de 4 de abril, de prevención, asistencia y reinserción social en materia de drogodependencias. Y, finalmente, la regulación del Título VIII, sobre inmuebles privados ocupados con fines de ocio, se ha amparado en el artículo 4 de la Ley 11/2005, de 28 de diciembre, reguladora de los espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos de la Comunidad Autónoma de Aragón. Al hilo de esto último, no sólo se trata de velar por unas adecuadas condiciones de seguridad en dichos inmuebles en ejercicio de la función de policía que corresponde a los Ayuntamientos, sino que como impone la Constitución española en su artículo 43.3, último inciso, los poderes públicos deben facilitar la adecuada utilización del ocio, aparte de velar por unas garantías suficientes de salubridad e higiene, la protección del medio ambiente, el derecho al descanso y la protección de la infancia y de la juventud.

La Ordenanza también hace referencia en su Preámbulo a la Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de septiembre de 2003, que llevó a que se añadiera un nuevo Título XI a la Ley 7/85, mediante la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, se faculta a los Ayuntamientos para dictar Ordenanzas sobre materias no reguladas por Estado o Comunidad Autónoma, siempre en los términos del artículo 139 que dice *"Para la adecuada ordenación de las relaciones de convivencia de interés local y del uso de sus servicios, equipamientos, infraestructuras, instalaciones y espacios públicos, los entes locales podrán, en defecto de normativa sectorial espe-*





cífica, establecer los tipos de las infracciones e imponer sanciones por el incumplimiento de deberes, prohibiciones o limitaciones contenidos en las correspondientes ordenanzas, de acuerdo con los criterios establecidos en los artículos siguientes". Estos criterios se incluyen en el régimen sancionador de esta Ordenanza.

6.3.12 Torrejón de Ardoz

La anterior Ordenanza de protección del paisaje urbano sobre las instalaciones publicitarias aprobada por el Ayuntamiento el 29 de marzo de 2012 y publicada el 31 de marzo del mismo año tenía por objeto la protección del entorno y su aplicación al concepto de paisaje urbano. Se ocupaba, como objetivo prioritario, de regular las instalaciones publicitarias visibles, así como de evitar la proliferación indiscriminada de anuncios, regulando el número de ellos desde la vía pública, además de establecer la compatibilización de esta actividad con la protección y mejora de los valores del paisaje urbano y la imagen de la ciudad de Torrejón de Ardoz.

Tras varias modificaciones y tomando como referencia las sentencias habidas en la materia y la transformación paisajística de la Plaza Mayor de Torrejón de Ardoz y su entorno y las nuevas técnicas publicitarias que hacían necesaria la adaptación y en consecuencia la modificación de ciertos aspectos regulados en la Ordenanza, en 2018, se consideró necesaria una redacción íntegra de toda la ordenanza con el objetivo de ampliar nuevas ubicaciones y emplazamientos no regulados, así como modificar en lo preciso lo anterior.

La nueva Ordenanza, pues, tiene por objeto regular las condiciones a las





que habrán de someterse las instalaciones publicitarias, ubicadas tanto en propiedad privada como en pública y visibles desde la vía pública, con el objeto primordial de compatibilizar esta actividad con la protección, el mantenimiento y la mejora de los valores del paisaje urbano y de la imagen de la ciudad de Torrejón de Ardoz.

6.3.13 Torrelaguna

Torrelaguna cuenta con dos Ordenanzas relativas a la Protección del Paisaje Urbano. La primera de ellas, relativa a la instalación de mesas y terrazas en las vías públicas del municipio, expone en su Preámbulo que el paisaje urbano es uno de los elementos del medio ambiente urbano que necesita protección para garantizar a todos los habitantes del municipio una adecuada calidad de vida.

El Ayuntamiento de Torrelaguna, en el ejercicio de sus atribuciones, elaboró un Plan de Calidad y Protección del Paisaje Urbano que tiene como objetivos mejorar la calidad del espacio público, tanto del centro como de la periferia, enriquecer la cultura de la ciudad haciendo compatibles historia e innovación, y reforzar su identidad promoviendo actuaciones basadas en criterios sostenibles e integradores.

En esta línea de trabajo se vió necesario la adaptación progresiva de las distintas normas municipales y la aprobación de nuevas ordenanzas, que regularan la publicidad y rotulación en el municipio, la instalación de aparatos de climatización así como de parabólicas y otras antenas, instalación de terrazas y sombrillas en la vía pública, etc.

Con estas premisas se creó la Comisión Mixta de Protección y Estética del Paisaje Urbano como órgano de asesoramiento, con el fin de garantizar, en los





casos de interpretación dudosa de estas ordenanzas, su aplicación, para emitir informe en los nuevos supuestos, así como para establecer criterios coherentes con este plan de calidad en la redacción de futuras normativas que afecten al paisaje urbano del municipio o modificación de las existentes.

La segunda ordenanza, que hace referencia a la instalación de publicidad y elementos exteriores, pretende igualmente, tras el Plan de Calidad y Protección del Paisaje Urbano antes referido, la mejora de la calidad del espacio público, tanto del centro como de la periferia, enriquecer la cultura de la ciudad haciendo compatibles historia e innovación, y reforzar su identidad promoviendo actuaciones basadas en criterios sostenibles e integradores.



CAPÍTULO 7: EL PRINCIPIO DE SMART REGULATION EN LA NORMATIVA URBANÍSTICA Y DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SU ESPECIAL REPERCUSIÓN EN LA ELABORACIÓN DE NORMAS DE PROTECCIÓN PAISAJÍSTICA

7.1 Introducción al concepto de "Smart Regulation"

7.2 El Análisis de Impacto Normativo

7.3 Regulación inteligente en la transformación urbanística del territorio. Especial referencia a la autonomía local

7.4 El Principio de "Smart Regulation" en la ordenación urbanística y territorial

7.5 Consideraciones previas a la elección del modelo de ciudad

RESUMEN: *Con carácter previo a la entrada en vigor de una norma urbanística o de ordenación del territorio, debemos ser conscientes del efecto y las consecuencias tanto sociales como económicas que su aplicación va a generar y que condicionará no sólo la viabilidad de la norma en cuestión sino el desarrollo futuro del territorio donde se aplique. Es por ello que dicha norma no sólo tiene que ser más eficaz y eficiente en la consecución de los objetivos de interés público que se persiguen sino que tiene que ser capaz de aportar un verdadero valor añadido, así como provocar beneficios amplios a costes mínimos, respetando los principios de subsidiariedad y proporcionalidad con el fin de lograr un marco reglamentario simple, claro, estable y predecible, tanto para las empresas como para los ciudadanos, esto es, conseguir una "regulación inteligente" (Smart regulation) en la ordenación del territorio.*





7.1- INTRODUCCIÓN AL CONCEPTO DE "SMART REGULATION"

El principio de "*Smart Regulation*" o de Regulación Inteligente deviene, en un primer momento, de otro concepto, el de "*Better Regulation*" o Buena Regulación, propiciatorio de la desregulación y la simplificación de las normas, aunque va un paso más allá, inspirándose en la creación de un marco regulatorio de calidad, basado en el conocimiento preciso de todos los elementos existentes y de la repercusión real de la normativa a aprobar no sólo para alcanzar los objetivos pretendidos sino para desarrollar, igualmente, la actividad económica. Para ello es esencial el conocimiento de "buenas prácticas" existentes en el ámbito normativo estudiado y el contacto directo con el sector privado, a efectos de identificar en qué casos es necesario una solución reguladora y qué forma debe adoptar ésta para favorecer e incentivar la creación de riqueza.

Los esfuerzos de la Unión Europea para mejorar y simplificar el complejo entramado normativo comenzaron a principios de 1980. Ya en 1985 se adoptaron determinadas medidas en torno a la constitución del Mercado Único Europeo y en el Consejo Europeo de Edimburgo de 1992, se asumió como prioridad principal la simplificación y mejora del escenario normativo de la Unión Europea.

El Tratado de Maastricht, en 1993, dio especial relevancia a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad normativa y, posteriormente, un Informe anual de la Comisión al Consejo Europeo sobre "Better law-making" marcaba las pautas para su desarrollo²³⁹.

²³⁹ "*Declaration 39 on the quality of the drafting of Community legislation*", incluida en el Acta Final del Tratado de Amsterdam de 1997.





En el año 2000, la Unión Europea se propuso un nuevo objetivo para esa década, el de preparar la transición a una economía competitiva, dinámica y basada en el conocimiento, y a la que se denominó la Estrategia de Lisboa. La consecución de este objetivo dependía, entre otros factores, de la creación de un escenario normativo claro, simple, funcional y efectivo y para preparar las correspondientes recomendaciones en esta área, se constituyó un grupo de expertos de la Comisión Europea y de los Estados miembros, cada uno de acuerdo a sus respectivas competencias, a cargo de Dieudonné Mandelkern. En noviembre de 2001 se presenta el conocido como "Mandelkern Report", que contenía una batería de propuestas con plazos y fechas límites para la mejora de la calidad y la simplificación de las normas así como para la adopción de medidas de reforma legal en los Estados miembros, incluyéndose en esta simplificación la reforma de las Administraciones Públicas. Para ello, se amplió el Programa SLIM (*Simpler Legislation for the Internal Market*), que había venido operando desde 1997²⁴⁰.

En 2005 se produce un cambio en el contenido de las políticas destinadas a mejorar el marco normativo de la Unión Europea por cuanto, tras el análisis de los textos normativos europeos se observa una falta de coherencia y de consistencia en los mismos que generan una falta de claridad en su aplicación e interpretaciones divergentes por parte de los Estados miembros. Así, y a partir de ese año, las resoluciones y políticas en torno al concepto de "Better Regulation" devienen en "Smart Regulation" por cuanto no se trata sólo de mejorar el marco normativo existente sino de dar un paso más y desarrollar dicho marco normativo de una forma inteligente, eficaz y clara²⁴¹.

²⁴⁰ Para asegurar el éxito y la fortaleza de esta iniciativa, la Comisión Europea presentó en Junio de 2002 una serie de medidas en el campo de la "Better Regulation", COM (2002) 278 final, y una propuesta de reducción del volumen normativo en 2003, COM/2003/0071 Final.

²⁴¹ Así, la Comisión Europea emite varias Comunicaciones al respecto con objeto de guiar y orientar la implementación del concepto de "Smart Regulation" en aquellos sectores donde se ha detectado mayor confusión y diferencias interpretativas A modo de ejemplo, "Communication from the Commission on Impact Assessment", COM(2002) 276, de 5 de junio de





Fruto de esta evolución es la Directiva de Servicios Europea 2006/123/CE, de 12 de Diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior, enmarcada en la Estrategia Europea 2020, y encaminada a la mejora del funcionamiento del Mercado Único de Servicios, que propugnaba en sus Considerandos 42 y siguientes, la aplicación de principios de simplificación administrativa para evitar la complejidad, extensión e inseguridad jurídica de los procedimientos administrativos en el acceso a las actividades de servicios, la eliminación de redundancias y costes excesivos, el derecho a la información, el establecimiento de procedimientos y trámites por vía electrónica y las ventanillas únicas administrativas. Tal es la importancia que la propia directiva asigna a la simplificación administrativa como elemento esencial para la mejora de la calidad de los servicios en el espacio europeo, que le dedica un capítulo completo.

Así, el capítulo segundo de dicha norma, artículos 5 a 8, comienza con el mandato a los Estados miembros, de verificar los procedimientos y trámites aplicables al acceso a una actividad de servicios y a su ejercicio, y la obligación de simplificarlos en el caso de que tanto los procedimientos como las formalidades requeridas no sean lo suficientemente simples (art. 5.1).

En España, la transposición de los artículos incluidos en este capítulo segundo se realizó a través de la Ley 11/2007, de 22 de Junio, de acceso electró-

20025, "Communication from the Commission to the Council and the European Parliament 'Better Regulation for Growth and Jobs in the European Union', COM(2005) 97, SEC(2005) 175, de 16 de Marzo de 2005, o "Impact Assessment Guidelines", SEC(2005) 791, de 15 de Junio de 2005, actualizado en Maro de 2006.

En el mismo sentido el estudio realizado para la 44 reunión de Directores Generales responsables de las Administraciones Públicas de los Estados miembros de la UE, "Milestones on the way to Better Regulation at the European Union Level", Konzendorf, G., Wordelmann, P., Böck, S. Y Veit, S. Luxemburgo, Junio 2005.





nico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, en relación a la Ventanilla única, el Derecho de Información y los procedimientos por vía electrónica²⁴².

Con motivo de la evaluación de la implementación de la "Directiva de Servicios" en los estados miembros, en la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones denominada "*Hacia un mejor funcionamiento del Mercado Único de Servicios, partiendo de los resultados del proceso de evaluación recíproca de la Directiva de Servicios*" (COM (2010) 2020 Final) se indica que, siendo los servicios la fuerza motriz de la economía de la Unión Europea, es esencial contar con un mercado único de servicios que funcione bien y esté verdaderamente integrado, debiendo aprovechar el enorme potencial que ofrece dicho mercado único como catalizador para generar crecimiento sostenible y empleo, ampliar las posibilidades de elección de los consumidores y abrir nuevas oportunidades a las empresas.

Especialmente importante es, en este sentido, el compromiso del Consejo de la Unión Europea que, a mediados del 2012 inició un periodo de consultas públicas con objeto de reunir las valoraciones de todos los interesados, culminando, el 19 de Mayo de 2015, con la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la Propuesta de Acuerdo Interinstitucional sobre la mejora de la legislación (COM 2015, 216 final)²⁴³. En ella, las tres instituciones comunitarias reconocen su responsabilidad compartida de mejorar la legislación, de velar por que la legislación de la Unión se centre en aquellos

²⁴² Posteriormente, la Disposición Adicional Tercera de la Ley 17/2009, de 23 de Noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (una de las dos normas, junto con la Ley 25/2009, por las que el Estado español procedió a la transposición de la Directiva de Servicios), dispone la creación de un Comité transversal en el que participen todas las Administraciones Públicas, y cuyos objetivos son los de facilitar la tramitación de las actividades de servicios y la correcta transposición de la Directiva de Servicios por parte de todos los operadores administrativos.

²⁴³ En ella, se reafirma la importancia de "*la transparencia del proceso legislativo, la legitimidad democrática, la subsidiariedad, la proporcionalidad, la seguridad jurídica y la sencillez, claridad y coherencia en la redacción de la legislación*".





ámbitos en los que tenga mayor valor añadido, sea lo mas eficiente y eficaz posible, comporte la menor carga posible para las partes interesadas y esté concebida para facilitar su transposición y su aplicación práctica y para fortalecer la competitividad y la sostenibilidad de la economía de la Unión. Y, de hecho, recuerdan la obligación de la Unión de legislar sólo cuando sea necesario, de conformidad con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad conforme al artículo 5 del tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

El Estado español implementa por vez primera este concepto en la Ley 2/2011, de 4 de Marzo, de Economía Sostenible, donde se establece con carácter general un marco para el desarrollo de las políticas de mejora regulatoria en todas las Administraciones Públicas y se otorga un papel destacado al análisis de impacto normativo. Los cuatro elementos que sustentan este marco de mejora normativa se resumen en los siete criterios y/o directrices que deben seguir las políticas públicas, los instrumentos a disposición de las Administraciones para su ejecución, los objetivos de adaptación de la normativa existente y los mecanismos para su seguimiento.

En un primer lugar nos encontramos el criterio de la Necesidad, por el que se establece que las iniciativas normativas deben estar justificadas por razones de interés general, que hagan aconsejable contar con una regulación específica.

Por otra parte, y en virtud de la Proporcionalidad, la regulación debe elegir el instrumento más adecuado, frente a soluciones alternativas posibles, ya sean de carácter normativo u otras, para la consecución del objetivo que se persigue. Esto es, si la premisa es que la regulación debe ser la mínima posible para la consecución de los fines que se pretenden, la regulación inteligente debe confirmar que no existen otras medidas menos restrictivas o distorsionantes de las decisiones privadas que permitan obtener el mismo resultado.





El tercer criterio para la regulación inteligente será el de Seguridad Jurídica, entendiéndose por tal que las propuestas regulatorias deben fomentar un entorno de certidumbre que favorezca la adopción de las decisiones económicas por parte de los agentes y que mantenga la coherencia con el resto del ordenamiento jurídico-económico.

En cuarto y en quinto lugar, por su obviedad, la Simplicidad, en el sentido de que debe facilitarse el conocimiento y la comprensión del marco normativo con claridad en sus disposiciones y sencillez en su lenguaje, y la Eficacia, identificando objetivos claros y directos para evitar cargas innecesarias y accesorias para su consecución.

Los dos últimos criterios recogidos en la Ley 2/2011, de 4 de Marzo, de Economía Sostenible aluden a la rendición de cuentas por parte del regulador: El de Transparencia en cuanto a los objetivos y justificación de la regulación y el de Accesibilidad de la normativa con objeto de favorecer la participación activa de los sectores y colectivos implicados o afectados por la regulación en su proceso de elaboración (en particular mediante mecanismos de consulta).

En resumen, y como la propia Ley recoge en su Preámbulo, se persigue la promoción de un marco normativo *"fácilmente accesible por los ciudadanos y agentes económicos, posibilitando el conocimiento rápido y sencillo de la normativa vigente que resulte de aplicación y sin más cargas administrativas para los ciudadanos y empresas que las estrictamente necesarias para la satisfacción del interés general"*.

Sobre esta base, la Ley de Economía Sostenible recoge los instrumentos a disposición de las Administraciones Públicas para la mejora de la regulación y la aplicación del Principio de Regulación Inteligente, tales como los instrumentos



de análisis previo de iniciativas normativas para garantizar que se tengan en cuenta los efectos de cualquier tipo que éstas produzcan , con objeto de evitar a ciudadanos y empresas costes innecesarios o desproporcionados en relación al interés general perseguido.

También se da especial relevancia a los procedimientos de consulta pública a los efectos de prestar la máxima atención en la elaboración de proyectos normativos, fomentando la participación de los interesados con el fin de mejorar la calidad de la norma.

Tras todo este análisis preventivo, la Ley de Economía Sostenible también recoge la previsión de procedimientos de evaluación a posteriori de la actuación normativa, con objeto de revisar aquella ya existente con expresa indicación a las Administraciones Públicas de la necesidad de revisión periódica de la normativa vigente para adaptarla a los Principios de Regulación Inteligente.

A lo expuesto, hay que añadir la regulación de la Memoria del Análisis del Impacto Normativo a través del Real Decreto 1083/2009, de 3 de Julio, pieza clave en el objetivo de mejora de la legislación desde la conciencia del papel que los ordenamientos jurídicos ostentan como motor del desarrollo económico sostenible, la competitividad y la creación de empleo y la Guía Metodológica para la elaboración de dichas Memorias, aprobada por Consejo de Ministros en Diciembre de 2009, que ha supuesto la sustitución de las conocidas "Memorias Económicas", prestando especial atención a la valoración del impacto económico de las propuestas normativas mas allá de la mera estimación del coste presupuestario.

Siguiendo esta línea, y tras la Creación de la Comisión para la reforma de las Administraciones Públicas aprobada mediante Acuerdo de Consejo de Minis-





tros de 26 de Octubre de 2012²⁴⁴, el desarrollo de los Principios de Regulación inteligente se ha visto plasmado en la Ley 19/2013, de 9 de Diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno o en la Ley 20/1013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, si bien la más reciente es la Ley 39/2015, de 1 de Octubre, del Procedimiento Administrativo de las Administraciones Públicas, cuyo Preámbulo se remite al informe elaborado por la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas en junio de 2013 partiendo del convencimiento de que una economía competitiva exige unas Administraciones Públicas eficientes, transparentes y ágiles y al Programa nacional de reformas de España para 2014 que recogía expresamente la aprobación de nuevas leyes administrativas como una de las medidas a impulsar para racionalizar la actuación de las instituciones y entidades del poder ejecutivo, mejorar la eficiencia en el uso de los recursos públicos y aumentar su productividad.

El texto viene a reconocer los defectos que tradicionalmente se han venido atribuyendo a las Administraciones españolas y que, si bien obedecen a varias causas, destaca entre ellas que el marco normativo en el que se ha desenvuelto la actuación pública ha propiciado la aparición de duplicidades e ineficiencias, con procedimientos administrativos demasiado complejos que, en ocasiones, han generado problemas de inseguridad jurídica.

La ley 39/2015 de 1 de Octubre, del Procedimiento Administrativo de las Administraciones Públicas pretende, para superar estas deficiencias, realizar una reforma integral y estructural que permita ordenar y clarificar cómo se organizan y relacionan las Administraciones tanto externamente, con los ciudadanos y empresas, como internamente con el resto de Administraciones e instituciones del Estado.

²⁴⁴ Su objetivo principal era la adaptación y modernización de las Administraciones Públicas al nuevo contexto social y hacer de las mismas un elemento práctico y dinámico de servicio útil y eficiente a los administrados.





En coherencia con este contexto, propone una reforma del ordenamiento jurídico público articulada en dos ejes fundamentales: las relaciones «ad extra» y «ad intra» de las Administraciones Públicas, constituyendo esta Ley el primero de estos dos ejes, al establecer una regulación completa y sistemática de las relaciones «ad extra» entre las Administraciones y los administrados, tanto en lo referente al ejercicio de la potestad de autotutela y en cuya virtud se dictan actos administrativos que inciden directamente en la esfera jurídica de los interesados, como en lo relativo al ejercicio de la potestad reglamentaria y la iniciativa legislativa. Queda así reunido en cuerpo legislativo único la regulación de las relaciones «ad extra» de las Administraciones con los ciudadanos como ley administrativa de referencia que se debe complementar con todo lo previsto en la normativa presupuestaria respecto de las actuaciones de las Administraciones Públicas.

Haciendo expresa referencia a la mejora de la producción normativa ("*Better regulation*" y "*Smart regulation*"), concluye que es necesario contar con una nueva regulación que, terminando con la dispersión normativa existente, refuerce la participación ciudadana, la seguridad jurídica y la revisión del ordenamiento²⁴⁵

El segundo de los ejes referidos lo encontramos en la Ley 40/2015, de 1 de Octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público. En su Preámbulo, al igual

²⁴⁵ Su Preámbulo reconocía que: "*Con estos objetivos, se establecen por primera vez en una ley las bases con arreglo a las cuales se ha de desenvolver la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria de las Administraciones Públicas con el objeto de asegurar su ejercicio de acuerdo con los principios de buena regulación, garantizar de modo adecuado la audiencia y participación de los ciudadanos en la elaboración de las normas y lograr la predictibilidad y evaluación pública del ordenamiento, como corolario imprescindible del derecho constitucional a la seguridad jurídica. Esta novedad deviene crucial especialmente en un Estado territorialmente descentralizado en el que coexisten tres niveles de Administración territorial que proyectan su actividad normativa sobre espacios subjetivos y geográficos en muchas ocasiones coincidentes. Con esta regulación se siguen las recomendaciones que en esta materia ha formulado la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en su informe emitido en 2014, Spain: From Administrative Reform to Continuous Improvement*"





que en la norma anterior, se reconoce que las Administraciones Públicas, lejos de constituir un obstáculo para la vida de los ciudadanos y las empresas, deben facilitar la libertad individual y el desenvolvimiento de la iniciativa personal y empresarial. Para ello considera imprescindible establecer un marco normativo que impida la creación de órganos o entidades innecesarios o redundantes, y asegure la eficacia y eficiencia de los entes públicos, ejerciendo sobre ellos una supervisión continua que permita evaluar el cumplimiento de los objetivos que justificaron su creación, y cuestionar su mantenimiento cuando aquellos se hayan agotado o exista otra forma más eficiente de alcanzarlos.

Hay que apuntar que dicha regulación se ha visto afectada por la reciente Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 55/2018, de 24 de Mayo, tras recurso de inconstitucionalidad 3628/2016 interpuesto por el gobierno de la Generalidad de Cataluña. Dicha Sentencia declara que el artículo 129 (Principios de Buena Regulación), salvo los párrafos segundo y tercero de su apartado cuarto, y los artículos 130 (Evaluación normativa y adaptación de la normativa vigente a los principios de buena regulación), 132 (Panificación Normativa) y 133 (Participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de ley o reglamentos) son contrarios al orden constitucional de distribución de competencias.

Así, en su Fundamento Jurídico 7 b) se especifica que los Estatutos de Autonomía reconocen la iniciativa legislativa a los gobiernos autonómicos, no a sus administraciones y que el ejercicio de la actividad legislativa por parte de las Comunidades Autónomas, en general, y la elaboración de anteproyectos de ley, en particular, quedan por completo al margen del artículo 149.1.18 CE en lo que se refiere tanto a las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas como al procedimiento administrativo común. Por ello, considera que dichos artículos, al referirse al ejercicio por parte de los gobiernos nacional y autonómico, tanto de la potestad reglamentaria como de la iniciativa legislativa,





invaden las competencias que las Comunidades Autónomas tienen atribuidas estatutariamente en orden a organizarse y regular la elaboración de sus leyes.

Tales circunstancias no conllevan la nulidad de los citados artículos, si bien, para remediar la invasión competencial señalada, se declara que estos preceptos son contrarios al orden constitucional de competencias y que, en consecuencia, no son aplicables a las iniciativas legislativas de las Comunidades Autónomas.

También declara esta Sentencia contrarios al orden constitucional de competencias los artículos 132 y 133, salvo el inciso de su apartado primero, "con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública" y el primer párrafo de su apartado cuarto, en los términos de lo dispuesto en el Fundamento Jurídico 7 c).

En dicho apartado, y reiterando la STC 91/2017 (Fundamento Jurídico Sexto), se concluye que dicha declaración de invasión competencial tampoco conlleva la nulidad de los preceptos, habida cuenta de que los mismos se aplican en el ámbito estatal.

Con independencia de estas cuestiones competenciales analizadas por la jurisprudencia reciente, lo que resulta especialmente sorprendente, después de todo lo expuesto, es la inexistencia de estos Principios de Regulación Inteligente en la normativa urbanística y de ordenación territorial, eminentemente restrictiva, confusa y contradictoria, donde se impone al ciudadano y a los agentes económicos una serie de normas dispersas y de difícil entendimiento, en un modelo de ciudad o de región diseñado a través de Planes Generales de Ordenación Urbanística o de Ordenación del Territorio cuya tramitación es lenta, la-





boriosa y opaca, y que repercute directamente en el desarrollo económico de los municipios.

7.2.- EL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO: Especial referencia al Real Decreto 931/2017, de 27 de Octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

La evaluación previa de las políticas públicas y del impacto normativo de las leyes, o evaluación *ex-ante*, es un factor fundamental para el éxito de las mismas y para la mejora de la calidad, la eficiencia y la eficacia de la intervención pública²⁴⁶. No sólo es necesario que, con carácter previo a la entrada en vigor de una norma, seamos conscientes del efecto y las consecuencias tanto sociales como económicas que su aplicación va a generar también es una responsabilidad directa de los órganos de la administración encargados de su tramitación y aprobación, y que condiciona la viabilidad de la norma en cuestión.

Esta evaluación o análisis de impacto normativo tiene como objetivo identificar y ordenar toda la información relevante para valorar una iniciativa legislativa y así facilitar la toma de decisiones sobre la misma, y es uno de los pilares fundamentales de la Política de "Smart Regulation" de la Comisión Europea²⁴⁷.

Resulta obvio que estos análisis o evaluaciones previas a la entrada en vigor de una norma no sólo tienen un carácter preventivo sino eminentemente práctico. El hecho de estudiar la implicación directa e indirecta de la regulación

²⁴⁶ Así, Fernández Díez-Picazo, M. y Mateo Feito, M, en su artículo "*Evaluación de impacto normativo en España*", Revista Presupuesto y Gasto Público 68/2012: 111-124, Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, Instituto de Estudios Fiscales (2012), reconocen que "*la evaluación previa, o análisis de impacto normativo, tiene un papel central en las políticas de mejora regulatoria por su contribución a la calidad del proceso de toma de decisiones*".

²⁴⁷ Charles-Henri Montin, "*La Smart Regulation nell'Unione Europea*". En "*Verso la Smart Regulation in Europa/Towards Smart Regulation in Europe*", de Federico Basilica y Fiorenza Barazzoni. Maggioli Editori. 2013.





proyectada en el sector de población al que irá dirigida, o sus costes y “beneficios” contribuyen a evidenciar la viabilidad (o no) de la norma influyendo en el crecimiento económico de la zona o región a largo plazo.

En la última década han venido aprobándose un conjunto de medidas para impulsar la mejora de la regulación y actuación de la Administración²⁴⁸, en la línea seguida tanto por la Unión Europea como por la Organización para la Cooperación y el desarrollo Económico (OCDE), que defienden una regulación inteligente que permita dinamizar la actividad económica, simplificar procesos y reducir cargas administrativas, siendo las memorias del análisis del impacto normativo, como evaluación “ex ante”, los instrumentos claves para alcanzar dichos objetivos²⁴⁹.

Como hemos indicado en el epígrafe anterior, el 19 de Mayo de 2015, la Comisión Europea publicó “Better Regulation Package”, un paquete de mejoras normativas que incluye una serie de herramientas tales como la identificación de los objetivos de las políticas públicas, la evaluación respecto si la normativa es o no necesaria, cómo puede ser más eficaz y eficiente para lograr los objetivos propuestos y la consideración de alternativas y ventajas de distintos enfoques en orden a la identificación del más adecuado.

A efectos prácticos, desde el lanzamiento del Programa de Adecuación de la normativa (REFIT) con objeto de simplificar la legislación vigente por parte

²⁴⁸ Entre ellas, el Real Decreto 1083/2009, de 3 de Julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo y la Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo aprobada por Acuerdo del Consejo de Ministros de 11 de Diciembre de 2009.

²⁴⁹ Así, la OCDE, en su Recomendación sobre política normativa y gobernanza de 2012, y en el Informe emitido en 2014 “*Spain: From Administrative Reform to Continuous Improvement*”, insiste en la idea de incluir la evaluación de impacto regulatorio en las etapas iniciales del proceso de diseño de políticas públicas y de formulación de propuestas normativas.





de la Comisión Europea, se han emprendido casi 200 iniciativas de reducción de cargas y simplificación normativa tales como nuevas normas en materia de contratación electrónica (para reducir costes de contratación en un 20%), un plan de acción sobre el IVA (con el que se prevé una reducción de los costes de cumplimiento de las obligaciones empresariales de, al menos, un 55%) o la puesta en marcha de un programa de simplificación de la política agraria común (con objeto de reducir sustancialmente los 250 Reglamentos existentes en la materia)²⁵⁰.

En España, y tras los cambios normativos producidos en estos últimos años y, en concreto, tras la entrada en vigor de la Ley 39/2015, de 1 de Octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y de la Ley 40/2015, de 1 de Octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que modifica "*ad hoc*" la Ley 50/1997, de 27 de Noviembre, del Gobierno, se hacía necesaria la aprobación de una nueva norma que adaptara las Memorias del Análisis del Impacto Normativo a la realidad jurídica actual.

El 14 de Noviembre de 2017 se publicó en el Boletín Oficial del Estado, el Real Decreto 931/2017, de 27 de Octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis del Impacto Normativo, que deroga el anterior Real decreto 1083/2009, de 3 de Julio, con entrada en vigor a los 20 días de su publicación, esto es, el 14 de Diciembre de 2017.

Esta norma, que tiene por objeto desarrollar las previsiones contenidas en la Ley 50/1997, de 27 de Noviembre, del Gobierno, en lo que se refiere a la memoria del análisis del impacto normativo que debe acompañar a los antepro-

²⁵⁰ COM (2016) 615 FINAL, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo, de 14 de Septiembre de 2016. "*Legislar mejor: obtener mejores resultados para una Unión más fuerte*".





yectos de ley y proyectos de reales decretos-leyes, reales decretos legislativos y normas reglamentarias, se compone de tres artículos donde se estructura y se define el contenido de la memoria del análisis de impacto normativo, estableciéndose la posibilidad de una "Memoria Abreviada" cuando de la propuesta normativa no se deriven impactos apreciables o significativos.

Como regla general, la memoria del análisis del impacto normativo deberá contener una serie de consideraciones entre las que se encuentra la oportunidad de la propuesta de norma, que deberá incluir la identificación clara de los fines y objetivos perseguidos, la explicación de su adecuación a los principios de buena regulación recogidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015 y, en especial, a los principios de necesidad, eficiencia y proporcionalidad²⁵¹, el análisis de las alternativas existentes y la justificación específica de la necesidad de dicha norma en el caso de que no figure en el Plan Anual Normativo regulado en el artículo 25 de la Ley 50/1997²⁵².

También deberá contemplarse el contenido y análisis jurídico con las principales novedades introducidas, su engarce con el derecho nacional y de la Unión Europea, el listado pormenorizado de las normas a derogar, y la justificación, en caso de que se introduzcan trámites adicionales o distintos a los contemplados en la Ley 39/2015, atendiendo a la singularidad de la materia o de

²⁵¹ Respecto a este último, la norma determina que la iniciativa debe contener una regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas de derechos o que impongan menos obligaciones a los destinatarios.

²⁵² Según este precepto, el Gobierno aprobará anualmente un Plan Normativo que contendrá las iniciativas legislativas o reglamentarias que vayan a ser elevadas para su aprobación en el año siguiente y que identificará, con arreglo a los criterios que se establezcan reglamentariamente, las normas que habrán de someterse a un análisis sobre los resultados de su aplicación, atendiendo fundamentalmente al coste que suponen para la Administración o los destinatarios y las cargas administrativas impuestas a estos últimos. Dicho Plan estará coordinado por el Ministerio de la Presidencia, con el objeto de asegurar la congruencia de todas las iniciativas que se tramiten y de evitar sucesivas modificaciones del régimen legal aplicable a un determinado sector o área de actividad en un corto espacio de tiempo.





los fines perseguidos en la propuesta normativa. Asimismo, deberá hacerse referencia a su vigencia temporal, la entrada en vigor el rango normativo y, en su caso, la atribución directa de la potestad de desarrollo al titular de un departamento ministerial o a otros órganos dependientes o subordinados.

Otras dos consideraciones que deberán incluirse son las relativas al análisis sobre la adecuación de la propuesta de norma al orden de distribución de competencias, precisando el título o títulos competenciales en los que se basa la norma y el impacto económico y presupuestario, entendiendo el primero como la evaluación de las consecuencias de su aplicación sobre los sectores, colectivos o agentes afectados por la propuesta de norma, incluido el efecto sobre la competencia, la unidad de mercado, la competitividad, su encaje en la legislación vigente y su efecto sobre las pequeñas y medianas empresas. En cuanto al impacto presupuestario, éste deberá comprender, al menos, una referencia a los efectos en los ingresos y gastos públicos, incluyendo gastos de personal, dotaciones, retribuciones y cualesquiera otros gastos al servicio del sector público.

La Memoria deberá detectar y medir las cargas administrativas que conlleva la propuesta normativa (ya que, en aplicación del principio de eficiencia, debe evitarse aquellas cargas administrativas innecesarias), el impacto por razón de género, en la infancia, en la adolescencia y en la familia (esto es, el análisis y la valoración de los resultados que puedan seguirse de la aprobación del proyecto desde la perspectiva de la eliminación de desigualdades y de su contribución a la consecución de objetivos de igualdad de oportunidades y de trato, tanto respecto de las mujeres y hombres, como en la infancia, adolescencia y familia), así como cualquier otro extremo que pudiera ser relevante a criterio del órgano proponente y, en especial, a aquellos impactos de carácter so-





cial y medioambiental, de igualdad de oportunidades, de no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

El análisis sobre coste-beneficio tendrá carácter potestativo si una norma específica o sectorial no lo exigiere, y resumirá todos los costes y beneficios de la norma, directos o indirectos, debiendo acreditarse que los beneficios esperados compensan o superan los costes derivados del proyecto y justifican la aprobación del mismo.

Otro epígrafe a incluir en la Memoria será la descripción de la tramitación y del período de consultas, que incluirá el resumen de las principales aportaciones recibidas en el trámite de consulta pública, la referencia a las consultas realizadas y observaciones recibidas en el trámite de audiencia e información pública así como su resultado y su reflejo en el texto del proyecto, los informes de las Comunidades Autónomas, Entidades Locales y otros informes o dictámenes preceptivos o facultativos evacuados durante la tramitación y, en el caso de tramitación urgente por Acuerdo del Consejo de Ministros, especial mención al mismo conforme a lo previsto en el artículo 27 de la Ley 50/97, de 27 de Noviembre.

Finalmente, la evaluación "ex post" deberá incluir la forma en la que se analizarán los resultados de la aplicación de las normas. Conforme a la normativa de aplicación, deberá indicarse la sistemática que se va a utilizar en la evaluación y la entidad u órgano que se considera idóneo para llevarlo a cabo.

Para la realización y estructuración de la Memoria del análisis de impacto normativo, el Real Decreto 931/2017, se remite a las indicaciones contenidas en la Guía Metodológica, referencias que, según lo dispuesto en su Disposición





Adicional Primera, deberán entenderse, con carácter transitorio, a la Guía Metodológica para la elaboración de la memoria del análisis de impacto normativo aprobada por el Consejo de Ministros de 11 de Diciembre de 2009, mientras se produce la adaptación de dicha Guía a la nueva norma, que deberá elevarse al Consejo de Ministros en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor del Real Decreto.

Por último, y como se ha comentado en párrafos anteriores, se prevé la posibilidad de una Memoria Abreviada (art. 3º del Real Decreto 931/2017), cuando se estime que de la propuesta normativa no se derivan impactos apreciables o significativos. Esta memoria abreviada deberá incluir, al menos, la oportunidad de la norma, la identificación del título competencial prevalente, el listado de las normas que quedan derogadas, el impacto presupuestario y por razón de género, así como otros impactos detectados que se juzguen relevantes, la descripción de la tramitación y consultas realizadas y una descripción de la forma en la que se analizarán, en su caso, los resultados de la aplicación de la norma.

7.3.- REGULACIÓN INTELIGENTE EN LA TRANSFORMACIÓN URBANÍSTICA DEL TERRITORIO: ESPECIAL REFERENCIA A LA AUTONOMÍA LOCAL.

El importante desarrollo económico, acompañado del fuerte crecimiento demográfico y la actividad turística, junto con el crecimiento masivo y desordenado de las ciudades y municipios ha generado, en las últimas décadas, una ocupación excepcional del territorio, un proceso de ocupación del suelo y, como consecuencia, una degradación irreversible de compleja recuperación.





La extensión desmesurada y poco ordenada de la urbanización, el impacto de determinadas infraestructuras en el medio ambiente, el abandono de la agricultura, de la silvicultura y de la ganadería, la degradación de algunas áreas urbanas y la sobrefrecuentación de algunos parajes han contribuido a dichos procesos, que ponen en peligro los valores ambientales, culturales e históricos que el territorio ha adquirido durante años.

La importancia del Urbanismo y de la Ordenación del Territorio como elementos definitorios no sólo de ese territorio, sino de las políticas económicas, sociales, urbanísticas y otras de diversa índole a desarrollar, implica el respeto tanto de los valores naturales y/o urbanos existentes como del derecho de la población a un desarrollo sostenible de los mismos e, incluso, en el supuesto de territorios especialmente degradados, el derecho de los agentes administrativos, sociales y económicos integrantes del entorno, a intervenir en la mejora del mismo mediante fórmulas de participación conjunta.

La ordenación urbanística es asimilable a la noción de proyecto de territorio y debe comprender formas de transformación que tengan la capacidad de anticipar nuevas necesidades sociales mediante la consideración de las evoluciones en curso. Debería ser igualmente consecuente con el desarrollo sostenible y prever los procesos ecológicos y económicos a medio y largo plazo, así como aplicarse a la rehabilitación de espacios degradados (minas, canteras, vertederos, baldíos, etc.) para que puedan responder a los objetivos de calidad formulados. Y es en este momento previo, el de planificación y avance de los instrumentos urbanísticos y de ordenación del territorio, donde cobran especial importancia las memorias de análisis del impacto normativo y la definición de los instrumentos de participación ciudadana y de colaboración con los agentes sociales y económicos como herramientas para evaluar la efectiva incidencia del





modelo de ciudad o territorio elegido en el desarrollo económico del mismo.

No existe, por tanto, una estrategia única de desarrollo urbanístico local, supralocal o regional, tal vez porque la esencia de lo local es la diferencia: Cada región se distingue de otras por su paisaje, la naturaleza de sus recursos naturales, por el nivel de sus infraestructuras y equipamientos, por la calidad de sus comunicaciones, por el nivel de instrucción de sus habitantes, por las expectativas de renta y de bienestar que éstos tienen, por el grado y consolidación de su organización política (entendida a nivel de participación de agentes sociales y económicos), por su sistema de creencias y actitudes y, en resumen, por el grado de eficacia en captación de recursos y en administración de los mismos.

Jane Jacobs²⁵³, en su estudio sobre el desarrollo de las grandes ciudades y la evolución de sus economías, pone de manifiesto que, por debajo del entramado nacional, organizado por el Estado, las ciudades seguían teniendo, y sobre todo, podían tener, una vida económica propia, unas capacidades productivas y, en suma, que podían planificar su propio desarrollo económico como "órganos económicos primarios".

Propone para ello dos mecanismos básicos: el primero es la producción de bienes, mercancías o servicios exportables; como efecto inducido del éxito en ese primer proceso aparece el concepto más importante: la sustitución de importaciones. Sin aumento de la producción de la demanda de bienes y servicios, es decir, sin inversiones productivas que fomenten ese incremento, no hay empleo sino subsidiación.

²⁵³ JACOBS, JANE, (1969). "*The Economy of Cities*". ISBN 0-394-70584-X (trad. cast. La economía de las ciudades, Edicions 62, 1969).





Dicho empleo no se genera únicamente con políticas activas de empleo, sino que las mismas deben encuadrarse dentro de la política económica y de desarrollo urbanístico y territorial de cada región. Ejemplo de ello son las experiencias implementadas a nivel local o regional en distintos territorios con un bajo nivel de desarrollo que han confirmado que aquellas regiones que habían invertido en formación y calidad de vida (mediante actuaciones en materia de vivienda, medio ambiente y comunicaciones e infraestructuras básicas) han tenido un cierto despegue mientras que aquellas que han mantenido los esquemas clásicos de subvención directa a fondo perdido han seguido estancadas.

Si bien las directrices estatales y autonómicas son esenciales a la hora de planificar el desarrollo urbanístico de una región, hay que valorar también las competencias asignadas a los entes locales ya que el desarrollo económico y urbanístico de un territorio depende, en gran medida, de la planificación y capacidad técnica de los agentes locales y/o supralocales implicados, elementos claves para la movilización de los recursos.

Al respecto, y conforme a Jurisprudencia reiterada, la autonomía local no puede ver limitada su virtualidad al reconocimiento de un mero derecho a la participación de las entidades locales en el ejercicio de competencias ajenas, tomando parte consiguientemente en la adopción de las decisiones que corresponda a otros sujetos mediante su intervención en el procedimiento previsto en cada caso.

Desde luego, esta dimensión del principio de la autonomía local goza de la protección constitucional y tiene su amparo en la normativa estatal básica (artículo 2 de la Ley 7/1985, de 2 de Abril, de Bases del Régimen Local). Pero no menos evidente es que la autonomía local no puede ver reducida su alcance a esta sola dimensión participativa y ha de proyectarse asimismo en la esfera ma-





terial sobre su propio haz de competencias; entre otras razones, a fin de satisfacer las exigencias igualmente dimanantes de la Carta Europea de la Autonomía Local de 1985, cuyo artículo 3 establece que *"por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes"*.

Sin embargo, conforme a lo indicado por la STS 543/2016, de 12 de Febrero, entre otras, lo que no les está asegurado a las corporaciones locales es un contenido concreto ni un determinado ámbito competencial (STC 40/1998), sino que la concreción de las competencias de las corporaciones locales habrá de realizarse por medio de las leyes correspondientes, atendiendo a los principios asimismo fijados por la normativa estatal básica²⁵⁴.

Tampoco existe, pues, la garantía de la asignación concreta de un "quantum" de competencias y éstas habrán de determinarse en cada sector del ordenamiento jurídico con base en el respectivo grado de los intereses autonómicos y locales confluyentes en cada caso.

En el supuesto que nos ocupa, esto es, la ordenación territorial y urbanística, resulta innegable que la esfera competencial de la entidad local resulta afectada y condicionada, pero también lo es que dicha entidad está asimismo en grado de seguir ejerciendo sus competencias sobre clasificación urbanística del suelo.

²⁵⁴ Artículo 2 LRRL: *"Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las Entidades Locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad Local, de conformidad con los principios de descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia, y con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera"*.





La autonomía local reconocida en los artículos 137, 140 y 141 de la Constitución Española de 1978, que se configura como una garantía institucional con un contenido mínimo que el legislador debe respetar y que se concreta, básicamente, en el derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias, según el Tribunal Constitucional ha recordado recientemente en su STC 132/2014, con cita, entre otras, de la STC 240/2006 (también en la STC 57/2015, de 18 de marzo).

En las reiteradas palabras del Tribunal Constitucional, la garantía institucional de la autonomía local no asegura un contenido concreto ni un determinado ámbito competencial, *"sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar, de suerte que solamente podrá reputarse desconocida dicha garantía cuando la institución es limitada, de tal modo que se le priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre"* (STC 32/1981).

Es por ello que, a través de las administraciones locales, y dentro del proceso de planificación urbanística, pueden y deben llevarse a cabo acciones de captación de recursos económicos y de obtención de programas de desarrollo económico local, ya sea a través de la concertación con otras instituciones territoriales, o mediante la incentivación de un tejido asociativo local que fomente tanto la participación en el diseño y redacción del modelo de ciudad como la creación de "microempresas" relacionadas con las fortalezas existentes a nivel local, generando el llamado "efecto demostrativo" que sirva de germen para otros potenciales emprendedores.





Pero no hay que olvidar que el desarrollo del territorio no sólo depende de factores económicos o de inversiones. Es en el momento inicial de esta planificación cuando más importancia hay que dar determinados elementos que van a propiciar que el desarrollo urbanístico de ese territorio sea diferente y, por tanto, único, con respecto a otros semejantes.

Es aquí donde la gestión urbanística cobra especial importancia entendida como aquellas acciones encaminadas a garantizar el mantenimiento regular del entorno desde una perspectiva de desarrollo sostenible, con el fin de guiar y armonizar las transformaciones inducidas por los procesos sociales, económicos y medioambientales.

Destacables en este aspecto son los Informes o Memorias de Sostenibilidad Económica recogidos en el artículo 22 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de Octubre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, y que determina que, con carácter preceptivo, cualquier instrumento de ordenación que implique actuaciones de transformación urbanística deberá incluir dicho informe o memoria, con expresa ponderación del impacto de la actuación en las Haciendas Públicas afectadas, el coste del mantenimiento de las infraestructuras necesarias o de la puesta en marcha y la prestación de los servicios resultantes, así como la suficiencia y adecuación del suelo destinado a usos productivos.

Dicha obligatoriedad de emisión del Informe o Memoria de Sostenibilidad Económica se amplía a cualquier instrumento de ordenación y ejecución de actuaciones en el medio urbano, con independencia de que supongan o no transformación urbanística, en términos de rentabilidad, de adecuación a los límites del deber legal de conservación y de un adecuado equilibrio entre los beneficios y cargas derivados de la misma, para los propietarios incluidos en su ámbito de





actuación, y su importancia es tal que su ausencia o escasa justificación puede determinar la nulidad del instrumento donde aparezca recogido.

Así, la interpretación que del antiguo artículo 15.4 del texto Refundido de la Ley de Suelo de 2008 (actual artículo 22.4 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de Octubre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana) hace el Tribunal Supremo implica la diferenciación entre los conceptos de sostenibilidad económica y de viabilidad económica (ligada al estudio económico-financiero que prevé el coste de ejecución de la actuación y las fuentes de financiación).

El análisis de la sostenibilidad económica tiene que justificar la sostenibilidad de la actuación para las arcas públicas desde que se inicia hasta que se termina la responsabilidad para la Administración de las nuevas infraestructuras y servicios necesarios, sin que pueda entenderse subsumido en el estudio económico financiero del Plan porque persiguen finalidad distinta y su ausencia puede provocar la nulidad de un Plan General de Ordenación urbanística (STS de 30 de Marzo de 2015, rec. 1587/2013).

Por ello y con carácter previo a dicho análisis, también es necesario asumir una serie de actuaciones previas y/o paralelas a la ordenación urbanística y económica del territorio que no sólo garanticen la viabilidad y sostenibilidad de la actuación a desarrollar sino, también, la implicación y participación del ciudadano en los pasos previos a la formulación de instrumentos de ordenación territorial y urbanística.

Es esencial reforzar los valores de identidad y pertenencia territorial, fomentando el espíritu de vecindad y el componente de la convivencia, pues sólo de esa forma se promueve una imagen del municipio o territorio y un sentimiento en la población encaminado a su potenciación. Es difícil poner en mar-





cha un proyecto de desarrollo urbanístico y económico si partimos de una minusvaloración de los recursos y potencialidades locales por los propios habitantes.

Mejorar la calidad ambiental y las condiciones de vida, valorando el medio ambiente, la rehabilitación, la consolidación urbana, y el patrimonio edificado, reforzando la vida cultural y científica y promoviendo la solidaridad y la integración social debe ser un antecedente que inspire la formulación de cualquier instrumento de desarrollo territorial, así como promover la intensificación de los procesos de relación e integración en espacios más amplios, fundamental para potenciar las capacidades exportadoras de la economía local.

En resumen, para que el desarrollo urbanístico de un territorio pueda considerarse efectivo, es necesario la mejora global en el bienestar económico y social de los residentes y del medio físico donde residen. Los profundos cambios demográficos, económicos y sociales experimentados en las últimas décadas hace que el desarrollo del territorio deba plantearse como una vuelta a aquellos recursos ociosos o infrautilizados, recuperando aquellas actividades productivas que fueron abandonadas y que hoy pueden volver a ser fuente de riqueza, pero también creando otras nuevas que permitan el aprovechamiento y la optimización de nuevas ideas y oportunidades. En definitiva, una acción de movilización de factores en el contexto local.

Finalizado el ciclo inmobiliario de los últimos años, basado fundamentalmente en el crecimiento urbanístico expansionista y, en ocasiones, descontrolado, se hace necesario poner en marcha procesos de intervención urbanística que introduzcan en la comunidad una estrategia de cambio cultural y una perspectiva de crecimiento que empuje a los individuos a actuar para aprovechar las oportunidades presentes en el medio.





Esta estrategia debe basarse en la detección de lo que se denomina “vacíos productivos”, esto es, aquellos espacios para la producción de objetos o servicios demandados o demandables por la sociedad local que, o no son satisfechos por el aparato productivo local o, simplemente, todavía no han sido implementados en el mercado así como en la acción de las entidades locales en dos vertientes: De un lado, la facilitadora o catalizadora de la dinámica económica del territorio, de tal forma que de salida a las capacidades endógenas de desarrollo económico y urbanístico y, de otro, la generadora de iniciativas en su propio área de actuación, apoyando la gestión empresarial e interviniendo en el desarrollo y dirección de las iniciativas que surjan.

7.4.- EL PRINCIPIO DE “SMART REGULATION” EN LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA Y TERRITORIAL:

La acción local para la inclusión del Principio de “Smart Regulation” en el desarrollo urbanístico y económico de un territorio y para el diseño de políticas sostenibles que incentiven la conservación e, incluso, la mejora de los espacios urbanos y rurales, debe plantearse desde las siguientes consideraciones:

1.- La dimensión local.

El ámbito local es el nivel más cercano al ciudadano y permite detectar las necesidades locales insatisfechas y organizar y diseñar el modelo de ciudad que mejor se adapte al entorno. Lejos de ser únicamente el lugar donde se ponen en práctica decisiones adoptadas en otros niveles, en él también se pueden combinar diferentes instrumentos y desarrollar formas de dar valor añadido a las decisiones tomadas por otras administraciones. El ámbito local no está limitado por fronteras administrativas, sino que, con mayor frecuencia, el territorio apropiado para la intervención local viene definido por las afinidades culturales





con que se identifican los ciudadanos del lugar, por los sistemas productivos y los flujos comerciales locales.

Como afirma Gutiérrez Colomina²⁵⁵, el Urbanismo no puede seguir siendo el soporte financiero del Presupuesto municipal, siendo necesario un enfoque estratégico y eficiente de los bienes de dominio público y patrimoniales que permitan la reducción de costes y la optimización de los recursos municipales.

Ya hemos indicado anteriormente que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley 7/85, de 2 de Abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, la distribución de competencias debe asegurar a los municipios su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten al círculo de sus intereses con base en los principios de descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia, con las limitaciones fijadas en la normativa sobre estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. No obstante, la concreción de dichas competencias vendrá determinada por las leyes correspondientes (STS 543/2016 y STC 40/1998, entre otras) por lo que es absolutamente imprescindible afianzar y coordinar la distribución competencial en aquellas materias que incidan directamente en el desarrollo urbanístico de un municipio.

2.- El enfoque integrado.

Todas las políticas desarrolladas en el ámbito local deben integrarse en una estrategia única a fin de maximizar su eficiencia. A este respecto, cualquier planificación urbanística debe considerarse una extensión de otros instrumentos de la política de desarrollo tales como la planificación económica, la medio ambiental o la social.

²⁵⁵ VVAA, "Reforma del Régimen Local: La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: veintitrés Estudios", Editorial Aranzadi, S.A., 2014. ISBN 978-84-9059-315-8





Así, la STC 61/1997, de 20 de Marzo (FJ 6.b) segundo párrafo indica que *"la competencia autonómica exclusiva sobre urbanismo ha de integrarse sistemáticamente con aquellas otras estatales que, si bien en modo alguno podrían legitimar una regulación general del entero régimen jurídico del suelo, pueden propiciar, sin embargo, que se afecte puntualmente a la materia urbanística"* mediante el establecimiento de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad urbana, determinados aspectos de la expropiación forzosa o de la responsabilidad administrativa.

3.- La participación ciudadana.

Tras el profundo cambio cultural que ha experimentado el enfoque de las cuestiones relacionadas con el urbanismo y el medio ambiente, las políticas de ordenación territorial no deben considerarse una preocupación exclusiva de los responsables políticos y de los agentes económicos, sino algo que afecta al conjunto de la ciudadanía, lo que hace necesario mejorar la coordinación existente entre los agentes locales y los distintos niveles institucionales. La creación de un tejido asociativo que reúna la fuerza de uno o varios colectivos es una condición esencial para el éxito de la estrategia de un desarrollo urbanístico sostenible.

No hay que olvidar en este sentido lo dispuesto en el artículo 5 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de Octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, cuando establece con carácter general los derechos de los ciudadanos en el ámbito urbanístico y de ordenación del territorio, destacando, entre otros, la participación efectiva en los procedimientos de elaboración y aprobación de cualesquiera instrumentos de ordenación del territorio o de ordenación y ejecución urbanísticas y de su evaluación ambiental mediante la formulación de alegaciones, observaciones, propuestas, reclamaciones y quejas y el derecho a obtener de la Administración





una respuesta motivada, conforme a la legislación reguladora del régimen jurídico de dicha Administración y del procedimiento de que se trate.

La STS 3587/2015, de 22 de Julio, indica que *"se trata de un derecho que, como hemos señalado, se incardina en la llamada democracia urbanística y que pretende lograr una mayor legitimidad democrática al Plan"* (en ese caso, se refiere al Plan Territorial Especial Supramunicipal Área de Tratamiento Centralizado de Residuos de Asturias). Sin dudar de la legitimidad democrática de los órganos, representativos o no, encargados legalmente de la planificación territorial y urbanística, la sentencia indica que el legislador pretende dar efectividad al principio de participación, recogido con carácter general en el artículo 105 de la Constitución, otorgando un plus de legitimidad a algunos aspectos de la acción administrativa sectorial tan importantes y con tanta incidencia en el entorno físico y ambiental y sobre todo en su calidad, afectando en definitiva a la vida habitual de los ciudadanos.

4.- El enfoque ascendente.

El desarrollo urbanístico de un territorio ha de estar basado en un análisis de las necesidades y las cualificaciones locales a fin de generar las soluciones apropiadas, ya que no existen soluciones únicas que permitan implementar un modelo de ciudad concreto en distintos territorios.

Cada territorio posee unas características diferenciadas que provocan que el modelo de ciudad que se pretenda aplicar por haber resultado exitoso en otros casos, pueda llegar a fracasar por no tenerse en cuenta los elementos o circunstancias existentes. Esto debería impulsar a los entes locales a analizar previamente su modelo de actuación urbanística a fin de satisfacer de manera óptima las necesidades locales.





El Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de Octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, recoge, en su artículo tercero, la regulación del Principio de Desarrollo Territorial y Urbano Sostenible, según el cual, las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo 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 salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente.

Son continuas las referencias a dicho principio en la Jurisprudencia de la última década. Así, las SSTS 5189/2012 y 5191/2012, de 5 de Julio (rec. 3869/2010 y 4066/2010) se remiten a este Principio de Desarrollo Territorial y Urbano Sostenible recogido en el antiguo artículo 2 del Texto Refundido de la Ley de Suelo, indicando que el mismo comporta el uso racional de los recursos naturales y, entre otros aspectos, *"la protección, adecuada a su carácter, del medio rural y la preservación de los valores del suelo innecesario o inidóneo para atender las necesidades de transformación urbanística"* (apartado 2.b del antiguo TRLS08).

5.- El entorno propicio.

El desarrollo de estrategias locales integradas en materia de urbanismo depende, en gran medida, de la normativa regional, estatal e, incluso, comunitaria, no sólo en referencia a las posibles competencias concurrentes de distintos niveles institucionales sino también a las políticas fiscales existentes que pudieran facilitar la iniciativa local.

Dada la dimensión y el papel que toman las distintas administraciones en el diseño del territorio y en las políticas urbanísticas, es aconsejable evitar las confrontaciones y los conflictos competenciales que pueden llevar al fracaso del





modelo de ciudad propuesto. En este aspecto, conviene hacer referencia a lo dispuesto en el artículo 4.1 del citado Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de Octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, por cuanto *"el ejercicio de la potestad de ordenación territorial y urbanística debe ser motivado, con expresión de los intereses generales a los que sirve"*.

La ordenación territorial y urbanística es una función pública que persigue dar una respuesta homogénea a los múltiples problemas que suscita la utilización del medio físico, y que, por tanto, no puede emanar únicamente de uno solo de los tres niveles de Administraciones públicas territoriales (estatal, autonómica y local). Todas ellas ostentan títulos competenciales que repercuten en esa ordenación. Precisamente porque la toma de decisiones sobre la ordenación territorial se genera a la vez en diferentes niveles territoriales es inevitable que se produzca un entrecruzamiento de competencias que es preciso armonizar, y de ahí surge la necesidad de integrar esas competencias sectoriales en una unidad provista de sentido. Aun cuando es cierto que todas las Comunidades autónomas han asumido la competencia exclusiva sobre la ordenación del territorio y el urbanismo (*ex art. 148.1.3 de la Constitución*), no es menos cierto que el Estado mantiene competencias que repercuten sobre esa ordenación, competencias generales cuyo ejercicio incide sobre todo el territorio español, condicionando así las decisiones que sobre la ordenación del territorio y del urbanismo pueden adoptar las Comunidades Autónomas: potestad de planificación de la actividad económica general del art. 131.1 de la Constitución o la titularidad del dominio público estatal del art. 132.2 de la misma, y competencias sectoriales atribuidas al Estado *ex art. 149.1 de la propia Constitución*, cuyo ejercicio puede condicionar legítimamente la competencia autonómica.

Al determinarse cuál es la competencia prevalente, la jurisprudencia ha resaltado una y otra vez que *"la competencia autonómica en materia de urba-*





nismo y ordenación del territorio no puede entenderse en términos tan absolutos que elimine o destruya las competencias que la propia Constitución reserva al Estado, aunque el uso que éste haga de ellas condicione necesariamente la ordenación del territorio, ya que el Estado no puede verse privado del ejercicio de sus competencias exclusivas por la existencia de una competencia, aunque sea también exclusiva, de una Comunidad Autónoma, pues ello equivaldría a la negación de la misma competencia que asigna la Constitución a aquél” (STS 9 de Marzo de 2011, rec 3037/2008).

6.- La integración de la práctica administrativa.

A pesar de que las políticas públicas se organizan cada vez con más frecuencia con arreglo a objetivos multisectoriales, todavía se gestionan, principalmente, en el marco de programas sectoriales. Las prácticas administrativas actuales fomentan la especialización de tareas en detrimento de planteamientos globales, lo que se debe a la segmentación de las competencias de decisión y de gestión entre los departamentos a todos los niveles, de manera que cada departamento da prioridad a sus propios ámbitos.

En la medida en que las estrategias integradas de desarrollo urbanístico precisan de planteamientos multisectoriales, esta segmentación de las prácticas administrativas tiene a obstaculizar su diseño y aplicación.

En palabras del Profesor Gutiérrez Colomina²⁵⁶, *"el desarrollo invertido y poco sistemático del proceso legislativo" y "la gran cantidad de conceptos jurídicos indeterminados incorporados a la legislación urbanística"* han provocado la declaración de nulidad de numerosos instrumentos urbanísticos por los tribunales con los consecuentes efectos tan negativos que estas sentencias han pro-

²⁵⁶ "Estudio jurisprudencial sobre los efectos de la nulidad del planeamiento de ordenación del territorio y urbanístico de Andalucía", Territorio y Urbanismo, 2017, CIVISUR.





ducido en la actividad socioeconómica.

7.- La Financiación adaptada a las necesidades locales.

Las microempresas y las iniciativas locales de desarrollo económico han de superar trabas considerables para obtener financiación, en gran parte a causa de la dificultad en la presentación de garantías materiales.

En general, cuando existe financiación pública, la misma está vinculada a condiciones específicas exigidas por la política de competencia y de auditoría pública, que pueden dificultar el acceso a los fondos, sobre todo en el caso de microempresas y emprendedores individuales.

Existen, además, otras fuentes de financiación todavía infrautilizadas que merecen especial atención, entre las que cabe citar el microcrédito, el capital de inversión local (especialmente con finalidad social), los recursos de las fundaciones y determinadas formas de financiación alternativas como las Cajas de ahorro local solidario o las más recientes iniciativas de "crowdfunding".

Entre las distintas opciones existentes, y asumido que el Urbanismo no puede seguir siendo el soporte financiero del Presupuesto municipal, el Profesor Gutiérrez Colomina²⁵⁷ propone un enfoque estratégico y eficiente de los bienes de dominio público y patrimoniales, mediante una planificación más eficiente de la gestión de los bienes públicos y especialmente de los municipales. Así, expone que "no hay que perder de vista, que el estudio y la planificación de los bienes, no puede limitarse a los bienes patrimoniales, sino incluir también los demaniales". Esta inclusión no obedece sólo a que los bienes demaniales puedan ser desafec-

²⁵⁷ "La Incidencia De La Ley 27/2013, De 27 De Diciembre De Racionalización Y Sostenibilidad De La Administración Local En El Régimen Jurídico De Las Grandes Ciudades", VVAA, "Reforma del Régimen Local: La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: veintitrés Estudios", Editorial Aranzadi, S.A., 2014. ISBN 978-84-9059-315-8.





tados, incluso con carácter parcial (pensando, por ejemplo, en la desafectación del vuelo o del subsuelo a la que ha dado carta de legitimidad el art. 17.4 del TRLS08), sino porque la legislación patrimonial otorga al concesionario demanial los mismos derechos que al propietario sobre las edificaciones, mientras dure la concesión y le da, por ello, la posibilidad de constituir derechos reales durante el mismo plazo sobre las edificaciones construidas. Hay una serie de posibilidades derivadas de una buena gestión estratégica de los bienes patrimoniales y demaniales, que servirían para poder reducir costes en la instalación de los servicios municipales, para llevar a cabo aparcamientos en el subsuelo sin contar con recursos dinerarios o para la construcción en dotaciones o equipamientos municipales, viviendas sociales, etc.

8.- Estructuras intermedias de apoyo.

Normalmente, las actividades locales de fomento del desarrollo económico no surgen espontáneamente. La existencia de estructuras intermedias de apoyo (agencias, observatorios, universidades...) es con frecuencia la clave del éxito de las iniciativas locales. Así pues, la colaboración y el apoyo concedido por parte de la administración local o regional a estas estructuras y organizaciones puede resultar esencial.

En este apartado hay que hacer referencia a las denominadas Entidades del Tercer Sector, esto es, entidades que surgen "*como complemento a los dos tradicionales sectores, sector Público y Sector Privado, y se integra por aquellas entidades que no son públicas, sino privadas, pero carecen de ánimo de lucro y, además, realizan actividades de interés general. Son lo que se conoce como organizaciones no gubernamentales o la sociedad civil, como expresión social de una solidaridad organizada*" (STS de 21 de Mayo de 2015, rec. 499/2013).

9.- Sistemas apropiados de formación y concienciación a la po-





blación local.

Los sistemas de formación profesional suelen adaptarse con gran dificultad a los cambios que pueden producirse a nivel local o regional. Cada vez es más frecuente que los individuos pertenezcan simultáneamente a distintas categorías (como es el caso de los desempleados que aspiran a crear su propia empresa), de manera que es necesario proporcionar una formación que se ajuste a las necesidades específicas de cada uno, y donde debe estudiarse en profundidad la inclusión del modelo de ciudad elegido a los efectos de facilitar la adecuada conexión entre el potencial emprendedor y las políticas territoriales y urbanísticas que se pretenden implantar.

Por otro lado, las nuevas ocupaciones que aprovechan las nuevas posibilidades profesionales pueden exigir habilidades especiales (formación pluridisciplinar, habilidades sociales, capacidad de iniciativa, etc) o estructuras de acceso (teletrabajo). La formación profesional debe cumplir su propósito en todas estas circunstancias.

En este sentido, a nivel nacional existe un Catálogo de Especialidades Formativas que incluye 26 familias profesionales y que se regula por el Real Decreto 395/2007, de 23 de Marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo, si bien las comunidades autónomas se encuentran habilitadas para su ampliación si existieran nuevas especialidades formativas con significado relevante para el empleo dentro de su territorio.

10.- Políticas económicas, estructurales y sociales que se refuercen mutuamente.





La aplicación de los principios de "Smart Regulation" en la ordenación urbanística y del modelo de ciudad de un territorio exige aplicar estrategias y políticas económicas, estructurales y sociales que se refuercen mutuamente. Si bien es cierto que todas contribuyen, es frecuente que cada una de ellas se aborde con enfoques o perspectivas distintas.

Independientemente del organismo público que haya asumido la coordinación o implementación de la estrategia, se recomienda una concertación entre los diferentes niveles de la administración del territorio (concertación vertical) y entre distintos organismos y entes sectoriales del mismo nivel (concertación horizontal).

La ordenación del territorio constituye una función pública que se integra en una perspectiva de la Unión Europea. Desde el Tratado de Amsterdam de 1997, entre los objetivos principales de las instituciones comunitarias se encuentra el desarrollo equilibrado, armónico y sostenible del territorio, dado el significativo impacto espacial de numerosas políticas sectoriales supranacionales como la libre competencia, a la regulación de los fondos estructurales y de cohesión o la política agrícola común. Entre los instrumentos de cooperación de la política de ordenación territorial europea destaca la Red Europea de Observación sobre cohesión y desarrollo territoriales (antiguo Observatorio en Red para el Desarrollo Territorial Europeo -ESPON), un programa de cooperación en el que participan los 28 Estados miembros y otros países asociados como Noruega, Suiza, Islandia y Liechtenstein, y cuyo objetivo es aumentar el conocimiento sobre las estructuras territoriales, las tendencias y los impactos de las políticas en el territorio europeo, y así apoyar el desarrollo de las políticas europeas, nacionales y regionales y contribuir a formar una comunidad científica sobre el desarrollo territorial europeo.

En este sentido, y si bien el gobierno español asume la importancia de los Principios de Smart Regulation para la mejora del marco normativo, las líneas





definitorias de la ordenación territorial y urbanística son fijadas por las Comunidades Autónomas y algunos entes locales con competencias territoriales por lo que dicha concertación es esencial para garantizar la seguridad jurídica de los ciudadanos y de los agentes sociales y económicos.

Como declara la STC 28/1997 *"hemos advertido que dentro de este ámbito material no se incluyen todas las actuaciones de los poderes públicos que tienen incidencia territorial y afectan a la política de ordenación del territorio. De la multiplicidad de actuaciones que inciden en el territorio se sigue la necesidad de articular mecanismos de coordinación y cooperación (STC 149/1991), pero no su incorporación automática a la competencia de ordenación del territorio"*. Por ello, el ente competente en esta materia, al ejercer la actividad ordenadora, estableciendo los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, deberá respetar las competencias ajenas que tienen repercusión sobre el territorio, coordinándolas y armonizándolas desde el punto de vista de su proyección territorial. El ejercicio de la competencia sobre ordenación territorial resultará, pues, condicionada por el ejercicio de esas competencias que afectan al uso del territorio; sin embargo, desde estos ámbitos competenciales no podrá llevarse a cabo una actividad de ordenación de los usos del suelo. Como ya dijo el Tribunal Constitucional en la STC 149/1991 *"para que este condicionamiento legítimo no se transforme en usurpación ilegítima, es indispensable ... que el ejercicio de esas otras competencias se mantenga dentro de los límites propios, sin utilizarla para proceder, bajo su cobertura, a la ordenación del territorio en el que han de ejercerse. Habrá que atender en cada caso a cuál es la competencia ejercida por el Estado, y sobre qué parte del territorio de la Comunidad Autónoma opera, para resolver sobre la legitimidad, o ilegitimidad"*.

7.5.- CONSIDERACIONES PREVIAS A LA ELECCIÓN DEL MODELO TERRITORIAL.





La Administración local o regional, con carácter previo al diseño e implementación de las políticas de desarrollo urbanístico o territorial más adecuadas, ha de disponer de un análisis y diagnóstico previo que refleje tanto las fortalezas y debilidades como las alternativas de desarrollo y la viabilidad económica, y sólo entonces, una vez conocidos los factores que pueden llegar a influir en la elección del modelo de ciudad, adoptar la solución que mejor se integre en el territorio.

Obviamente, no sólo es necesario tener en cuenta la existencia de recursos naturales y su tipología, sino también estudiar aquellos recursos sobreexplotados, aquellos que se encuentren sin explotar y que puedan proporcionar potencialidades productivas, y aquellos que, a través de valores medioambientales, paisajísticos y/o monumentales, puedan transformarse, a los efectos de ampliar y potenciar el desarrollo económico de la zona.

A lo expuesto, hay que añadir que la base productiva del territorio define su carácter agrario, industrial o de servicios, siendo, por tanto, esencial conocer el tipo de actividades que predominan en la economía de la localidad.

También hay que considerar las infraestructuras y el equipamiento con los que cuenta el municipio ya que la accesibilidad es un factor que condiciona los procesos de desarrollo y de cambio estructural local.

Con respecto a las infraestructuras, en dicho concepto debe incluirse tanto las de carácter físico (transportes, urbanización, comunicación, etc. que determinan la accesibilidad del municipio y la atracción para la localización de actividades) como aquellas infraestructuras denominadas intangibles (y que permiten acceder mediante nuevas tecnologías a proveedores y clientes en el resto del mundo, introducirse en redes a escala internacional, desarrollar innovacio-





nes y aplicarlas, o acceder a ellas).

El estudio previo del modelo de ciudad deberá definir, por tanto, las estrategias a desarrollar para la obtención u optimización de dichas infraestructuras, incluida, en aquellos casos en los que la actividad industrial sea o se prevea importante en la economía del municipio, el diseño de zonas industriales locales o supralocales, con una oferta de servicios que sea atractiva para la implantación de empresas e iniciativas exógenas.

Resulta obvio que las políticas de ordenación del territorio y de urbanismo han venido evolucionando conforme a los cambios sociales y económicos producidos a nivel mundial y que no siempre esa evolución ha respetado los principios definidos en el concepto de Smart Regulation.

Afortunadamente, se va tomando conciencia de que el Estado del Bienestar no sólo supone consumo e inmediatez. El bienestar real parte de la consideración de un desarrollo sostenible basado en una relación equilibrada y armoniosa entre las necesidades sociales, la economía y el medio ambiente.

Ese desarrollo sostenible implica, a su vez, el análisis de cada región desde la perspectiva del refuerzo de sus recursos endógenos. No existe un único modelo de ciudad a la hora de decidir la planificación urbanística de una región, porque cada región tiene sus propios signos distintivos, bien sea por factores sociales, económicos, culturales, o paisajísticos.

Por ese motivo, la planificación urbanística de un territorio debe evitar la imposición de políticas territoriales que no hayan sido previamente estudiadas, consensuadas y motivadas. No sólo porque el fracaso de una actuación urbanística o de un modelo de ciudad impuesto sin justificación supone una pérdida de oportunidades prolongada en el tiempo (dado que la "vida" de un instrumento





de planificación urbanística puede llegar a 20 años) sino porque los recursos económicos, sociales y políticos aplicados a un modelo destinado al fracaso no sólo suponen una merma en la calidad de vida de los habitantes de la zona. También significa destinar unos recursos y fondos públicos a un proyecto que, de antemano, se prevé ineficaz.

A pesar del control jurisprudencial, ejemplos de esto último han provocado una gran alarma social estos últimos años y, no hay que ser experto en derecho urbanístico ni analista económico para comprender que cualquier planificación o actuación que afecte a la totalidad de un territorio debe ser viable económicamente y debe contar con el apoyo de la ciudadanía y de todas las administraciones y organismos públicos y privados existentes. Ello no significa que la política urbanística o el modelo de ciudad que se elija sea inamovible, por cuanto la evolución y el desarrollo de un modelo de ciudad puede dar lugar a la necesidad de considerar opciones que, en un primer momento no fueron tenidas en cuenta. Si bien esa mejora en el modelo de ciudad debe ser estudiada previamente, motivada, documentada y aprobada por los organismos competentes, también es cierto que los mecanismos para su implantación deben ser flexibles y, cuanto menos, ágiles, ya que la demora en la tramitación administrativa de los mismos puede suponer la pérdida de oportunidades para la región.

Con todo lo expuesto, resulta obvio que el concepto de Smart Regulation es un elemento esencial a la hora de definir la política urbanística de un territorio pero, sobre todo, a la hora de garantizar la identidad de sus habitantes y la idoneidad de dicho territorio para la implantación de empresas relacionadas con actividades económicas predominantes y/o subsidiarias.

De este modo, el desarrollo urbanístico de un municipio está estrechamente vinculado al desarrollo económico y a la valoración de las peculiaridades





EL PAISAJE COMO ELEMENTO INTEGRADOR DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y EL URBANISMO: ESPACIOS URBANOS, PERIURBANOS Y RURALES

paisajísticas, culturales y sociales existentes. Cualquier actuación que pretenda la diferenciación o exclusión de alguno de estos elementos está encaminada al fracaso del modelo de ciudad propuesto por cuanto es la conexión de todos estos factores lo que va a permitir un desarrollo urbanístico sostenible.



8.- LA EVOLUCIÓN JURISPRUDENCIAL DEL CONCEPTO DE PAISAJE EN ESPAÑA

8.1 INTRODUCCIÓN

8.2 EL PRINCIPIO DE DESARROLLO TERRITORIAL Y URBANO SOSTENIBLE

8.3 EL PRINCIPIO DE NO REGRESIÓN

8.4 EL PRINCIPIO DE PREVENCIÓN

8.5 CRITERIOS DE INTERPRETACIÓN

8.5.1 El carácter subjetivo y cambiante del Paisaje

8.5.2 El carácter reglado en los suelos de especial protección

8.5.3 La preservación de las características paisajísticas

8.5.4 La compatibilidad de la normativa de protección paisajística con la legislación de patrimonio histórico-artístico

8.5.5 El margen de discrecionalidad en el planeamiento urbanístico y territorial

8.5.5.1 Discrecionalidad de la Administración en la ordenación territorial

8.5.5.2 Discrecionalidad de la Administración en el planeamiento urbanístico.

8.5.5.3 Límites al Ius Variandi

RESUMEN: En este capítulo, hemos considerado relevante estudiar la evolución que el Paisaje ha tenido en la Jurisprudencia española, por cuanto, en multitud de ocasiones, son los tribunales los que han venido a definir las líneas "rojas" de actuación en cuanto a instrumentos con incidencia en la transformación paisajística de un territorio. Por ello, en el capítulo octavo no sólo se recoge la casuística existente sino que hemos realizado una compilación de aquellos principios y criterios de aplicación que han venido a definirse a través de la jurisprudencia consolidada de los tribunales.





8.1 INTRODUCCIÓN

Ante la diversidad de la normativa sectorial existente, las distintas fases de implementación estatal y regional, y asumido el carácter transversal del Paisaje, como concepto jurídico indeterminado, la interpretación jurisprudencial que, en diversos aspectos del planeamiento urbanístico y territorial, se ha venido haciendo estos últimos años resulta de especial relevancia a los efectos de dotarlo de seguridad jurídica.

La evolución del concepto del Paisaje en la Jurisprudencia española es bien significativa, siendo obligatoria la cita de la Sentencia del Tribunal Constitucional 102/1995, de 26 de Junio, que parte de la afirmación del *"carácter complejo y polifacético que tienen las cuestiones relativas al medio ambiente"*, lo cual, desde su perspectiva, determina precisamente que afecte a los más variados sectores del ordenamiento jurídico (STC 64/82) y provoca una correlativa complejidad en el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

El medio ambiente da lugar a unas competencias, tanto estatales como autonómicas, con un carácter metafóricamente "transversal" por incidir en otras materias incluidas también, cada una a su manera, en el esquema constitucional de competencias (art. 148,1, 3, 7, 8, 10 y 11 CE) en cuanto tales materias tienen como objeto los elementos integrantes del medio (aguas, atmósfera, fauna y flora, minerales) o ciertas actividades humanas sobre ellos (agricultura, industria, minería, urbanismo, transportes) que a su vez generan agresiones al ambiente o riesgos potenciales para él.

Es claro que la transversalidad predicada no puede justificar su "vis ex-





pansiva", ya que en esta materia no se encuadra cualquier tipo de actividad relativa a esos recursos naturales, sino solo la que directamente tienda a su preservación, conservación o mejora. Es por ello que, como ya se dijo respecto de las aguas en la STC 227/88 y mas precisamente en la 144/85, "*los recursos naturales son soportes físicos de una pluralidad de actuaciones publicas y privadas en relación a los cuales la CE y los Estatutos han atribuido diversas competencias*".

En síntesis, la STC 102/95 concibe el medio ambiente como "*el conjunto de circunstancias físicas, culturales, económicas y sociales que rodean a las personas ofreciéndoles un conjunto de posibilidades para hacer su vida*", añadiendo que "*en una descomposición factorial analítica comprende una serie de elementos o agentes geológicos, climáticos, químicos, biológicos y sociales que rodean a los seres vivos y actúan sobre ellos para bien o para mal, condicionando su existencia, su identidad, su desarrollo y mas de una vez su extinción, desaparición o consunción*".

Continua dicha sentencia del constitucional realizando una amplia enumeración de los distintos componentes físicos del medio ambiente concibiéndolo como un concepto complejo y propicio a lo subjetivo y refiriéndose al Paisaje como una noción estética, cuyos ingredientes son naturales (la tierra, la campiña, el valle, la sierra, el mar) y culturales, históricos, con una referencia visual, el panorama o la vista, que ha de incorporarse al concepto constitucional del medio ambiente y que forma parte del mismo no como elemento de naturaleza propiamente dicho sino como Historia, ya que el Paisaje "*no es sólo una realidad objetiva sino un modo de mirar, distinto en cada época y cada cultura*".

Como hemos expuesto a lo largo de esta investigación, la implementación de un concepto jurídico indeterminado como el paisaje en la normativa de ordenación territorial y urbanística requiere de un estudio jurisprudencial que de-





limite el alcance y la extensión del término. Así, los cambios producidos en las últimas décadas, tras la ratificación por España del Convenio Europeo del Paisaje y la implementación del mismo en diferentes instrumentos normativos han provocado que, en no pocas ocasiones, hayan sido los Tribunales, los encargados de configurar los parámetros y criterios a los efectos de su interpretación normativa.

Así, podemos encontrar en los últimos años los siguientes Principios y criterios de interpretación:

8.2 EL PRINCIPIO DE DESARROLLO TERRITORIAL Y URBANO SOSTENIBLE

Tradicionalmente, nuestro ordenamiento jurídico urbanístico venía estableciendo una serie de normas de aplicación directa, configuradas como mecanismos de protección del medio ambiente y del patrimonio natural y cultural, en ausencia de normas urbanísticas o de ordenación del territorio específicas, apelando para ello a normas de carácter sectorial, distintas a las urbanísticas, pero cercanas a un concepto más amplio del medio ambiente.

En concreto, el artículo 138.b) del Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto 1/1992, de 26 de junio (TRL92), que no resultó afectado por la STC 61/1997, de 20 de marzo, y que trae causa del artículo 73 del Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril (TRL76), y, antes, del artículo 60 de la Ley del Suelo de 1956 disponía que *"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”.

Con posterioridad, la Disposición Derogatoria Única de la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones y la Disposición Derogatoria Única de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo excluyeron al precepto que nos ocupa del ámbito derogatorio de dichas normas, hasta la introducción, en el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de Junio, del principio de Desarrollo Territorial y Urbano Sostenible, que viene a sustituirlo.

Actualmente, el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de Octubre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, recoge, en su artículo tercero, la regulación del Principio de Desarrollo Territorial y Urbano Sostenible, según el cual, las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo deben contribuir, entre otras cuestiones, 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”.*

Son continuas las referencias a dicho principio en la Jurisprudencia de la última década. Así, la STS 7421/2008, de 23 de Diciembre (rec 6470/2004), haciendo alusión al Convenio Europeo del Paisaje, y consciente de que el paisaje contribuye a la formación de las culturas locales y que 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 y reconociendo que el paisaje es un elemento importante de la calidad de vida de las poblaciones en todas partes: en los medios urbanos y rurales, en las zonas degradadas y de gran calidad, en los espacios de reconocida belleza excepcional y en los más cotidianos, lo define como *“cualquier parte del territorio tal*





como la percibe la población, cuyo carácter sea el resultado de la acción y la interacción de factores naturales y/o humanos".

Desde esta perspectiva medioambiental y paisajística, el tribunal avala la sentencia de instancia en relación a la impugnación de la clasificación como "Suelo Rústico de Protección Medioambiental" (SRPM) en el Plan General de Ordenación Urbanística de Las Palmas de Gran Canaria, indicando que la misma *"debe de ser respetada por cuanto la evolución de estos conceptos ("medio ambiente" y "paisaje") avalan dicha interpretación en un supuesto como el de autos, a la vista de las específicas características de la zona."*

Las SSTs 5189/2012 y 5191/2012, de 5 de Julio (rec. 3869/2010 y 4066/2010) se remiten también a este Principio de Desarrollo Territorial y Urbano Sostenible recogido en el antiguo artículo 2 del Texto Refundido de la Ley de Suelo (actualmente recogido, como ya hemos indicado, en el artículo 3 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de Octubre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana), indicando que el mismo comporta el uso racional de los recursos naturales y, entre otros aspectos, *"la protección, adecuada a su carácter, del medio rural y la preservación de los valores del suelo innecesario o inidóneo para atender las necesidades de transformación urbanística"* (apartado 2.b del antiguo TRLS08).

Concluyen ambas resoluciones que el citado principio de desarrollo territorial y urbano sostenible que se establecía en el artículo 2 TRLS de 2008, al que antes se ha hecho referencia, y la consiguiente protección del medio rural y la preservación de los valores del suelo innecesario o no idóneo para atender las necesidades de transformación urbanística, prevista en el número 2.b) de ese precepto, vincula no solo al planeamiento urbanístico, sino también a los instrumentos de ordenación del territorio.





La STS 317/2015, de 4 de Febrero (rec. 283/2013), siguiendo Jurisprudencia anterior, reitera que *"Ha de tenerse en cuenta que el artículo 2 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo, establece que 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 y que en virtud de dicho principio se debe propiciar el uso racional de los recursos naturales procurando, entre otros fines: 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 y la protección, adecuada a su carácter, del medio rural y la preservación de los valores del suelo innecesario o inidóneo para atender las necesidades de transformación urbanística."*

En relación a las modificaciones en los modelos territoriales, la Jurisprudencia reciente es muy explícita en relación a los requisitos y circunstancias que deben acompañar a tal modificación.

En ese sentido, como ejemplo, y ante el cambio de modelo territorial que supondría la aprobación de un instrumento urbanístico en un municipio de 266 habitantes que supone la clasificación como urbanizable con ordenación detallada de 120 hectáreas de suelo rústico con previsión de construcción de 2817 viviendas, la STS 1825/2015, de 7 de Mayo (rec. 1991/2013) se refiere al Principio de desarrollo territorial y urbano sostenible para indicar que el paso de la situación de suelo rural a la de suelo urbanizado, procede respecto del *"suelo preciso para atender las necesidades que lo justifiquen"* (en el mismo sentido que las SSTS de 14 de Febrero de 2013 (rec. 990/09) y la de 5 de Julio de 2012). Así, la resolución concluye que *"en modo alguno han acreditado las partes recurrentes que estos datos, por otro lado sumamente genéricos, se corresponden con la realidad y menos que respondan a una necesidad justificada, no*





bastando a tal fin ni la declaración del redactor del instrumento de planeamiento ni el informe del Arquitecto designado por ellas, que no dejan de ser opiniones no sostenidas en datos objetivos que acrediten las "necesidades" de suelo residencial, y dotacional que se deriven de las características específicas del propio municipio".

8.3 EL PRINCIPIO DE NO REGRESIÓN

En relación a la modificación puntual de elementos de un Plan General para la concentración de zonas verdes dispersas y la consiguiente clasificación de unos terrenos destinados a zonas verdes como suelo urbanizable, la STS 2000/2012, de 29 de Marzo (rec. 3425/2009) señala que *"el suelo, además de un recurso económico, es también un recurso natural, escaso y no renovable"* y que dentro de ese suelo, escaso y no renovable, el suelo verde urbano constituye uno de los componentes más frágiles del mismo, pues, su alteración o supresión (en el ámbito de la ciudad existente) como consecuencia de las modificaciones o revisiones que el planificador puede orquestar, determinan unos efectos y consecuencias definitivas e inamovibles: sencillamente, su desaparición definitiva en dicho entorno urbano y la dificultad de su sustitución o cambio sin salir del mencionado ámbito urbano que se modifica; pues, como ya se recogía en el expositivo primero del Preámbulo de la Ley 8/2007, de 28 de Mayo, de Suelo (y, más, el verde urbano) es un evidente bien preciado, no reproducible ni renovable si se produce su desaparición.

La sentencia incide en que la urbanización de la zona verde (con cualquier otro destino) se presenta como una actuación prácticamente irreversible, capaz de comprometer el citado recurso natural (o su uso más racional), además de proyectar consecuencias determinantes y nefastas para otros recursos naturales, tales como el agua, el aire o los ecosistemas. Difícilmente tales ac-





tuaciones tendrían encaje en las finalidades que para el urbanismo español se diseñan por la citada y reciente normativa urbanística estatal: *"Sin duda, el crecimiento urbano sigue siendo necesario, pero hoy parece asimismo claro que el urbanismo debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible, minimizando el impacto de aquel crecimiento y apostando por la regeneración de la ciudad existente"*.

Ello nos sitúa en el ámbito, propio del Derecho Medioambiental, del principio de no regresión, que, en supuestos como el de autos, implicaría la imposibilidad de no regresar de (o, de no poder alterar) una clasificación o calificación urbanística (como podría ser la de las zonas verdes) directamente dirigida a la protección y conservación, frente a las propias potestades del planificador urbanístico, de un suelo urbano frágil y escaso.

Se refiere también al llamado principio "standstill", y que, en otros países, ha sido entendido como "efecto trinquete", como "intangibilidad de derechos fundamentales" o "de derechos adquiridos legislativos", o, incluso como principio de "carácter irreversible de derechos humanos". También, este principio de no regresión, ha sido considerado como una "cláusula de statu quo" o "de no regresión", con la finalidad, siempre, de proteger los avances de protección alcanzados en el contenido de las normas medioambientales, con base en razones vinculadas al carácter finalista del citado derecho medioambiental.

El alto tribunal concluye que la viabilidad de este principio puede contar con apoyo en nuestro derecho positivo, tanto interno estatal como propio de la Unión Europea a través del ya analizado *"Principio de desarrollo territorial y urbano sostenible"*, del que se ocupa el artículo 3º del vigente Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de Octubre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, que impone a las diversas políticas públicas *"relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación o uso del*





suelo" la obligación de proceder a la utilización del mismo *"conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible"*; por tanto, este principio, ha de estar presente en supuestos como el de autos, en el que se procedía a la supresión de unas zonas verdes previstas en un planeamiento anterior, y, en consecuencia, este principio ha de actuar como límite y como contrapeso de dicha actuación, dadas las consecuencias irreversibles de la misma, imponiendo un plus de motivación exigente, pormenorizada y particularizada en el marco de la potestad discrecionalidad de planificación urbanística de la que se encuentra investido el planificador.

En el ámbito normativo europeo la sentencia repara, en el terreno de los principios de aplicación, en como toda una ya larga trayectoria medioambiental se ha consolidado en el denominado Tratado de Lisboa, por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, que fue firmado por los representantes de los veintisiete Estados Miembros en la capital portuguesa el 13 de diciembre de 2007, y que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009, una vez ratificado por todos los Estados Miembros.

En el Tratado de la Unión Europea (consolidado tras el Tratado de Lisboa), y en, en concreto, en su Preámbulo se expresa que los Estados miembros están *"DECIDIDOS a promover el progreso social y económico de sus pueblos, teniendo en cuenta el principio de desarrollo sostenible, dentro de la realización del mercado interior y del fortalecimiento de la cohesión y de la protección del medio ambiente ..."*. Por su parte, en el artículo 3.3 se señala que *"La Unión establecerá un mercado interior. Obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en ... un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente..."*. Se añade, en el apartado 5 del mismo artículo 3, que *"En sus relaciones con el resto del mundo, la Unión afirmará y promoverá sus valores e intereses y contribuirá a la protección de sus ciudadanos. Contribuirá a la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible del planeta ..."*. En su artículo 21.d, al





establecer las Disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión, se señala que esta *"definirá y ejecutará políticas comunes y acciones y se esforzará por lograr un alto grado de cooperación en todos los ámbitos de las relaciones internacionales con el fin de"* ---entre otros extremos--- *"d) apoyar el desarrollo sostenible en los planos económico, social y medioambiental de los países en desarrollo, con el objetivo fundamental de erradicar la pobreza"*.

Por otra parte, en el Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea (consolidado tras el Tratado de Lisboa), se señala como el Medio Ambiente (artículo 4.e) es una competencia compartida con los Estados Miembros, imponiéndose en el artículo 11 del mismo Tratado que *"Las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Unión, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible"*.

Al desarrollo de la anterior competencia dedica este Tratado de Funcionamiento, dentro su Título XX (Políticas y acciones internas de la Unión), sus artículos 191 a 193 a la materia de Medio Ambiente; tratándose de unos preceptos que apuestan decididamente por la sostenibilidad medioambiental, perfilando los tradicionales principios que han servido de sustento y apoyo a tal idea.

Son varios los aspectos destaca la sentencia en la nueva configuración comunitaria del medio ambiente, cuyo contenido es una continuidad de lo ya establecido en los anteriores textos a los que antes se ha referido:

A) La consolidación, dentro del marco comunitario de una política medioambiental propia, la cual va contar, según se establece, con el objetivo fundamental de *"un nivel elevado de protección"*, que, sin embargo, no tendrá un





nivel uniforme, ya que tal política y nivel de protección deberán tener en cuenta *"la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones de la Unión"*.

B) El establecimiento, dentro de la mencionada política y del indicado nivel elevado de protección, de unos claros objetivos a conseguir con la misma:

- a) preservar, proteger y mejorar la calidad del medio ambiente;
- b) proteger la salud de las personas;
- c) utilizar los recursos naturales de forma prudente y racional;
- d) promover medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente.

C) La consolidación de los clásicos principios básicos de la política ambiental, señalándose, en concreto que la misma *"se basará en los principios de cautela y de acción preventiva, en el principio de corrección de los daños al medio ambiente, preferentemente en la fuente, y en el principio de que quien contamina paga"*.

Pues bien, todo lo anterior viene a ratificar, en el marco de la expresada tendencia jurídica de no regresión calificadora de protección medioambiental, la señalada exigencia de la especial motivación en el desarrollo de la planificación urbanística, cuando con la misma se vean afectadas las zonas verdes; especial motivación que, tras la tramitación de los procedimientos cualificados previstos en cada caso, habrá de acreditar y justificar que el desarrollo sostenible y su integración en el ámbito urbanístico permiten que la desclasificación o descalificación de una zona verde sea sustituida por otra decisión planificadora mas coherente y racional con los mismos y expresados principios en materia urbanística o medioambiental.





8.4 EL PRINCIPIO DE PREVENCIÓN

El principio de prevención que debe guiar la actuación administrativa, exige un plus de motivación y de justificación por parte del planificador a la hora de clasificar terrenos como urbanizables.

En este supuesto, la STS 4288/2014, de 14 de Octubre (rec. 2653/2012) aprecia la falta de este plus en la redacción del PGOU de Simancas, por el que se clasificaron terrenos con características agrícolas y paisajísticas singulares como urbanizables sin que el Ayuntamiento se pronunciara sobre la alegación de los valores agrícolas sitos en este terreno que efectuó el recurrente y sobre la jurisprudencia que exige que hayan desaparecido estos valores para que se considere que no se deben preservar de su urbanización, ni sobre la justificación del diferente trato dado al terreno litigioso que, como el resto del suelo que se clasificaba como rústico de protección agrícola, estaba clasificado como no urbanizable, nivel de protección 2 (P2) cuando, como se ha señalado, con arreglo a la jurisprudencia el suelo rústico que tiene estos valores debe ser clasificado como no urbanizable.

Nada se dijo, tampoco, en la Memoria vinculante del PGOU de Simancas sobre la desaparición de los valores agrícolas del terreno litigioso y únicamente se justifica la clasificación del nuevo suelo urbanizable delimitado en la creciente demanda de suelo para edificar que se está produciendo. Por otro lado, las propias Directrices de Ordenación de Valladolid y Entorno (DOTVAENT) consideraban paisajes valiosos en peligro la confluencia Pisuerga-Duero, desde el núcleo de Simancas hasta Pesqueruela, dentro de la cual se encontraba el terreno litigioso, estableciendo en su artículo 19 que el programa de mejora de áreas





protegidas (Área de Singular Valor Ecológico, ASVE, y Montes de Utilidad Pública), el terreno litigioso lindaba con el ASVE 7 y el Monte de Utilidad Pública "Pinar Pimpollada", y paisajes valiosos (en uno de ellos estaba comprendido el terreno objeto de litis) teniendo como objetivo la preservación del medio o su restauración ambiental.

Por lo expuesto, la sentencia determina que el terreno objeto de litis debió ser protegido del proceso de urbanización lo que, con arreglo a la jurisprudencia, no es una decisión discrecional del planificador sino reglada.

8.5 CRITERIOS DE INTERPRETACIÓN

8.5.1 El carácter subjetivo y cambiante del Paisaje

La importancia que tiene el paisaje en las sociedades actuales, con independencia de su noción estética, en la que concurre un innegable carácter subjetivo, temporal y cambiante (como señala el Tribunal Constitucional en su STC 102/1995, de 26 de Junio, "no es solo una realidad objetiva sino un modo de mirar, distinto en cada época y cada cultura") se proyecta singularmente en el ámbito urbanístico. La categorización de determinados terrenos como de protección paisajística deviene de la existencia de un hecho diferencial estrechamente vinculado con la calidad visual del paisaje.

La STS 3852/2013, de 9 de Julio (rec. 1659/2010), que resuelve la impugnación de un Plan Especial de Protección Paisajística, afirma que "*La circunstancia de que los terrenos propiedad de la recurrente hayan participado del mismo proceso evolutivo-histórico que el resto de las propiedades colindantes, que sí se categorizan de Asentamiento Agrícola, no puede tener la consecuencia indefectible de disponer de la misma ordenación urbanística, especialmente*





cuando la situación física de los mismos no es la misma y los fines de interés general que se pretenden conseguir con el Plan Especial demandan una diferente regulación en función del grado de inclinación de los terrenos, que se erige así en circunstancia, objetiva, determinante de la diferente regulación.”

8.5.2 El carácter reglado en los suelos de especial protección

En relación a la protección de los suelos rurales, la Jurisprudencia consolidada considera que el suelo no urbanizable es de naturaleza reglada, esto es, si concurren los requisitos fácticos necesarios para otorgar una especial protección a un determinado suelo, los planes de urbanismo y ordenación del territorio carecen de discrecionalidad, y necesariamente deberán clasificar ese suelo como no urbanizable de especial protección, correspondiendo la definición y tipificación de las categorías de suelo no urbanizable a las comunidades autónomas en el ejercicio de sus competencias y siendo las leyes de ordenación del territorio y urbanismo las que establezcan las categorías de suelo no urbanizable.

Las SSTs 5189/2012 y 5191/2012, de 5 de Julio (rec. 3869/2010 y 4066/2010) ya aludidas, se remitían tanto al principio de desarrollo territorial y urbano ya analizado como a lo dispuesto en el artículo 12, apartados 1 y 2 del TRLS08 (actualmente, el artículo 21 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de Octubre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana), que, en relación a las Bases del régimen del Suelo, incluía dentro del suelo rural, entre otros:

“En todo caso, el suelo preservado por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la urbanización, que deberá incluir, como mínimo, los terrenos excluidos de dicha transformación por la legislación de





protección o policía del dominio público, de la naturaleza o del patrimonio cultural, los que deban quedar sujetos a tal protección conforme a la ordenación territorial y urbanística por los valores en ellos concurrentes, incluso los ecológicos, agrícolas, ganaderos, forestales y paisajísticos, así como aquéllos con riesgos naturales o tecnológicos, incluidos los de inundación o de otros accidentes graves, y cuantos otros prevea la legislación de ordenación territorial o urbanística. b) El suelo para el que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado, hasta que termine la correspondiente actuación de urbanización, y cualquier otro que no reúna los requisitos a que se refiere el apartado siguiente."

Ambas sentencias insisten en que el suelo en situación rural al que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística pueden permitir (cuando existan razones que lo justifiquen) el paso a la situación de urbanizado, no abarca al suelo preservado en el planeamiento urbanístico de su transformación para la urbanización, como sucede en este caso, por la clasificación de no urbanizable especial por razones paisajísticas que se contiene en el Plan General Municipal de Logroño respecto de los terrenos litigiosos.

Por ello concluye que *"no puede llevarse a cabo en esos terrenos un uso residencial, con la previsión de un nuevo núcleo de población, la llamada "ecociudad", aunque se pretenda la construcción de viviendas protegidas y demás objetivos que se mencionan en la Memoria Justificativa, a la que se refiere el Acuerdo impugnado de 19 de septiembre de 2008, al ser contrario al artículo 12.2.a) del TRLS08"*.

La doctrina que se contiene en estas SSTs determina que el carácter reglado del suelo no urbanizable de especial protección por concurrir las circunstancias previstas en el citado artículo 9.1 del la LRSV, entonces vigente, se sigue manteniendo cuando concurren las circunstancias que se contemplaban en





el artículo 12.2.a) TRLS08 (actualmente, el artículo 21 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de Octubre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana). Por ello, no es válida la previsión de una ecociudad, contemplada en la declaración de Zona de Interés Regional (ZIR) litigiosa, en suelo clasificado como no urbanizable especial por razones paisajísticas en el Plan General Municipal de Logroño (PGM), pues supone ir en contra del carácter reglado de ese suelo y, en contra, en definitiva, del tantas veces citado artículo 12.2.a) TRLS08 (actualmente, el artículo 21 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de Octubre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana).

8.5.3 La preservación de las características paisajísticas

Con independencia de la condición urbanizada de los terrenos, la STS 644/2016, de 16 de Marzo (rec.2775/2014), en relación a la medida cautelar de suspensión de la ejecutividad de la licencia municipal para la construcción de 105 viviendas en la Sierra de Tramontana, destaca el enorme valor de los terrenos, señalando que deben mantenerse las consideraciones del auto apelado respecto al alto valor paisajístico de la Serra de Tramontana en la que se inserta la pieza de suelo litigiosa, y que este valor paisajístico puede verse afectado en mayor o menor medida con la ejecución de la obra, con independencia de si el suelo es o no urbano tanto materialmente como en el Plan. Considera el Tribunal fuera de toda duda el alto valor paisajístico del conjunto que rodea al suelo no precisando de prueba por ser hecho evidente, al estar considerado *"Área de Asentamiento en Paisaje de Interés"*.

Por lo expuesto, el tribunal considera que las potestades de planeamiento quedan supeditadas al interés general y a su evidente justificación, reiterando jurisprudencia ya consolidada en el sentido de que las mismas se encuentran subordinadas y encaminadas a la consecución del interés general, compatibles





con la jurisprudencia que, de forma reiterada, señala que se atribuyen por el ordenamiento jurídico con la finalidad de que la ordenación resultante, en el diseño de los espacios habitables, de sus usos y de sus equipamientos, y de las perspectivas de su desarrollo, ampliación o expansión, sirva con objetividad los intereses generales, de manera racional, evitando la especulación (SSTS de 24 de marzo de 2009, 30 de octubre de 2007 y 26 de julio de 2006).

En parecidos términos, se pronuncia la STS de 29 febrero 2012 (Recurso de Casación 6392/2008), señalando que: *"La Sala ha declarado en reiterada jurisprudencia -como es el caso de la Sentencia antes citada de 14 de junio de 2011 -, que la potestad de planeamiento, aún siendo discrecional, se circunscribe a un fin concreto: la satisfacción del interés público, hallándose condicionada al mismo tiempo por los principios de interdicción de la arbitrariedad e igualdad consagrados en los artículos 103.1 , 9.3 y 14 de la Constitución"*.

Entre otras, deben citarse las SSTS de 26 de julio de 2006, 30 de octubre de 2007 y 24 de marzo de 2009. En la primera de ellas se insiste precisamente en que las potestades de planeamiento urbanístico se atribuyen por el ordenamiento jurídico con la finalidad de que la ordenación resultante, en el diseño de los espacios habitables, de sus usos y de sus equipamientos, y de las perspectivas de su desarrollo, ampliación o expansión, sirva con objetividad los intereses generales; no los intereses de uno o de unos propietarios; ni tan siquiera los intereses de la propia Corporación Municipal.

De otra parte, la STS 2320/2016, de 18 de Mayo (rec. 167/2015), en relación a la declaración de nulidad de un Estudio de Detalle que afecta a un Jardín Catalogado en el planeamiento municipal, el Tribunal indica que, dado que las conclusiones del perito procesal dejan pocas dudas al respecto en el sentido de que las alineaciones contenidas en el Estudio de Detalle cuestionado generarán un importante impacto visual dentro del conjunto, a la vez que afectan a la





masa vegetal que conforma el jardín catalogado, se debe concluir que la ejecución prevista en el Estudio de Detalle comportaría una pérdida o desaparición de la capa vegetal.

Continúa dicha sentencia reiterando lo ya expuesto por la Sala de Instancia:

"La Sala de instancia ha considerado, pues, a la vista de los elementos objetivos derivados de la prueba pericial practicada en las actuaciones, que el Estudio de Detalle impugnado rompe y desfigura la perspectiva propia del paisaje, y sabido es que ésta Sala tiene reiteradamente declarado que la formación de la convicción sobre los hechos en presencia para resolver las cuestiones objeto del debate procesal está atribuida al órgano judicial que, con inmediación, se encuentra en condiciones de examinar los medios probatorio, sin que pueda ser sustituido en éste cometido por éste Tribunal de casación. Hasta tal punto es así que la errónea valoración de la prueba ha sido excluida del recurso de casación, salvo, en lo que ahora interesa, que la irracionalidad o arbitrariedad de la valoración efectuada por la Sala de instancia se revele patente o manifiesta, lo que, como hemos visto, no acontece en el presente caso".

8.5.4 La compatibilidad de la normativa de protección paisajística con la legislación de patrimonio histórico-artístico

En la STS 6894/2008, de 26 de Noviembre (rec. 6848/2004), el Tribunal Supremo resuelve respecto de la anulación de licencia urbanística concedida para la construcción de 80 viviendas sobre unas cuevas existentes en el subsuelo entendiéndose que la parcela donde se pretende la edificación se encuentra comprendida íntegramente dentro del Polígono de Protección B.I.C., de las Propias Cuevas, que por contener importantes manifestaciones de arte rupestre,





han sido inscritos como zona Arqueológica B.I.C., en el catálogo Andaluz de Bienes Culturales.

La sentencia de instancia estima que es perfectamente englobable en el artículo 138.b) del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 (actualmente, subsumido en el artículo tercero del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de Octubre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana), no sólo la protección de la cueva, sino también su entorno y el acceso público a la misma, que no supone sino proteger el lugar donde se gestó, y por ende, que la superficie de ese lugar se mantenga en un estado inalterado; dicho precepto legal trata de evitar todo lo que suponga un límite al campo visual del bien, y entiende que la construcción de edificios en la superficie del mismo vulnera dicha exposición.

El Tribunal Supremo confirma la sentencia de instancia partiendo de los elementos fácticos concretados en la sentencia, de la realidad física y de la interpretación que del artículo 138.b) del TRLS92 se realiza por la Sala de instancia por cuanto tal situación es "perfectamente englobable" en el precepto de referencia, ya que, en síntesis, *"el precepto que interpreta trata de evitar todo lo que suponga un límite al campo visual del bien, y en el supuesto de autos, la construcción de edificios en la superficie del mismo vulnera dicha exposición"*.

Así, entiende el Tribunal que la protección de las cuevas exige el dejar despejada la superficie superior de las mismas, su entorno y su acceso, aunque sin concretar cual de los tres supuestos previstos en el artículo 138.b) del Texto Refundido (esto es, si estamos en presencia de un lugar *"de paisaje abierto y natural, sea rural o marítimo"*, o bien ante un *"conjunto urbano"* de determinadas características, o, en fin *"en las inmediaciones de las carreteras y*





camino de trayecto pintoresco") entendiéndose que la peculiaridad del supuesto de autos vendría determinada por una mezcla de los dos primeros supuestos; esto es, estaríamos en presencia de un paisaje abierto, todavía en parte natural, con un componente rural y otro marítimo (se trata de un promontorio junto al Mar Mediterráneo), bajo el cual se sitúa un antiguo conjunto urbano (con importantes pinturas rupestres) con características histórico artísticas tales que, desde una perspectiva jurídica ha sido declarado Bien de Interés Cultural. Lo considera una situación novedosa en la jurisprudencia de cara a la interpretación de este precepto de aplicación directa, mas entiende que dicha novedad, su peculiaridad y su configuración compleja no pueden ser elementos determinantes para la exclusión del mismo.

También entiende que la cuestión podía haberse resuelto desde la perspectiva de la aplicación de la normativa de patrimonio histórico artístico, y, posiblemente, los resultados hubieran sido los mismos desde el ámbito de tal normativa protectora del lugar con base en la declaración de la zona como Bien de Interés Cultural. Sin embargo tanto la sentencia de instancia como la de casación siguieron el criterio de la norma de aplicación directa que nos ocupa, considerando el Tribunal que ambas vías no se presentan como incompatibles entre si, sino que, mas al contrario, la declaración de la zona como Bien de Interés Cultural, con base en la normativa del patrimonio histórico artístico, apoya al mismo tiempo la aplicación de la norma directa en que se fundamenta la ratio decidendi de la sentencia de instancia, y ello porque para la mejor protección de las cuevas (Bienes de Interés Cultural) debe tratarse de *"evitar todo lo que suponga un límite al campo visual del bien"*, y que, en consecuencia, en el supuesto de autos, *"la construcción de edificios en la superficie del mismo vulnera dicha exposición"*.

En ese sentido, concluye que *"no debemos olvidar, tratando de conectar ambas normativas mencionadas, la de aplicación directa y la de patrimonio his-*





tórico artístico, que tradicionalmente estas normas de aplicación directa se han venido configurando como mecanismos de protección del medio ambiente y del patrimonio natural y cultural, en ausencia de normas urbanísticas o de ordenación del territorio, apelando para ello a normas de carácter sectorial, distintas de las urbanísticas, pero cercanas a un concepto mas amplio del medio ambiente”.

8.5.5 El margen de discrecionalidad en el planeamiento urbanístico y territorial

8.5.5.1 Discrecionalidad de la Administración en la ordenación territorial:

En este apartado, nos referimos a la STS 161/2016, de 27 de Enero (rec. 3302/2012), donde se analizaba la impugnación del Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Málaga.

La sentencia de instancia, reproducida parcialmente en la resolución, se remitía a lo dispuesto en el artículo tercero de la Ley 7/2002, de Ordenación Urbanística de Andalucía, que contempla, entre los fines específicos de la actividad urbanística *“la consecución de un desarrollo sostenible y cohesionado de las ciudades y del territorio en términos sociales, culturales y ambientales con el objetivo fundamental de mantener y mejorar las condiciones de calidad de vida en Andalucía, teniendo como objeto, entre otros, la incorporación de objetivos de sostenibilidad que permitan mantener la capacidad productiva del territorio, la estabilidad de los sistemas naturales, mejorar la calidad ambiental, preservar la diversidad ecológica y asegurar la protección y mejora del paisaje”*





Con ello, siguiendo a la STS de 21 de Noviembre de 2000, se protege fundamentalmente las perspectivas, los campos visuales de contemplación de las bellezas naturales o históricamente monumentales, la no rotura de la armonía del paisaje o la desfiguración de las perspectivas propias del mismo, que encierran conceptos jurídicos indeterminados, pero de indudable naturaleza reglada, aunque en su apreciación se introduzca con frecuencia un porcentaje de discrecionalidad, en razón del halo de dificultad que caracteriza el espacio de incertidumbre que media entre las zonas de certeza positiva y negativa (También SSTs de 31 de diciembre 1988 , 8 de noviembre de 1990 y 12 de abril de 1996).

Tales circunstancias o conceptos han de ser interpretados, de modo muy especial, conforme a la realidad social del tiempo en que han de ser aplicados (art. 3 del Código Civil), siendo de notar que tal realidad social en estos momentos, refleja una muy intensa preocupación en conservar y mantener las perspectivas naturales y la armonía del medio ambiente, criterios con los que la sentencia de instancia considera que no se ha probado que la Administración haya actuado arbitrariamente, y no siendo posible, por tanto, *"que la decisión administrativa pueda ser sustituida por el fallo judicial, al no ser posible en los supuestos de potestades discrecionales, habiendo un núcleo último de oportunidad allí donde son posibles varias soluciones igualmente justas"*.

El Tribunal Supremo asume lo anterior entendiendo justificada la protección a un ámbito territorial determinado tanto por su interés paisajístico como por el riesgo de erosión a consecuencia de las fuertes pendientes existentes, progresiva deforestación y escorrentías, para seguidamente explicar que, como consecuencia de tales circunstancias, la actuación administrativa no ha sido arbitraria, ya que su actividad planificadora tiende a mejorar una situación actual favorecedora de la degradación del suelo, sin que los informes elaborados a instancia de la parte actora ni las conclusiones de la prueba pericial practica-





da hayan enervado los hechos expuestos, tenidos en cuenta por la Administración para la aprobación del planeamiento territorial impugnado, encaminado a evitar potenciales impactos ambientales de continuar la situación igual que estaba y a preservar las características paisajísticas del territorio, tratando de proteger fundamentalmente las perspectivas, los campos visuales de contemplación de las bellezas naturales históricamente monumentales, y de impedir la rotura de la armonía del paisaje o la desfiguración de las perspectivas propias del mismo, en el mismo sentido que ya expuso en su anterior Sentencia de 18 de Marzo de 2015.

En su Fundamento Jurídico Cuarto concluye que la Administración Autónoma ha usado correctamente su discrecionalidad al aprobar las determinaciones del planeamiento impugnado ya que *"concurren los elementos reglados para conferir protección singular al suelo en cuestión por presentar los valores y circunstancias naturales que le hacen merecedor de tal protección singular, y por ello declara, como hemos indicado anteriormente, que con el instrumento de ordenación territorial aprobado se protegen fundamentalmente las perspectivas, los campos visuales de contemplación de las bellezas naturales o históricamente monumentales, y se evita la rotura de la armonía del paisaje o la desfiguración de las perspectivas propias del mismo, que, si bien encierran conceptos jurídicos indeterminados, tienen indudable naturaleza reglada"*.

8.5.5.2 Discrecionalidad de la Administración en el planeamiento urbanístico:

En relación a la clasificación urbanística como suelo no urbanizable de especial protección por instrumento de planeamiento municipal de terrenos limítrofes a zona de protección del dominio público marítimo-terrestre, la STS 3204/2014, de 17 de Julio (rec.776/2012), se remite a sentencias anteriores, de 8 de septiembre de 2011 (casación 5374/2007), de 20 de septiembre de 2013





(casación 4925/2010), para reiterar la Jurisprudencia existente respecto de la potestad de los Ayuntamientos para preservar del proceso de desarrollo urbano, no sólo los terrenos que deban ser objeto de protección especial, sino también aquellos que considere inadecuados para su transformación en suelo urbano, por cuanto *"la decisión del planificador para clasificar el suelo como no urbanizable común no ha dejado de ser, en todo caso, discrecional, como venimos declarando desde la Sentencia de 11 de mayo de 2007 (recurso de casación nº 7007/2003)"*.

Respecto del suelo no urbanizable por ser inadecuado para el desarrollo urbano, del inciso final del artículo 9.2 de la Ley 6/1998 , destaca la Sentencia que, desde un punto de vista subjetivo, el juicio de adecuación corresponde "al órgano competente para la clasificación" (del mismo modo, la STC 164/2001 FJ 14). Y que, desde una vertiente objetiva, la inadecuación puede tener su causa en determinados fines o valores que precisen tal preservación del suelo, así como en la concurrencia de otras circunstancias indeterminadas que, en todo caso, han de resultar idóneas para justificar esa inadecuación para el desarrollo urbano.

La STC164/2001 declara al respecto que la deficiente adecuación puede traer causa de valores o fines que hagan necesaria la preservación del suelo (valores agrícola, forestal, ganadero, así como la riqueza natural) o de otras circunstancias. Al planeamiento corresponde establecer los criterios sobre cuándo un terreno es adecuado, o no, para un desarrollo urbano, remitiendo de esta forma la clasificación del suelo al planificador urbanístico.

Esta misma interpretación ha sido mantenida en numerosas sentencias del Tribunal Supremo, entre otras las de 21 de julio de 2008 (casación 5380/2004), 1 de junio de 2009 (casación 895/2005), 2 de noviembre de 2009 (casación 3946/2005), 25 de marzo de 2010 (casación 5635/2006), 16 de di-





ciembre de 2010 (casación 5517/2007) y 26 de mayo de 2011 (casación 5994/2007). Por tanto, es ya consolidada la jurisprudencia que declara que el antiguo artículo 9.2 de la Ley 6/1998, de 13 de abril (actualmente, las remisiones deben hacerse al artículo 21.2.a del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de Octubre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana: *“En todo caso, el suelo preservado por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la urbanización, que deberá incluir, como mínimo, los terrenos excluidos de dicha transformación por la legislación de protección o policía del dominio público, de la naturaleza o del patrimonio cultural, los que deban quedar sujetos a tal protección conforme a la ordenación territorial y urbanística por los valores en ellos concurrentes, incluso los ecológicos, agrícolas, ganaderos, forestales y paisajísticos, así como aquellos con riesgos naturales o tecnológicos, incluidos los de inundación o de otros accidentes graves, y cuantos otros prevea la legislación de ordenación territorial o urbanística”*) otorga a la Administración autora del planeamiento un margen de discrecionalidad para clasificar el terreno como suelo no urbanizable a fin de excluirlo del proceso urbanizador. Ello, claro es, sin perjuicio de que el ejercicio que haga la Administración de ese margen de discrecionalidad queda siempre sujeto al control jurisdiccional.

Pues bien, la STS 3204/2014 viene a concluir recogiendo expresamente la motivación de la Memoria de ordenación del Plan impugnado señalando: *“Se trata de suelos que se encuentran dentro de la zona costera que eran urbanizables según el anterior Plan General, y que no habían quedado afectados por PDUSC, donde normalmente hay o había establecido un camping anteriormente. Este POUM los clasifica como no urbanizables, todo permitiéndoles el uso de camping. De esta manera no se impide el aprovechamiento económico del suelo, pero se excluye la edificación de viviendas, ayudando a preservar el paisaje litoral y limitando la presión sobre la línea de costa frente a lo que supondría su*





ocupación con carácter prácticamente irreversible de realizarse su urbanización".

8.5.5.3 Límites al ius variandi:

En este sentido, la STS 874/2011, de 13 de Junio (rec.4045/2009), con motivo de la modificación del uso de una zona verde pública a suelo dotacional educativo para la construcción de una Biblioteca, señala que la discrecionalidad que le es propia al planificador urbanístico en la toma de decisiones sobre el modelo de ciudad, la clasificación y calificación del suelo, la atribución de usos y el concreto emplazamiento de las edificaciones se torna más estrecha cuando se trata de actuar sobre zonas verdes.

El "ius variandi" se reduce porque las zonas verdes siempre han tenido un régimen jurídico propio y peculiar, que introduce una serie de garantías tendentes al mantenimiento e intangibilidad de estas zonas, e impidiendo que fueran borradas del dibujo urbanístico de ciudad, sin la concurrencia de poderosas razones de interés general.

Un ejemplo de lo que decimos es la previsión que ya contenía el TR de la Ley del Suelo de 1976 (artículos 49 y 50), respecto del procedimiento a seguir respecto de las modificaciones del plan, en lo relativo a la catalogación y zonificación de espacios libres y zonas verdes, que exigía el informe favorable del Consejo de Estado, previsión que se contiene ahora en la mayor parte de leyes de urbanismo autonómicas. En concreto, la regla 2a del artículo 36.2.c) de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, aplicable al supuesto, dispone que las modificaciones que tengan por objeto una diferente zonificación o uso urbanístico de parques, jardines o espacios libres, dotaciones o equipamientos, así como las que eximan de la obligatoriedad de reservar terrenos con el fin previsto en el artículo 10.1.A.b) de esta Ley ,





requerirán dictamen favorable del Consejo Consultivo de Andalucía.

Con esta referencia, se refuerzan las garantías de procedimiento exigidas cuando se trata de modificar esas zonas verdes, atendida su importancia para la vida en la ciudad y el bienestar de sus vecinos.

En el Fundamento de Derecho Undécimo señala que la jurisprudencia de la Sala no ha sido ajena a esta sensibilidad colectiva por las zonas verdes y viene destacando su especial relevancia para el desarrollo de la vida urbana, (Sentencias de 2 de febrero de 2000, de 23 de junio de 1998 y 12 de abril de 1991, entre otras muchas) *“en el sentido de resaltar la trascendental importancia de las zonas verdes para un adecuado desarrollo de la vida ciudadana, así como los peligros que sobre ellas se ciernen, lo que ha dado lugar a que las modificaciones del planeamiento que lleguen a afectarlas estén sometidas a un régimen jurídico de especial rigor para su mejor protección, hasta el punto de que tales modificaciones se llevan a las mas altas cumbres de la Administración, tanto activa como consultiva, según establece el artículo 50 TRLS, precepto vigente en la fecha en que se produjo el acto que da lugar al presente proceso, con las modificaciones que derivan del nuevo reparto territorial del poder que representa el sistema autónomo”*.

Otro ejemplo de ese régimen especial, por la protección que merecen las zonas verdes, sería la inaplicabilidad del silencio y la imprescriptibilidad de la acción para restablecer la legalidad urbanística vulnerada por los actos de edificación o uso del suelo realizado sobre zona verde sin licencia. Es el caso de la Sentencia de 21 de febrero de 1997 que se refiere al *“régimen de especial intensidad para la protección de las zonas verdes o espacios libres previstos en el Plan, que afecta a su modificación, a la inaplicabilidad del silencio administrativo y, por lo que aquí interesa, a la imprescriptibilidad de la acción para restablecer la legalidad urbanística vulnerada por los actos de edificación o uso del*





suelo que se realizan sin licencia sobre terrenos que tengan dicha calificación (artículo 188 Ley del Suelo)".

Respecto del necesario plus en la motivación de los cambios de ordenación cuando afectan a zonas verdes , en los Fundamentos de Derecho Duodécimo, Décimotercero y Décimocuarto la sentencia remarca que, cuando se trata de ubicar una edificación, aunque sea de las características de la proyectada, sobre una zona verde, ha de intensificarse tal exigencia de motivación, más allá de la que habitualmente se precisa. Esta es precisamente otra peculiaridad del régimen jurídico de la zona verde, que su desaparición, en todo o en parte, sitúa el umbral de motivación en un nivel superior al exigible ordinariamente. No debemos olvidar que estamos ante zonas especialmente sensibles dentro de la ciudad que nacen con una clara vocación de permanencia, que han de ser respetadas en alteraciones del planeamiento posteriores, salvo que concurren razones de interés general que determinen su transformación. Así, concluye que *"el cambio de la calificación de unos terrenos para poder edificar sobre lo que era una zona verde, aunque se mantenga el uso público de la misma porque la construcción sea una biblioteca, sólo puede hacerse exponiendo las razones por las que ningún otro emplazamiento, que no liquide una zona verde, es posible. Y en este caso, la Administración reconoce que había otras ubicaciones adecuadas, por lo que debía haberse razonado en que medida tal ubicación impedía cumplir los objetivos que se alcanzan con su emplazamiento sobre esa zona verde"*.

La libertad del planificador urbanístico no desaparece ante las zonas verdes, pero si se reduce considerablemente. Esa libertad queda limitada únicamente a los casos en los se advierta una potente presencia de los intereses generales que demanden la reducción de la zona verde, que no es el caso. Los intereses públicos no resultan incompatibles, ni se ven perjudicados, con el mantenimiento de la zona verde y el emplazamiento de la biblioteca en otro





lugar. El interés público presente en dichas zonas verdes, concebidas para el uso y esparcimiento general de todos los vecinos, resulta no imposible pero sí difícil de abatir.

En definitiva, una vez establecida una zona verde ésta constituye un mínimo sin retorno, una suerte de cláusula *"stand still"* propia del derecho comunitario, que debe ser respetado, salvo la concurrencia de un interés público prevalente, como viene declarando la doctrina del Consejo de Estado (Dictamen no 3297/2002).

La Sentencia tiene en cuenta que la protección de las zonas verdes, fundamentalmente cuando se encuentran en el centro de las ciudades, como es el caso, *"nace de la función que cumplen para hacer habitable y respirable la calle, para incrementar las posibilidades del entorno y para aumentar la calidad de vida de sus ciudadanos"*.

De la Jurisprudencia expuesta, resulta obvio la importancia que, en la última década, ha ido cobrando el Paisaje en la interpretación de las normas urbanísticas y de ordenación del territorio, si bien la plasmación y el traslado de la doctrina jurisprudencial analizada a las normas y estrategias actualmente en vigor es aún una asignatura pendiente, dada la diversidad de tratamientos y regulaciones que el Paisaje tiene a nivel regional.





CAPÍTULO 9: ACTUACIONES DE RESTAURACIÓN PAISAJÍSTICA EN PROCEDIMIENTOS DE RESTABLECIMIENTO DE LA LEGALIDAD URBANÍSTICA.

9.1 INTRODUCCIÓN

9.2 BIEN JURÍDICO PROTEGIDO EN LAS MEDIDAS DE PROTECCIÓN DE LA LEGALIDAD URBANÍSTICA

9.3 POTESTADES ADMINISTRATIVAS DE PROTECCIÓN DE LA LEGALIDAD URBANÍSTICA

9.3.1 Constituyen una competencia local, esto es, del municipio sobre su territorio

9.3.2 Constituyen una obligación legal de las Administraciones urbanísticas y no una mera facultad

9.3.3 Son diferentes de la potestad sancionadora urbanística

9.3.4 La intervención administrativa se produce "a posteriori"

9.3.5 Las medidas a adoptar tienen un carácter real

9.3.6 Tienen un carácter esencialmente reglado

9.3.7 El ejercicio de las potestades está sujeto a los principios rectores aplicables a la actividad de intervención de las EELL

9.4 PRINCIPIOS APLICABLES A LAS MEDIDAS DE PROTECCIÓN DE LA LEGALIDAD URBANÍSTICA COMO ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DE INTERVENCIÓN

9.4.1 Principio de Legalidad

9.4.2 Principio de Igualdad Jurídica

9.4.3 Principio de Congruencia

9.4.4 Principio de "Favor Libertatis" o de menor restricción posible a la actividad intervenida

9.4.5 Principio de Proporcionalidad

RESUMEN: En este capítulo se desarrolla la normativa aplicable a aquellas actuaciones de restauración paisajística que devienen de una situación de ilegalidad o alegalidad urbanística, dependiendo de la clasificación y calificación del suelo donde se pretenda dicha actuación, con especial referencia a la normativa de la Comunidad Autónoma de Andalucía.





9.1 INTRODUCCIÓN

En materia de gestión urbanística y territorial la ejecución de obras y actuaciones en relación con el entorno donde se ubican ha evolucionado notablemente en los últimos tiempos. A modo de ejemplo, si antes la realización de una infraestructura contaba con una intervención posterior a la obra, que pretendía favorecer las condiciones de estabilidad de superficies puntuales, mejorar la visibilidad o simplemente hacer agradable al ciudadano su entorno buscando la estética adecuada, la implantación de criterios de sostenibilidad en cualquier actuación, pública o privada, está posibilitando la incorporación de una dimensión paisajística para preservar y potenciar los valores y recursos físico-naturales, y de este modo garantizar la adecuada proyección de la actividad económica de la sociedad, donde las infraestructuras desempeñan un papel estratégico y dinamizador.

Para llegar a este concepto de desarrollo económico sostenible o economía ambiental, la ordenación territorial ha adaptado sus procedimientos y sus criterios de gestión, introduciendo el criterio paisajístico como elemento estructural que desempeña un papel activo de la definición y ejecución de las actuaciones.

Así, se ha evolucionado desde los planteamientos iniciales de corrección de los deterioros producidos por la actividad de la obra, realizando plantaciones y siembras que subsanasen el nivel de intervención en los suelos, hasta los procedimientos actuales que permiten la aplicación sistemática de medidas preventivas y correctoras de la incidencia ambiental, impulsando la protección del entorno y de sus variables medioambientales, y la integración física, social y paisajística de cualquier tipo de intervención urbanística.

La restauración del entorno afectado por dichas intervenciones forma parte del conjunto de medidas preventivas y correctoras de los efectos ambientales





negativos producidos por ésta. Su definición y ejecución corresponde tanto al proyecto de obra civil como a su restauración paisajística.

Particularmente el proyecto de restauración paisajística permite identificar el conjunto de medidas relacionadas con la recuperación de la cubierta vegetal, la integración paisajística de la actuación urbanística y la minoración de los procesos erosivos superficiales. Estas actuaciones se encuentran directamente relacionadas con la definición y posterior ejecución del proceso constructivo, centrándose su vinculación principalmente en el diseño de las superficies y sus pendientes en la fase de definición, y en la reutilización del sustrato vegetal y la coordinación con la revegetación en la fase constructiva.

La redacción de los proyectos de restauración paisajística de manera independiente del proyecto de construcción de la infraestructura, y su posterior ejecución directa por empresas especializadas, se ha consolidado como un modelo que permite optimizar los resultados, mejorando la integración de las infraestructuras en el entorno.

Inicialmente estas medidas quedaban definidas e integradas en el apartado de medidas correctoras del proyecto de construcción de la obra civil, y eran ejecutadas por el contratista principal o por subcontratas de éste. Sin embargo los resultados obtenidos en la realización de plantaciones y siembras sobre las superficies afectadas por las obras de construcción de una infraestructura distaban mucho del objetivo de la integración paisajística de la vía, tanto por la calidad de las actuaciones que se proyectaban como por su posterior ejecución. Estas carencias motivaron la aparición de los proyectos de restauración paisajística²⁵⁸.

²⁵⁸La Ley 8/2001, de Carreteras de Andalucía, en el apartado correspondiente a la proyección del dominio público viario, ya reconoce la figura de los Proyectos de Restauración Paisajística, en su art. 31.





Pero si la necesidad de introducir la perspectiva paisajística en la ejecución de grandes infraestructuras y obras públicas es una cuestión pacífica por la lógica del planteamiento y por los beneficios que dicha planificación conlleva en la vida social y económica de los municipios donde se ubiquen, no lo es tanto aquellas actuaciones de restauración paisajística que devienen de una situación de ilegalidad o alegalidad urbanística.

Como sabemos, la acción de restauración o protección de la legalidad urbanística (aquella por la que la Administración exige la legalización de unas obras, y en caso de no conseguirla, la demolición de las mismas), está sometido a un plazo de prescripción. No obstante, existen determinados supuestos en los que no prescribe la acción de restauración y, aunque depende de cada normativa autonómica, con carácter general pueden ser las siguientes: obras sobre bienes de dominio público, obras sobre sistemas locales o generales definidos por el planeamiento municipal y obras en suelo no urbanizable de especial protección.

Partiendo de la normativa andaluza, en esta investigación vamos a tratar el tercer supuesto, en relación a qué clase de "especial protección" se refiere. Así, el artículo 185 Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA) recoge el plazo para el ejercicio de la potestad de protección de la legalidad urbanística, que, con carácter general, serán de seis años desde la completa terminación de los actos de ejecución, realización y desarrollo.

No obstante, esta limitación temporal del apartado anterior no regirá para el ejercicio de la potestad de protección de la legalidad urbanística y restablecimiento del orden jurídico perturbado respecto de los siguientes actos y usos:

- A) Los de parcelación urbanística en terrenos que tengan la consideración de suelo no urbanizable.
- B) Los que afecten a:





- a) Terrenos clasificados como suelo no urbanizable de especial protección o incluidos en la Zona de Influencia del Litoral.
- b) Bienes o espacios catalogados.
- c) Parques, jardines, espacios libres o infraestructuras o demás reservas para dotaciones, en los términos que se determinen reglamentariamente.
- d) Las determinaciones pertenecientes a la ordenación estructural de los Planes Generales de Ordenación Urbanística o de los Planes de Ordenación Intermunicipal, en los términos que se determinen reglamentariamente.

Entendiendo que los apartados b), c) y d) están más o menos bien definidos (hacen referencia a suelo público o con destino público, además del Catálogo de cada planeamiento municipal), merece especial atención el concepto de suelo no urbanizable de "especial protección" al que se refiere la norma.

En la legislación andaluza, el suelo no urbanizable puede tener las siguientes clasificaciones:

- a) Suelo no urbanizable de especial protección por legislación específica.
- b) Suelo no urbanizable de especial protección por la planificación territorial o urbanística
- c) Suelo no urbanizable de carácter natural o rural.
- d) Suelo no urbanizable del Hábitat Rural Diseminado

De este modo, en sentido estricto, la imprescriptibilidad de la acción de restauración de la legalidad opera exclusivamente sobre actos o usos sin licencia implantados en:

- a) Suelo no urbanizable de especial protección por legislación específica.





b) Suelo no urbanizable de especial protección por la planificación territorial o urbanística.

La siguiente cuestión a determinar es el criterio para calificar el suelo no urbanizable de especial protección. De este modo, el suelo no urbanizable de especial protección por legislación específica incluirá en cualquier caso aquellos terrenos que estén así clasificados por tener la condición de bienes de dominio público natural o estén sujetos a limitaciones o servidumbres, por razón de éstos, cuyo régimen jurídico demande, para su integridad y efectividad, la preservación de sus características, aquellos que estén sujetos a algún régimen de protección por la correspondiente legislación administrativa, incluidas las limitaciones y servidumbres así como las declaraciones formales o medidas administrativas que, de conformidad con dicha legislación, estén dirigidas a la preservación de la naturaleza, la flora y la fauna, del patrimonio histórico o cultural o del medio ambiente en general y aquellos que presenten riesgos ciertos de erosión, desprendimientos, corrimientos, inundaciones u otros riesgos naturales, cuando tales riesgos queden acreditados en el planeamiento sectorial.

En relación al suelo no urbanizable de especial protección por la planificación territorial o urbanística, incluirá en cualquier caso aquellos terrenos que estén así clasificados por ser merecedores de algún régimen especial de protección o garante del mantenimiento de sus características, otorgado por el propio Plan General de Ordenación Urbanística, por razón de los valores e intereses en ellos concurrentes de carácter territorial, natural, ambiental, paisajístico o histórico, por entenderse necesario para la protección del litoral y aquellos suelos objeto por los Planes de Ordenación del Territorio de previsiones y determinaciones que impliquen su exclusión del proceso urbanizador o que establezcan criterios de ordenación de usos, de protección o mejora del paisaje y del patrimonio histórico y cultural, y de utilización racional de los recursos naturales en





general, incompatibles con cualquier clasificación distinta a la de suelo no urbanizable.

El problema de determinar la imprescriptibilidad de una actuación ejecutada en suelo de especial protección radica en que, dado que la potestad de elaborar el planeamiento es municipal, la nomenclatura utilizada en cada Plan de cada municipio no se corresponde exactamente o no tiene por qué corresponder con la nomenclatura utilizada por la legislación autonómica. Dado que cada municipio tiene su propio Plan, cada municipio tiene sus propias clases y categorías de suelos no urbanizables y, por supuesto, de suelos no urbanizables de "especial protección".

El resultado es que el suelo no urbanizable de "especial protección" al que se refiere la legislación no tiene por qué ser el suelo no urbanizable de "especial protección" al que se refiere el Plan General. Si además tenemos en cuenta la gran cantidad de municipios cuyo planeamiento es anterior a la entrada en vigor de la ley urbanística de turno, la disparidad de nomenclaturas en cuanto al régimen de protección del suelo no urbanizable es más que latente. En este punto, para saber si opera la imprescriptibilidad, habrá que codificar la nomenclatura de suelo no urbanizable de cada Plan General y saber si efectivamente, siguiendo el ejemplo de Andalucía, se está refiriendo al 185.2 B) a) de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, que hace referencia a "suelos no urbanizables de especial protección".

Un segundo problema surge de la graduación de los suelos no urbanizables de especial protección definidos por la LOUA, esto es, concretar si tiene la misma entidad realizar obras sobre suelo público o en un Parque Natural, supuesto claro donde opera la imprescriptibilidad, que realizar obras en una parcela privada en una zona de campo, para la que el Plan General le haya asignado la clasificación de suelo no urbanizable de "especial protección agrícola" o en





una zona de protección de una vega, por el mero hecho que el Plan General haya incluido este suelo dentro del “no urbanizable de especial protección”.

En la práctica, nos encontramos con muchísimos municipios clasifican terrenos como “no urbanizables de especial protección” acogiéndose al motivo de que dichos terrenos “son merecedores de algún régimen especial de protección o garante del mantenimiento de sus características, otorgado por el propio Plan General de Ordenación Urbanística, por razón de los valores e intereses en ellos concurrentes de carácter territorial, natural, ambiental, paisajístico o histórico”, tales como Paisajes Agrarios Singulares, Espacios de Potencialidad Forestal, Yacimientos Arqueológicos con categoría de Monumento, Suelo Agrícola de Regadío o suelos con especial Protección Paisajística.

En este sentido, la Jurisprudencia se decanta por el análisis de si las actuaciones que motivan el expediente de restablecimiento de la legalidad urbanística son o no incompatibles con la legislación y de la ordenación urbanística aplicables, que será la vigente al tiempo de la toma de esa decisión. Por tanto, de una parte, sin perjuicio de la calificación de los terrenos en otros ámbitos sectoriales, lo trascendente es la consideración de los mismos de acuerdo con la ordenación urbanística, y de otra, el Planeamiento a tomar en consideración es el vigente al tiempo de resolver el expediente, sin consideración por tanto a normas de un planeamiento futuro (STS de 4 de julio de 1997 EDJ 1997/6399).

El debate social generado por determinadas resoluciones administrativas y judiciales mediante las que se ordena la demolición de edificaciones ilegales y la restauración de la legalidad, muchas de ellas basadas en la grave alteración paisajística producida por la infracción, ha tenido una amplia repercusión en los medios de comunicación. Sin embargo, estas medidas extremas no son sino la última consecuencia de las potestades de protección de la legalidad urbanística





que se atribuyen a las entidades locales para el restablecimiento del orden jurídico perturbado.

En estos casos, las demoliciones y/o actuaciones de restauración paisajísticas se caracterizan por ser medidas protectoras o de restitución del orden jurídico establecido por las normas urbanísticas y por los instrumentos de planeamiento aprobados al amparo de las mismas, como remedio extremo para asegurar su efectiva observancia frente a las actuaciones de los particulares que se consideren ilícitas.

No cabe duda que las referidas demoliciones no sólo suponen el cumplimiento de lo dispuesto en la norma sino que generan un poderoso efecto ejemplar y demostrativo que, en ocasiones, resulta mucho más efectivo de cara a prevenir futuras conductas constituyentes de infracciones urbanísticas que cualquier otro medio de difusión o puesta en conocimiento a la ciudadanía en general. No obstante, y matizando esta aplicación estricta de la norma, también aparece positivizada en la legislación urbanística la aplicación del criterio de la proporcionalidad y del principio de menor demolición si bien, las referencias que en ella se recogen, son indeterminadas y no llegan a definir los supuestos o los criterios a tener en cuenta, habiéndose generado una Jurisprudencia delimitadora y aclaratoria de aquellas conductas en las que cabría su apreciación, los requisitos que deben tenerse en cuenta para ello, así como las consecuencias jurídicas y fácticas de la no demolición de lo ilegalmente construido.

Reproduciendo textualmente la STS de 25 de Octubre de 1989, *"la finalidad de la aplicación del principio de proporcionalidad no es otra que evitar derribos que procederían por una estricta aplicación de las normas, pero que pugnarían con los principios de justicia material, habida cuenta de que en la construcción, por la complejidad de su técnica, es fácil que, incluso de buena fe, se cometan errores que no deben perjudicar al conjunto de una obra que, globalmente,*





esté dirigida al bien común y suponga creación de riqueza mediante el esfuerzo del hombre”.

Con carácter previo al análisis de la Jurisprudencia, habría que considerar no sólo la naturaleza y características de las potestades de protección de la legalidad urbanística sino también el bien jurídico protegido y los principios rectores aplicables. De este modo podremos discernir aquellas actuaciones que pudieran ser susceptibles de legalización mediante la aplicación de la proporcionalidad respecto de aquellas otras contra las que, vulnerando de forma esencial el bien jurídico protegido o los principios rectores, únicamente quepa la adopción de la medida extrema de la demolición.

Finalmente, la investigación concluye con una especial alusión a las medidas de restauración paisajística.

El incumplimiento de la normativa o del planeamiento urbanístico vigente en aquellas actuaciones ejecutadas sin licencia preceptiva o rebasando el contenido de la misma genera el inicio de la acción para exigir la restauración del orden jurídico perturbado, concebida, desde la entrada en vigor de la Ley de 12 de Mayo de 1956, sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (en adelante LS'56) y hasta el actual Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de Junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (en adelante, TRLS'15), como una acción de carácter público dirigida a preservar el conjunto de principios, valores y bienes jurídicos que se consideran dignos de protección por la normativa urbanística y cuya titularidad corresponde a la comunidad en su conjunto.

La entrada en vigor de dicha Ley de 1956 supone un hito histórico en materia de disciplina urbanística, conceptuándose la misma no como mera técnica de protección del demanio sino como mecanismo objetivo de protección de la





legalidad urbanística, desde la perspectiva de la ciudadanía, prevaleciendo sobre el derecho de propiedad individual. Así, se configura un sistema de sanciones y de responsabilidades para las infracciones urbanísticas, articulándose unas medidas de control preventivo para los actos sin licencia, facultándose a las Corporaciones Locales la potestad de revocar las licencias otorgadas erróneamente, y reconociéndose la posibilidad de suspender los actos municipales ilegales y de adoptar las medidas de protección para garantizar el efectivo cumplimiento de las disposiciones vulneradas.

Es en este momento cuando se comienzan a esbozar las tres principales medidas que articularán hasta nuestros días el ejercicio de la disciplina urbanística:

1.- El restablecimiento de la legalidad urbanística y del orden jurídico perturbado mediante la anulación o revocación de los actos ilegales o mediante la reposición al estado originario de la realidad física alterada.

2.- La aplicación, a la actuación realizada, de la potestad sancionadora atribuida a la Administración.

3.- El resarcimiento o indemnización de los daños y perjuicios ocasionados por la infracción cometida, en aplicación de las normas que, sobre responsabilidad extracontractual, establecen los arts. 1902 y ss. del Código Civil y la normativa sectorial de aplicación.

El reiterado incumplimiento de la legislación urbanística que se produce a lo largo del período de vigencia de la Ley del Suelo de 1956 así como la insuficiencia del aparato de control de las Administraciones Central y Local, unido a la desproporción entre las responsabilidades y los medios de control de que disponían los órganos centrales fueron algunas de las circunstancias que provoca-





ron la reforma operada en 1975 (como se indicaba en su Preámbulo), incluida también en el Texto Refundido de 1976. Dicha reforma, criticada por la doctrina debido a una desafortunada redacción que inducía a confusión, articulaba las medidas de reacción en torno a la infracción urbanística cometida, si bien, con posterioridad, el Reglamento de Disciplina Urbanística llegó a moderar determinados aspectos estableciendo, en su art. 51.2, que las actuaciones administrativas relativas a las medidas de protección de la legalidad urbanística "se desarrollarán por los órganos y conforme al procedimiento establecido para cada una de ellas, sin perjuicio de las reglas de conexión y compatibilidad que se contienen en los artículos siguientes".

En cuanto a la reforma acaecida tras la aprobación de la Ley del Suelo de 1990 y el subsiguiente Texto Refundido de 1992, la STSJ de Andalucía de 24 de Marzo de 2003 señala sus principales características:

"Hemos de señalar que la reforma que en el régimen urbanístico introdujo la Ley 8/1990, de 25 de Julio, de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, especialmente en el sistema de adquisición gradual de facultades urbanísticas, así como de las consecuencias derivadas del incumplimiento, determinan que el cuadro de medidas de reacción por la transformación ilícita de la realidad material, haya sufrido modificaciones de cierto alcance por el referido Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de Junio (que no obstante la declaración de inconstitucionalidad de alguno de sus preceptos por la sentencia del TC 61/97, de 20 de Marzo, por razones competenciales, es de plena vigencia en la Comunidad Autónoma Andaluza, por la Ley 1/97, de 18 de Junio, por la que se adoptan con carácter urgente y transitorio disposiciones en materia de régimen de suelo y ordenación urbana), con respecto a la normativa vigente en el anterior Texto Refundido de 1976 y, en particular, por lo que ahora nos atañe, considerando una reiterada doctrina jurisprudencial anterior (..) a tenor de la cual, de un lado, la pasividad por sí, sin otro condicionante ni más requisito, determi-





na y justifica la demolición, y ello con absoluta independencia de que la obra fuere o no legalizable, pues en tal supuesto el examen de legalidad en nada afecta a la orden de demolición plenamente justificada por el transcurso del plazo legal; y de otro, que el requerimiento de legalización y resolución acerca de la eventual solicitud de legalización deviene superfluo e innecesario cuando se trate de obras manifiestamente ilegalizables. Así se establece ahora en los arts. 248 y 249 del Texto Refundido de 1992, al señalar que las obras en curso de ejecución o ya ejecutadas que fueran incompatibles con la ordenación vigente, se decretará su demolición a costa del interesado, y sólo cuando las obras fueran compatibles con la ordenación vigente procederá el requerimiento de legalización”.

Tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/97, de 20 de Marzo, la disciplina urbanística pasa a ser una competencia exclusiva, al menos en su desarrollo legislativo, de las Comunidades Autónomas, que reproducen las medidas anteriormente descritas. Así, el art. 191 de la Ley 7/2002, de Ordenación Urbanística de Andalucía (en adelante, LOUA) establece:

"1. Toda acción u omisión tipificada como infracción urbanística en esta Ley dará lugar a la adopción de las medidas siguientes:

a.- Las precisas para la protección de la legalidad urbanística y el restablecimiento del orden jurídico perturbado.

b.- Las que procedan para la exigencia de la responsabilidad sancionadora y disciplinarias administrativas o penal.

c.- Las pertinentes para el resarcimiento de los daños y la indemnización de los perjuicios a cargo de quienes sean declarados responsables.





2.- En todo caso, se adoptarán las medidas dirigidas a la reposición de la realidad física alterada al estado anterior a la comisión de la infracción.”.

En los últimos años, también ha cobrado vital importancia el ejercicio de medidas de protección de la legalidad urbanística en relación a la protección del Paisaje, concebido como un Patrimonio común de todos los ciudadanos y elemento fundamental de su calidad de vida mediante el establecimiento de instrumentos de intervención destinados a la protección, gestión y/u ordenación del mismo (Convenio Europeo del Paisaje, Florencia, 20 de Octubre de 2000).

Muestra de ello es la STS de 27 de Noviembre de 2009, que considera justificada la vía penal en aquellos supuestos de destrucción paisajística: “Más la desastrosa situación a que, a pesar de la normativa legal y administrativa, se ha llegado en España respecto a la ordenación del territorio, incluida la destrucción paisajística, justifica que, ante la inoperancia de la disciplina administrativa, se acuda al Derecho Penal como Ultima Ratio. Sin que quepa desconocer que la profunda lesión del bien jurídico protegido trae causa en buena parte del efecto acumulativo provocado por transgresiones. No es admisible dudar de que el hecho afecta gravemente al bien jurídico tutelado penalmente”.

De hecho, dicha sentencia considera la perspectiva paisajística como elemento esencial de la ordenación del territorio indicando que “la fijación topográfica de los límites de una protección no puede ser reputada como algo baladí a los efectos de la perspectiva paisajística en la ordenación del territorio, límites que requieren una valoración técnica y conjunta de terrenos y construcciones sin prescindir de la interacción de unos con otros para el paisaje”.

9.2 BIEN JURÍDICO PROTEGIDO EN LAS MEDIDAS DE PROTECCIÓN DE LA LEGALIDAD URBANÍSTICA





Paralelamente a la evolución histórica de las medidas de protección de la legalidad urbanística y del orden jurídico perturbado, el bien jurídico protegido por las mismas ha venido siendo ampliado y transformado sustancialmente. Así, frente a la originaria finalidad de protección del patrimonio y de los intereses particulares de los vecinos, las nuevas pautas urbanísticas y el reconocimiento de la función social de la propiedad determinan el acogimiento de otros fines esenciales ligados a la protección del medio ambiente como derecho colectivo.

La STC 61/91, de 20 de Marzo reconoce que *"La política pública dirigida a la ordenación y desarrollo de la ciudad para alcanzar la calidad de vida debe velar por la utilización racional de todos los recursos naturales (con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente: art. 45.2 CE) y debe, además, promover las condiciones necesarias y establecer las normas pertinentes para hacer efectivo el derecho de todos los españoles a disfrutar de una vivienda digna, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación, de tal modo que la comunidad participe en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos (art. 47 CE). Así pues, los poderes públicos han de garantizar (regulándolo) la utilización racional del suelo para: a) Proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el Medio Ambiente, y b) Hacer efectivo el derecho de todos los españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. La antítesis que pudiera observarse en los objetivos no es tal. La Constitución habla siempre de utilización del suelo. Utilización por y para el hombre (calidad de vida), pero sin quebranto más allá de lo razonable del Medio Ambiente (utilización racional), lo que hoy se condensa en el principio del desarrollo sostenible (que el uso que ahora hacemos de los recursos naturales no impida o dificulte el uso que de esos mismos recursos puedan y quieran dar las generaciones futuras). La racionalidad de la utilización viene dada por la sostenibilidad del uso, en los términos que hemos indicado".*





Con anterioridad, alguna Jurisprudencia incipiente ya preveía la limitación del dominio basado en motivos estéticos y en defensa de un medio ambiente urbano (STS de 3 de Marzo de 1978).

En el mismo sentido, el art. 2 LOUA precisa que los fines específicos de la actividad urbanística consisten en conseguir un desarrollo sostenible y en subordinar los usos del suelo y de las construcciones, edificaciones e instalaciones, sea cual fuere su titularidad, al interés general definido por esta Ley y, en su virtud, por la ordenación urbanística, a cuyos efectos, en virtud de lo dispuesto en el art. 1º, se le otorga la potestad de Policía del uso del suelo y de la edificación y protección de la legalidad urbanística.

Por lo expuesto y reproduciendo a Parejo Alfonso, dada la trascendencia de los bienes jurídicos implicados, junto a la complejidad técnica de la materia, así como la progresiva sensibilización social frente a las trasgresiones urbanísticas, especialmente cuando éstas suponen atentados a la naturaleza y al medio ambiente, se explica y fundamenta el desarrollo de los mecanismos de disciplina urbanística y de la actividad de reacción de la administración frente a conductas trasgresoras que ignoren de forma absoluta la normativa urbanística de aplicación o que, amparadas en título jurídico, excedan o se aparten del mismo.

9.3 POTESTADES ADMINISTRATIVAS DE PROTECCIÓN DE LA LEGALIDAD URBANÍSTICA

En palabras de Arredondo Gutiérrez, las potestades de protección de la legalidad urbanística *"son aquellas que tienen por finalidad prevenir o impedir cualquier forma de trasgresión de la legalidad jurídico-urbanística y, en caso de llegar a producirse ésta, remover con la necesaria prontitud sus efectos daño-*





... para la ordenación establecida, y ya sean dichos efectos de alcance material, estrictamente jurídicos, o bien una combinación de ambos; son por ello y ante todo, potestades preventivas del ilícito urbanístico, pero también facultades restauradoras o reintegradoras de la legalidad infringida frente al ilícito ya consumado, habilitando a la Administración para adoptar las medidas más convenientes a estos fines, entre ellas la extrema de la destrucción de las obras o edificaciones ilegalmente ejecutadas”.

Dichas potestades se caracterizan por siete aspectos fundamentales:

9.3.1 Constituyen una competencia local, esto es, del municipio sobre su territorio.

Conforme a lo dispuesto en el art. 25.2.d) de la Ley 7/85, de 2 de Abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LRBRL):

“El municipio ejercerá, en todo caso, competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias:

[...]

d. Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística...”

Todo ello sin perjuicio, en caso de pasividad municipal, de la previsión por la normativa autonómica, con carácter general, de la subrogación en dichas potestades para garantizar la protección del interés público y el restablecimiento de la legalidad urbanística.

Dichas facultades de subrogación ya se contemplaban en la normativa urbanística pre-autonómica. Así el art. 42 del Reglamento de Disciplina Urbanística (RDU) establecía que cuando las autoridades y órganos establecidos en la





legislación para adoptar las mismas no procedieran a su ejercicio, el Delegado Provincial del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo daría cuenta al titular del Departamento, el cual, facultativamente, ejercería las facultades y adoptaría las medidas correspondientes previstas.

No obstante, ha sido la jurisprudencia constitucional y del propio Tribunal Supremo quienes han perfilado dichos supuestos de subrogación, mostrándose reacios al establecimiento de cauces de suspensión de actos y acuerdos de las entidades locales al margen de la legislación de régimen local (SSTC 213/1988, 148/1991, 46/1992 y 59/2001) y estableciendo dos notas principales:

- a) Cuando la actuación de la Administración autonómica se reduce a una mera constatación de la existencia o inexistencia de títulos habilitantes o circunstancias fácticas que no impliquen, en sí mismas, una valoración de legalidad se podría considerar válida dicha subrogación. No hay que olvidar que el control de legalidad está atribuido a los Tribunales de justicia por lo que si la administración autonómica considera la actuación no conforme a derecho deberá acudir a los mismos para así no vulnerar la autonomía local.
- b) La Administración Autonómica deberá respetar tanto los supuestos como los requisitos para la procedencia de la sustitución o subrogación recogidos en el art. 60 LRBRL como reflejo de la garantía institucional de la autonomía local.

El art. 188 de la LOUA prevé la sustitución de la competencia municipal en materia de protección de la legalidad urbanística por parte de la Comunidad Autónoma a efectos de la adopción de medidas cautelares:





"1. En las actuaciones llevadas a cabo sin licencia u orden de ejecución, la Consejería con competencias en materia de urbanismo, transcurridos diez días desde la formulación del requerimiento al Alcalde para que adopte el pertinente acuerdo municipal sin que se haya procedido a la efectiva suspensión de dichas actuaciones, podrá adoptar las medidas cautelares de suspensión previstas en el artículo 181.1 cuando los actos o los usos correspondientes:

- Supongan una actividad de ejecución realizada sin el instrumento de planeamiento preciso para su legitimación.*
- Tengan por objeto una parcelación urbanística en terrenos que tengan el régimen del suelo no urbanizable.*
- Comporten de manera manifiesta y grave una de las afecciones previstas en el artículo 185.2.B de esta Ley.*

2. La Administración que haya adoptado la medida cautelar prevista en el apartado anterior lo pondrá inmediatamente en conocimiento de la otra Administración, que deberá abstenerse de ejercer dicha competencia.

3. Cuando se lleve a cabo alguno de los actos o usos previstos en el apartado 1, la Consejería con competencias en materia de urbanismo, transcurrido sin efecto un mes desde la formulación de requerimiento al Alcalde para la adopción del pertinente acuerdo municipal, podrá adoptar las medidas necesarias para la reparación de la realidad física alterada. Todo ello sin perjuicio de la competencia municipal para la legalización, mediante licencia, de los actos y usos, cuando proceda.

4. El transcurso de los plazos citados en los apartados 1 y 3, sin que sea atendido el correspondiente requerimiento, dará lugar, además, a cuantas responsabilidades civiles, administrativas y penales se deriven legalmente."





9.3.2 Constituyen una obligación legal de las Administraciones urbanísticas competentes y no una mera facultad

Si bien aparece recogido en el art. 52 del RDU, se concibe como garantía final de este axioma la figura de la acción pública regulada en el art. 62 del TRLSRU'15:

"1.- Será pública la acción para exigir ante los órganos administrativos y los Tribunales Contencioso-Administrativos la observancia de la legislación y demás instrumentos de ordenación territorial y urbanística.

2.- Si dicha acción está motivada por la ejecución de obras que se consideren ilegales, podrá ejercitarse durante la ejecución de las mismas y hasta el transcurso de los plazos establecidos para la adopción de las medidas de protección de la legalidad urbanística".

En ejercicio de la acción pública cualquier ciudadano puede instar de las autoridades administrativas competentes la adopción de las oportunas medidas de protección o restauración de la legalidad urbanística infringida, así como en los casos de pasividad o negativa de dichas autoridades, solicitar y obtener de los órganos jurisdiccionales de lo contencioso-administrativo una resolución declaratoria de haber lugar a las mismas. En este sentido se ha pronunciado reiteradamente la jurisprudencia, en concreto, la STS de 24 de Febrero de 1997 recoge:

"El Ayuntamiento no puede omitir el ejercicio de las facultades que el ordenamiento le confiere y habrá de acordar, de modo insoslayable, la demolición si se dan los presupuestos legales establecidos para ello. Las competencias que en materia urbanística el TRLS confiere a los Ayuntamientos son, por regla general, regladas, y desde luego lo son las destinadas a restablecer la legalidad urbanística. Quiere decirse con ello que, cuando se den los presupuestos de





hecho a los que el ordenamiento anuda una consecuencia jurídica, el Ayuntamiento no puede obviarla en función de consideraciones discrecionales de política urbanística. El ordenamiento obliga a todos los operadores jurídicos. Cuando una determinada situación no está contemplada que sea resuelta de modo discrecional sino reglado y, pese a ello, no se aplica la previsión legal establecida, se vulnera e infringe de modo grave el ordenamiento, vulneración que adquiere caracteres de extrema gravedad cuando esa vulneración es realizada por las Administraciones Públicas”.

Del mismo modo, la STS de 4 de Febrero de 1992, *“ante el problema de una posible infracción administrativa, en general, y muy especialmente ante una de naturaleza urbanística, la Administración no tiene opciones, puesto que la simple sospecha de encubridora de cualquiera de ellas, no sólo representa una dejación de sus deberes de orden público, sino hasta motivo de reprobación por la ciudadanía de carácter ético-político. Deber que en esta materia no sólo se impone por las consideraciones de orden teórico y de principio que hemos señalado, ya que viene reforzado por una norma inequívoca de derecho positivo, como es la contenida en el art. 52 RDU, en el que se dispone que “En ningún caso podrá la Administración dejar de adoptar las medidas tendentes a reponer los bienes afectados al estado anterior a la producción de la situación ilegal”. Resultando absolutamente ilógico admitir que el redactor de este Reglamento iba a incurrir en la contradicción de sentar este mandato tan claro y contundente, inmediatamente después del sentido de facultad discrecional que el Ayuntamiento atribuye al vocablo “podrá” empleado en el primer párrafo del art. 51 del mismo Reglamento: “Toda actuación que contradiga las Normas o el planeamiento urbanístico podrá dar lugar a:...”. Ya que el “podrá” se refiere, no a que pueda o no la Administración, a su arbitrio, iniciar el pertinente procedimiento esclarecedor de lo ocurrido, sino a adoptar las decisiones oportunas entre las ofrecidas en los cuatro números siguientes”.*





9.3.3 Son diferentes de la potestad sancionadora de la Administración urbanística.

Si la finalidad de la potestad de protección de la legalidad urbanística es la reposición a su estado inicial del orden jurídico perturbado por actos contrarios a la legislación o al planeamiento urbanístico, la potestad sancionadora se dirige a castigar o reprimir una infracción administrativa típica mediante la imposición de una sanción o multa.

La propia normativa de Procedimiento Administrativo Común dispone que las responsabilidades administrativas que se deriven del procedimiento sancionador serán compatibles con la exigencia al infractor de la reposición de la situación alterada por el mismo a su estado originario, así como con la indemnización por los daños y perjuicios causados que podrán ser determinados por el órgano competente, debiendo, en este caso, comunicarse al infractor para su satisfacción en el plazo que al efecto se determine, y quedando, de no hacerse así, expedita la vía judicial correspondiente.

Hay que concluir, por tanto que, dado que la potestad de protección de la legalidad urbanística no implica el ejercicio de la potestad sancionadora, tampoco le es de aplicación los principios rectores de la misma (legalidad, tipicidad o culpabilidad). En el mismo sentido se ha pronunciado reiteradamente la Jurisprudencia:

"Todo acto de edificación y uso del suelo está sujeto a previa licencia, conforme a lo dispuesto en el art. 178.1 TRLS'76, por lo que cualquier actuación que contravenga dicho precepto es constitutiva de una infracción urbanística que es susceptible de acarrear dos tipos de efectos o medidas, a saber: a) Las tendentes a restaurar el orden urbanístico infringido entre los que se inclu-





yen la acomodación de la edificación o uso del suelo a la normativa legal a través del oportuno expediente de licencia o legalización, si ello fuese factible y la posible demolición total o parcial de lo indebidamente construido y no susceptible de ser legalizado y, b) Las medidas de índole sancionador en respuesta a la infracción legal cometida, conforme a la tipificación de tal conducta en la Ley del Suelo y el Reglamento de Disciplina Urbanística y disposiciones concordantes, sanciones que, conforme a la doctrina de índole penal, analógicamente aplicable, han de ser impuestas en base a la normativa vigente en el momento de la infracción". (STS de 26 de Octubre de 1998).

Asimismo, la diferencia de ambas potestades también implica la diferencia en los procedimientos administrativos a seguir:

"El procedimiento especial previsto en los arts. 184 TRLS'76 y 29.1 y 51 RDU (restauración del orden jurídico infringido y de la realidad física alterada), que no es de naturaleza sancionadora propiamente dicha, tiene por finalidad esencial la restauración del ordenamiento jurídico conculcado, en cuanto, de hecho, el administrado lo ha perturbado al realizar obras que no se ajustan al proyecto que fue autorizado mediante la precedente licencia municipal obtenida por los propietarios del inmueble, incumpléndose con ello lo dispuesto en los arts. 178 y 179 de la citada Ley y sus concordantes 29 y 52 RDU; cuya restauración del ordenamiento urbanístico conculcado se lleva a efecto mediante la reacción administrativa, en control de la legalidad, que supone la adopción de las medidas de suspensión cautelar e inmediata paralización de la obra que se esté realizando y el simultáneo requerimiento para que el interesado, en el plazo perentorio que se le señala, solicite la oportuna licencia que imperativamente debe instar, transcurrido el cual, sin haberla solicitado, o ajustado las obras a las condiciones que se le señalen, el Ayuntamiento, o la Administración autonómica en su caso, por subrogación, habrán de acordar, asimismo imperativamente, la demolición de lo ilegítimamente construido y que no sea susceptible





de legalización, todo ello a tenor de lo preceptuado en los aps. 2 y 3 del citado art. 184; por tanto, este específico sistema de control de la legalidad urbanística, en el que prima el interés público, no se articula en un expediente sancionador ordinario sino cautelar y sumario, de contenido limitado, en el que adquiere fundamental relevancia el requerimiento al responsable de la obra para que cumpla la carga jurídica que supone lo dispuesto en aquel precepto" (STS de 15 de Diciembre de 1992).

Debe entenderse, respecto a la sentencia transcrita, que las referencias al articulado del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 se refieren, en la actualidad, a los arts. 181 y ss. de la LOUA..

9.3.4 La intervención administrativa se produce "a posteriori".

Al contrario que la obligación del sometimiento de la actuación a la previa licencia municipal, típica medida de intervención "a priori", las medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística se ejercen frente a una vulneración de la norma ya producida, bien por la existencia de un uso o actividad no amparada por ninguna licencia, bien por haberse ejecutado la misma sin ajustarse a la licencia concedida.

Del análisis jurisprudencial (SSTS de 13 de Noviembre de 1992, de 26 de Mayo de 1993, de 25 de Marzo y de 6 de Abril de 1994 y de 21 de Enero de 1996, entre otras), se concluye que dicha intervención administrativa para la protección y restauración de la legalidad urbanística se produce en tres fases claramente diferenciadas:





- a) La adopción de la medida cautelar de suspensión de obras respecto de las actuaciones ilegales en curso de ejecución detectadas, que deberá acompañarse de un requerimiento de legalización de las obras. Es este requerimiento el que constituye propiamente el acto inicial del procedimiento, si se dirige contra actuaciones ya concluidas.

El art. 181 LOUA dispone, en este sentido, y respecto a la medida cautelar de suspensión, que:

"1. Cuando un acto de parcelación urbanística, urbanización, construcción o edificación e instalación, o cualquier otro de transformación o uso del suelo, del vuelo o del subsuelo que esté sujeto a cualquier aprobación o a licencia urbanística previas se realice, ejecute o desarrolle sin dichas aprobación o licencia o, en su caso, sin orden de ejecución, o contraviniendo las condiciones de las mismas, el Alcalde deberá ordenar, en todo o en la parte que proceda, la inmediata suspensión de las obras o el cese del acto o uso en curso de ejecución, realización o desarrollo, así como del suministro de cualesquiera servicios públicos.

2. La notificación de la orden de suspensión podrá realizarse, indistintamente, al promotor, al propietario, al responsable o, en su defecto, a cualquier persona que se encuentre en el lugar de ejecución, realización o desarrollo, y esté relacionada con el mismo. Practicada la notificación, podrá procederse al precintado de las obras, instalaciones o uso.

De la orden de suspensión, se dará traslado a las empresas suministradoras de servicios públicos, con objeto de que interrumpan la prestación de dichos servicios.

3. Cuando la orden de suspensión notificada sea desatendida, podrá disponerse la retirada y el depósito de la maquinaria y los materiales de las obras, instalaciones o usos a que se refiere el apar-





tado anterior, siendo por cuenta del promotor, propietario o responsable del acto los gastos de una y otro.

4. El incumplimiento de la orden de suspensión, incluida la que se traslade a las empresas suministradoras de servicios públicos, dará lugar, mientras persista, a la imposición de sucesivas multas coercitivas por períodos mínimos de diez días y cuantía, en cada ocasión, del diez por ciento del valor de las obras ejecutadas y, en todo caso y como mínimo, de 600 euros. Del incumplimiento se dará cuenta, en su caso, al Ministerio Fiscal a los efectos de la exigencia de la responsabilidad que proceda.”

- b) El segundo paso consistirá en instar la legalización de la actuación detectada mediante la oportuna solicitud de licencia por parte del interesado, incoándose un nuevo procedimiento cuyo objeto es la legalización de las obras o actuación, si ello es posible, y teniendo en cuenta que la falta de solicitud de licencia habilita, sin otros requisitos, a que la Administración pueda dictar orden de demolición de lo ilegalmente construido.

El art. 182 LOUA, en cuanto a las medidas de restablecimiento del orden jurídico perturbado, establece:

“1. El restablecimiento del orden jurídico perturbado por un acto o un uso objeto de la suspensión a que se refiere el artículo anterior, o que no estando ya en curso de ejecución se haya terminado sin la aprobación o licencia urbanística preceptivas o, en su caso, orden de ejecución, o contraviniendo las condiciones de las mismas, tendrá lugar mediante la legalización del correspondiente acto o uso o, en su caso, la reposición a su estado originario de la





realidad física alterada, dependiendo, respectivamente, de que las obras fueran compatibles o no con la ordenación vigente.

2. Cuando las obras pudieran ser compatibles con la ordenación urbanística vigente, al suspenderse el acto o el uso o, en el supuesto en que uno u otro estuviera terminado, al apreciarse la concurrencia de alguna de las circunstancias señaladas en el apartado anterior, se requerirá al interesado para que inste la legalización en el plazo de dos meses, ampliables por una sola vez hasta un máximo de otros dos meses en atención a la complejidad del proyecto, o proceda a ajustar las obras al título habilitante en el plazo previsto en el mismo.

3. Regirán para la solicitud, tramitación y resolución de la legalización las mismas reglas establecidas para las aprobaciones o licencias que deban ser otorgadas. Reglamentariamente se establecerán los supuestos y condiciones en los que, con carácter excepcional y en aplicación del principio de proporcionalidad, quepa la legalización aun con disconformidades no sustanciales con la ordenación urbanística aplicable, por resultar de imposible o muy difícil reposición.

4. Si transcurrido el plazo concedido al efecto, no se hubiera procedido aun a instar la legalización, procederá la imposición de sucesivas multas coercitivas por periodos mínimos de un mes y cuantía, en cada ocasión, del 10 % del valor de las obras ejecutadas y, en todo caso y como mínimo, 600 euros. Ello sin perjuicio de lo regulado en el artículo siguiente.

5. El plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa que recaiga en el procedimiento de restablecimiento del orden jurídico perturbado será de un año a contar desde la fecha de su iniciación.”





- c) Si dicha legalización no se hubiera instado o, habiéndose instado, del carácter de las obras o actuación pretendida se desprenda su carácter ilegalizable, la Administración habrá de ordenar la demolición de las mismas.

Concluye el art. 183 LOUA, en cuanto a la reposición de la realidad física alterada:

"1. Procederá adoptar la medida de reposición de la realidad física alterada cuando:

- *las obras sean manifiestamente incompatibles con la ordenación urbanística,*
- *se inste la legalización y ésta haya sido denegada,*
- *se haya instado la legalización en el plazo concedido al efecto y de las actuaciones de instrucción realizadas en el procedimiento resulte la improcedencia legal de dicha legalización por disconformidad de los actos con las determinaciones de la legislación y de la ordenación urbanística aplicables.*

2. Las propuestas de resolución que se formulen en los procedimientos de restablecimiento del orden jurídico perturbado o de reposición de la realidad física alterada deberán incluir, cuando proceda, las disposiciones sobre plazos y otras materias que se estimen precisas para la reposición, a costa del interesado, de las cosas al estado inmediatamente anterior a la apreciación de las circunstancias a que se refieren los artículos





181.1 y 182.1 de esta Ley, incluida la demolición o en su caso reconstrucción.

3. En el caso de parcelaciones urbanísticas en terrenos que tengan el régimen del suelo no urbanizable, el restablecimiento del orden jurídico perturbado se llevará a cabo mediante la reagrupación de las parcelas a través de una reparcelación forzosa de las que han sido objeto de dichos actos de previa parcelación, en la forma que se determine reglamentariamente.

4. Si el o los responsables de la alteración de la realidad repusieran ésta por sí mismos a su estado anterior en los términos dispuestos por la correspondiente resolución, tendrán derecho a la reducción en un 50 % de la multa que deba imponerse o se haya impuesto en el procedimiento sancionador o a la devolución del importe correspondiente de la que ya hubieran satisfecho, así como, en su caso, a la minoración o extinción de las sanciones accesorias a que se refiere el artículo 209.

5. El Ayuntamiento o la Consejería con competencias en materia de urbanismo, en su caso, sin perjuicio de la correspondiente medida de suspensión acordada, dispondrá la inmediata demolición de las actuaciones de urbanización o edificación que sean manifiestamente incompatibles con la ordenación urbanística, previa audiencia del interesado, en el plazo máximo de un mes.”

9.3.5 Las medidas a adoptar tiene un carácter real

El carácter real atribuido a las medidas de protección de la legalidad urbanística implica que las mismas puedan exigirse frente a cualquiera. Esto es, ni





quiera la cualidad de terceros adquirentes de buena fe tiene incidencia alguna en dicha cuestión, por ser los criterios materiales y objetivos los que deben ser tenidos en cuenta como salvaguardia de los intereses generales y de orden público (STS de 29 de Enero de 1996), y subrogándose los nuevos adquirentes en la posición del transmitente (STS de 26 de Febrero de 1998).

De igual modo se pronuncia el art. 27.1 TRLSRU'15, considerándose de esta forma una vinculación de la finca al cumplimiento de los deberes urbanísticos, con independencia de las acciones que, con posterioridad, puedan ejecutarse:

"La transmisión de fincas no modifica la situación del titular respecto de los deberes del propietario conforme a esta ley y los establecidos por la legislación de la ordenación territorial y urbanística aplicable o exigibles por los actos de ejecución de la misma. El nuevo titular queda subrogado en los derechos y deberes del anterior propietario, así como en las obligaciones por éste asumidas frente a la Administración competente y que hayan sido objeto de inscripción registral, siempre que tales obligaciones se refieran a un posible efecto de mutación jurídico-real."

Por su parte, la STS de 21 de Junio de 1994 indica que *"la fe pública registral, en definitiva, protege al tercer adquirente de las limitaciones voluntarias, no así de las instituidas por Ley o, como ocurre en el presente caso, de las impuestas, en virtud de la misma, por los actos de ejecución de sus preceptos que, en cuanto afectan a interés general, gozan de una publicidad que trasciende a la del Registro de la Propiedad, de suerte que en los supuestos de enajenación de fincas el adquirente queda subrogado en el lugar y puesto del transmitente no sólo en cuanto a aquellas limitaciones impuestas por la Ley o derivadas de la misma, sino también en cuanto a los compromisos y obligacio-*





nes asumidos por éste con la Administración Pública, sin perjuicio, claro está, de las facultades resolutorias e indemnizatorias que a aquel reconoce el art. 62 TRLS”.

9.3.6 Tienen un carácter esencialmente reglado

Conceptuándose las medidas de restablecimiento de legalidad urbanística como medidas restrictivas de derechos, hay que aceptar por ello el carácter reglado de las mismas y su ejercicio deberá efectuarse en los supuestos y con sometimiento a los procedimientos específicamente contemplados por el ordenamiento jurídico, sin que quepa adoptar cualquier otra solución que la Administración competente pudiera considerar más adecuada (STS de 8 de Marzo de 1995).

Del tenor literal de las normas pudiera entenderse que no existe ninguna opción intermedia entre la legalización de unas obras o su demolición, según sean o no legalizables, aunque tanto la jurisprudencia como la legislación estatal y autonómica, han llegado a matizar dicha conclusión. Si bien tanto el ejercicio de la potestad de protección de la legalidad urbanística como los fines de la actuación administrativa y las decisiones a adoptar vienen expresamente determinados por la norma, la Jurisprudencia y la normativa de aplicación admite en ciertos supuestos y, en base al principio de proporcionalidad y a algunos conceptos jurídicos indeterminados, la legalización de la actuación cuando la discrepancia con el ordenamiento jurídico tiene una relevancia menor, teniendo en consideración, asimismo, la complejidad técnica de la actividad constructiva.





Este principio de proporcionalidad, también conocido por parte de la doctrina como Principio de "Menor Demolición", es un principio consagrado en el derecho positivo, recogándose, textualmente, en el antiguo art. 131 de la Ley 30/92, respecto del procedimiento administrativo sancionador:

"1. Las sanciones administrativas, sean o no de naturaleza pecuniaria, en ningún caso podrán implicar, directa o subsidiariamente, privación de libertad.

2. El establecimiento de sanciones pecuniarias deberá prever que la comisión de las infracciones tipificadas no resulte más beneficioso para el infractor que el cumplimiento de las normas infringidas.

3. En la determinación normativa del régimen sancionador, así como en la imposición de sanciones por las Administraciones Públicas se deberá guardar la debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada, considerándose especialmente los siguientes criterios para la graduación de la sanción a aplicar:

A) La existencia de intencionalidad o reiteración.

B) La naturaleza de los perjuicios causados.

C) La reincidencia, por comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así haya sido declarado por resolución firme."

El Art. 182.3 LOUA llega a contemplar un desarrollo reglamentario de los supuestos y condiciones excepcionales en los que cabría la legalización de obras ilegales en aplicación del principio de proporcionalidad, si bien, hasta la fecha, dicho desarrollo reglamentario no ha llegado a producirse: *"Regirán para la solicitud, tramitación y resolución de la legalización las mismas reglas establecidas para las aprobaciones o licencias que deban ser otorgadas. Reglamentariamente se establecerán los supuestos y condiciones en los que, con carácter*





excepcional y en aplicación del principio de proporcionalidad, quepa la legalización aun con disconformidades no sustanciales con la ordenación urbanística aplicable, por resultar de imposible o muy difícil reposición”.

Si bien en el ejercicio de las potestades regladas de protección de la legalidad urbanística, los fines y resultados vienen determinados por la norma de aplicación, no es menos cierto que la Administración, ante excepcionales situaciones, dispone de un margen de elección discrecional matizado tanto por la normativa urbanística como por la Jurisprudencia que, siempre en base al mencionado principio de proporcionalidad y mediante la introducción de conceptos jurídicos indeterminados, admiten la legalización de algunas actuaciones cuando la discrepancia con el ordenamiento jurídico tiene un carácter menor.

9.3.7 El ejercicio de las potestades está sujeto a los principios rectores aplicables a la actividad de intervención de las entidades locales

Las medidas de protección de la legalidad urbanística se encuadran dentro de la actividad administrativa de intervención en los actos de edificación y uso del suelo, a través de su sometimiento a previa licencia y órdenes de ejecución, tal y como se hace constar en el art. 5 del Decreto de 15 de Junio de 1955, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales:

"La intervención de las Corporaciones Locales en la actividad de sus administrados se ejercerá por los siguientes medios:

- *ordenanzas, reglamentos y bandos de policía y buen gobierno;*
- *sometimiento a previa licencia, y*





- *ordenes individuales, constitutivas de mandato para la ejecución de un acto o la prohibición del mismo.*”

Dada su inclusión como actividad administrativa de intervención, su ejercicio está sujeto a los principios rectores que enmarcan dicha actividad, siéndole de aplicación los principios generales recogidos en los arts. 9.3, 10.1 y 14 de la Constitución Española de 1978 (igualdad, proporcionalidad o congruencia de la medida de intervención con los motivos y fines que la justifican y respeto a la libertad individual), así como los recogidos en los arts. 2 a 6 del Reglamento de Servicios, en el art. 84.2 LRBRL (*“La actividad de intervención se ajustará, en todo caso, a los principios de igualdad de trato, congruencia con los motivos y fines justificativas y respeto a la libertad individual”*) y, con carácter general, lo dispuesto en la normativa de procedimiento administrativo.

Conforme al marco normativo desglosado, podemos concluir que los principios de aplicación a esta concreta actuación administrativa son los siguientes:

- a.- Principio de Legalidad.
- b.- Principio de Igualdad Jurídica.
- c.- Principio de Proporcionalidad.
- d.- Principio de Congruencia.
- e.- Principio de “Favor Libertatis” o de menor restricción posible a la actividad intervenida.

El Tribunal Supremo viene aplicando estos principios en aquellos supuestos, con carácter ordinario, en los que el ordenamiento jurídico admite la posibi-





idad de elegir entre varios medios utilizables y, con carácter excepcional y en relación con los principios de buena fe y equidad, en los supuestos en los que, aún existiendo un único medio, éste resulta a todas luces inadecuado y excesivo en relación con las características del caso contemplado (SSTS de 16 de Mayo de 1990 y de 18 de Febrero de 1992), con la finalidad de evitar aquellas demoliciones que, en estricta aplicación de la norma, vulnerarían principios de justicia material.

9.4 PRINCIPIOS APLICABLES A LAS MEDIDAS DE PROTECCIÓN DE LA LEGALIDAD URBANÍSTICA COMO ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DE INTERVENCIÓN

Doctrina y Jurisprudencia coinciden en afirmar que, en materia de Protección de la Legalidad Urbanística, son de aplicación los Principios rectores de la actividad administrativa de intervención de los actos de edificación y uso del suelo, que aparecen recogidos en los arts. 2 a 6 del Reglamento de Servicio de las Corporaciones Locales, en el art. 84.2 LRBRL y en el resto de normativa genérica de procedimiento administrativo.

Estos principios rectores están interconectados entre sí de tal modo que la vulneración de alguno de ellos supone, en multitud de ocasiones, la subsiguiente vulneración de los demás mientras que su apreciación supondrá la automática concurrencia del resto por cuanto muchos de ellos no son más que manifestaciones de otros más concretos. Así, el principio de proporcionalidad, por ejemplo, podría considerarse una manifestación del principio genérico de la racionalidad administrativa.

Como indicábamos en el epígrafe anterior, la Jurisprudencia del Tribunal Supremo viene aplicando estos principios rectores en dos supuestos:





1.- Con carácter ordinario: Cuando el ordenamiento jurídico admite la posibilidad de elegir entre varios medios utilizables.

2.- Con carácter excepcional: Cuando, en conexión con los principios de buena fe y equidad y aún existiendo un único medio, éste resulta a todas luces inadecuado y excesivo en relación con las características del caso contemplado (SSTS de 16 de Mayo de 1990 y de 18 de Febrero de 1992). En estos supuestos, la aplicación de dichos principios rectores evita aquellas demoliciones que procederían por una estricta aplicación de la norma pero que, por razones de justicia material y debido a la complejidad técnica de las obras de construcción, pudieran haberse ejecutado erróneamente, sin mala fe, pudiendo perjudicar su derribo al conjunto de la obra. Por ello, el TS ha declarado preferente la posibilidad de legalizar la obra, verificando exhaustivamente su acomodo o no al planeamiento y evitando la orden de derribo (STS de 13 de Diciembre de 1984).

El art. 6 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales (*"el contenido de los actos de intervención será congruente con los motivos y fines que los justifiquen. Si fueren varios los admisibles, se elegirá el menos restrictivo de la Libertad individual."*), positiviza dos aspectos fundamentales del principio de proporcionalidad. De un lado, la adecuación del contenido de los actos con los motivos y fines que lo justifican (principio de congruencia); de otro, la elección del medio menos restrictivo (Principio "Favor Libertatis"), mediante un análisis de los intereses generales y los particulares buscando la mayor compatibilidad entre los mismos.

Para su aplicación deben hacerse tres valoraciones fundamentales, las cuales deben concurrir para considerar una actuación desproporcionada:





- Si el acto es adecuado a los fines que lo justifican, debiendo existir una relación de causalidad entre medios y fines.

- Si el acto es la medida menos lesiva para alcanzar los fines que lo justifican.

- Si el acto no restringe los intereses del particular de forma desproporcionada en relación a los beneficios generales que se pretenden alcanzar.

En conclusión, el principio de proporcionalidad administrativa, relacionado con los principios de igualdad jurídica y de medida de la potestad administrativa, estaría integrado y/o afectado por los principios analizados a continuación.

9.4.1 Principio de Legalidad

“El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las Leyes.” (Art. 97 Constitución Española 1978)

También conocido como Principio de Atribución de la Potestad, el Principio de Legalidad se fundamenta en la legitimidad de la actuación de la Administración (que incide en los derechos de propiedad y de libertad), mediante el apoderamiento que se hace a la misma para adoptar una serie de medidas tendentes a la protección de aquellos valores y objetivos reconocidos por el ordenamiento.

Dicho apoderamiento, realizado en un primer momento por la legislación estatal y, posteriormente, por la legislación autonómica, faculta a la Administración Pública (municipal y autonómica) para velar por la ordenación jurídica, possibilitándose, por tanto, la intervención en la libertad y en la propiedad de los





ciudadanos a fin de preservar el interés general plasmado en los bienes jurídicos y en los valores protegidos por la normativa urbanística.

9.4.2 Principio de Igualdad Jurídica

"Los españoles son iguales ante la Ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social." (Art. 14 Constitución Española 1978)

El principio de Igualdad Jurídica en relación a la actividad de intervención administrativa aparece específicamente recogido en los arts. 2 del Reglamento de Servicio de las Corporaciones Locales ("La intervención de las Corporaciones Locales en la actividad de sus administrados se ajustará, en todo caso, al principio de igualdad ante la Ley") y 84.2 de la LRBRL ("La actividad de intervención se ajustará, en todo caso, a los principios de igualdad de trato, congruencia con los motivos y fines justificativas y respeto a la libertad individual"), si bien la Jurisprudencia también ha delimitado su contenido. Así, la STC 265/1987, de 6 de Marzo, especifica que lo que la norma constitucional prohíbe es la desigualdad de trato y la discriminación sin causa justa pero no el tratamiento diferente cuando las situaciones subjetivas son netamente distintas.

El Principio de Igualdad Jurídica opera, por tanto, no sólo a nivel normativo, sino en el momento de adopción de decisiones, prohibiéndose aquellas actuaciones o medidas discriminatorias que se traduzcan, finalmente, en un trato diferenciado a los sujetos afectados por la norma. Para ello, se requiere un juicio de razonabilidad, idoneidad y proporcionalidad entre las medidas adoptadas y los fines que se persiguen con el fin de averiguar si se rebasan o no los límites constitucionales en el establecimiento de discriminaciones positivas o de





requerimientos exigidos por el principio de eficacia u otros valores constitucionales.

Este juicio de razonabilidad y proporcionalidad ha sido reiterado por la Jurisprudencia del Tribunal Supremo como necesario para determinar la posible vulneración del Principio de Igualdad. De este modo, la STS de 3 de Marzo de 1987 recoge que “la igualdad ante la Ley es un valor preeminente en nuestro ordenamiento jurídico, ya que el artículo 14 de la Constitución no implica en todos los casos un tratamiento igual con abstracción de cualquier elemento diferenciador de trascendencia jurídica, y además (siguiendo la doctrina sentada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos) la igualdad sólo es violada si la desigualdad está desprovista de una justificación objetiva y razonable en relación a la finalidad y efectos de la medida considerada, debiendo darse una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida (Sentencias 20 febrero 1984, 24 Enero 1984, 18 Marzo 1984 y 3 de agosto de 1983, entre otras)”.

No obstante lo anterior, hay que indicar que la valoración de la existencia de un posible trato discriminatorio debe realizarse entre actuaciones ejecutadas dentro de la legalidad por cuanto no es un término válido de comparación la ilegalidad de las actuaciones (STS de 12 de Noviembre de 1991). Así, “demostrada la existencia de una infracción manifiesta y grave, la misma no se puede justificar por el hecho de que puedan existir otras construcciones no acordes con el Ordenamiento urbanístico, en la misma población, porque seguir en esa línea sería, en vez de cerrar el paso a las ilegalidades, fomentarlas de cara al futuro, arrumbando por completo la disciplina urbanística e instaurando el caos” (STS de 3 de Diciembre de 1986). No es posible vincular a la Administración por el precedente cuando éste es ilegal (STS de 1 de Julio de 1999).





Por concluir, en reciente sentencias (SSTS de 18 de Julio de 2006 y de 24 de Junio de 2008), se considera que incurre en reserva de dispensación y quebranto del principio de igualdad el establecimiento en el Plan general de ordenaciones singulares o especiales que sólo benefician a determinados propietarios en detrimento de los demás y no se amparan en finalidades de interés público (inderogabilidad singular de los Reglamentos).

9.4.3 Principio de Congruencia

"Los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican"(Art. 106.1 Constitución Española 1978).

El Principio de Congruencia de la actividad administrativa, derivado del Principio "Pro Libertate", se ha venido a definir como la adecuación entre el hecho determinante de la actuación administrativa, incardinable en la causa o supuesto de hecho configurado por la norma habilitante de la actuación administrativa, y los fines o intereses públicos concretos a que esta actuación ha de ordenarse.

Básicamente, no concurre dicha adecuación entre la adopción de las medidas de restauración y los fines que se persiguen cuando se adopta dicha decisión y la nueva regulación urbanística contempla como legalizable dicha actuación. En estos casos, la Jurisprudencia se muestra contraria a la ejecución inmediata de la demolición acordada cuando exista posibilidad de legalización de lo construido, señalando la STS de 29 de Junio de 2002 que *"un nuevo planeamiento podrá tener como consecuencia que se deje sin efecto una demolición acordada conforme a anterior normativa en el supuesto de que las obras de*





que se trate estén amparadas por la nueva regulación, pues no tendría sentido destruir algo para, a continuación, construir lo mismo por estar ya permitido añadiendo que toda orden de demolición de un edificio o instalaciones, por su propia naturaleza, si se ejecuta prematuramente, antes de la culminación del proceso pendiente sobre la legalidad de tal situación o su posible legalización, en el que ha de decidirse acerca de su procedencia, puede dar lugar, en el caso de quedar revocada posteriormente, a perjuicios de incuestionable dificultad de reparación...". En tal supuesto, el interés público no se ve gravemente afectado por la eventual tardanza en la materialización de la demolición si ello en su día se ratificara como procedente (SSTS de 14 de Marzo de 1990, de 11 de Junio y de 12 de Noviembre de 1997).

Del mismo modo, la STS de 25 de Junio de 1998 razona que una de las causas de imposibilidad de ejecutar una sentencia es el cambio de planeamiento derivado del "ius variandi" urbanístico de la Administración: *"no es que la revisión del Plan General impida la demolición decretada, sino que, al haber variado la normativa aplicable, el edificio se ha convertido en legalizable, de forma que iría en contra de las más elementales reglas de la lógica y del respeto a la riqueza creada al llevar a cabo la demolición de un edificio que podría ser reedificado a renglón seguido, doctrina que, lógicamente, es extensible al acto administrativo objeto de impugnación".*

No obstante, la Jurisprudencia recuerda que no es posible utilizar la potestad de planeamiento como una forma de eludir la ejecución de lo dispuesto en sentencias firmes, lo cual viene formalmente excluido por el Art. 103.4 de la LJCA (STS de 1 de Marzo de 2005). Como recuerdan las SSTS de 10 de Diciembre de 2003 y de 4 de Mayo de 2004:

"...si bien la Administración sigue disponiendo de sus facultades de ordenación urbanística y, por tanto, de modificación de las determinaciones aplicables,





debe, si ello incide sobre actuaciones ya declaradas ilegales en sentencia firme, demostrar que la modificación no tiene la finalidad de convertir lo ilegal en legal, sino la de atender reacionalmente al interés público urbanístico”.

Se trata así de evitar las llamadas inejecuciones indirectas en las que la actividad de la Administración produce la ineffectividad del pronunciamiento judicial, ya sea de forma directa o de forma encubierta en aquellos casos en los que el nuevo acto de la Administración y el cumplimiento del fallo sean incompatibles (STS de 29 de Octubre de 2001 y STC 167/87, de 28 de Octubre).

Del mismo modo se pronuncian las SSTS de 7 de Octubre de 2008 y 24 de Marzo de 2009 cuando argumentan que las modificaciones puntuales del planeamiento efectuadas con el propósito exclusivo de legalizar o regularizar edificaciones ilícitamente construidas incurren en desviación de poder.

9.4.4 Principio de “Favor Libertatis” o de menor restricción posible a la actividad intervenida

“La dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la Ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social” (Art. 10.1 Constitución Española 1978)

Las medidas de protección de la legalidad urbanística a adoptar no sólo han de ser adecuadas, sino necesarias para salvaguardar los fines a los que se dirige, estando la Administración obligada a elegir aquellas medidas menos lesivas para los destinatarios de la actividad de intervención.





La manifestación de este principio es el denominado juicio de necesidad, que conlleva para la Administración la obligación jurídica de limitar, en la menor medida posible, los espacios de libertad y el contenido sustantivo de los derechos de los particulares, esto es, de elegir la opción que menos restrinja los derechos ejercitables de los ciudadanos, alzándose así como un límite esencial controlable por los Tribunales siempre que se pruebe la existencia de otras opciones que, respetando los fines de la actividad urbanística, permitan alcanzar éstos con una incidencia menor en la esfera jurídica del destinatario de dichas medidas.

De esta forma, la Jurisprudencia ha sentado el criterio de que, en aplicación de este principio y a la vista de las circunstancias concurrentes, en determinadas situaciones debe dulcificarse el rigor de la medida extrema de demolición, buscando soluciones que, sin olvidar la existencia de una infracción urbanística por construcción no ajustada a licencia, modere el rigor de ésta y permita mantener un estado de cosas que puede no afectar sólo al infractor sino, incluso, a terceros adquirentes de buena fe (SSTS de 9 de Abril de 1985 y de 5 de Abril de 2000).

9.4.5 Principio de Proporcionalidad

"Los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican"(Art. 106.1 Constitución Española 1978).

También conocido como Principio de "Menor Demolición", viene definido ampliamente por la doctrina y la Jurisprudencia. Así, en relación con la protección de la legalidad urbanística, su naturaleza y supuestos se recogen en la STS de 18 de Febrero de 1992:





"Los principios generales del Derecho, esencia del ordenamiento jurídico, son la atmósfera en la que se desarrolla la vida jurídica, el oxígeno que respiran las normas, lo que explica que tales principios inspiren las normas (art. 1.4 del Título Preliminar del Código Civil) y que la Administración esté sometida no sólo a la Ley sino también al Derecho (art. 103.1 CE). Y es claro que si tales principios inspiran la norma habilitante que atribuye una potestad a la Administración, esta potestad ha de ejecutarse conforme a las exigencias de los principios. Uno de estos principios, reiteradamente invocado por la jurisprudencia, es el de proporcionalidad, que deriva claramente del art. 106.1 CE, que al dibujar el control jurisdiccional de la Administración alude al sometimiento de la actuación administrativa a los fines que la justifican: aunque en ocasiones este precepto se ha entendido como una alusión a la desviación de poder, su sentido es mucho más amplio y recoge la necesidad de una armonía entre los medios utilizados y la finalidad perseguida. En la misma línea, el principio de proporcionalidad tiene expresión en los arts. 84.2 LRBRL y 6 RSCL".

Reiterada Jurisprudencia del Tribunal Supremo reconoce su plena aplicabilidad a las medidas de intervención administrativa. Así, la STS de 15 de Noviembre de 1999 reconoce que *"frente al criterio recurrente, el principio de proporcionalidad forma parte de nuestro ordenamiento jurídico para condicionar la actuación de la Administración, no sólo en el ámbito estrictamente sancionador, donde la Jurisprudencia se ha hecho eco de la necesidad de la adecuada correlación entre la gravedad de la infracción y la importancia de la sanción dentro, incluso, de los márgenes de que la norma permite, sino también en el más general de la intervención administrativa, modulando la intensidad de ésta a favor de la medida menos restrictiva posible, como resulta de las previsiones normativas contenidas en el art. 5 RAM y 6.2 del RSCL".*





De igual modo, la STS de 3 de Noviembre de 1993, en relación a las medidas de protección de la legalidad urbanística, apunta que *"el principio o criterio de proporcionalidad, congruencia y menor demolición, desarrollado por la jurisprudencia, pretende en su aplicación evitar la desarmonía que pudiera producirse entre la entidad o gravedad de la infracción cometida y las consecuencias dañosas que se derivan de la imposición de unas medidas de derribo desproporcionadas con dicha falta, resultando necesaria la ponderación de ambos factores bajo un criterio de proporcionalidad y congruencia, que debe actuar como presupuesto legitimador de las medidas que en cada caso concreto se adopten"*. Igualmente es necesario indicar que la doctrina jurisprudencial viene entendiendo que procede la aplicación del principio de proporcionalidad en aquellos supuestos en los que la entidad de la infracción no se corresponda con el rigor y los efectos de la medida de demolición dispuesta (SSTS de 1 de Julio y de 19 de Septiembre de 1981). No procederá, por tanto, la demolición en los casos en que se esté ante desajustes mínimos con la normativa urbanística de la construcción ilegal.

La Jurisprudencia ha indicado que el principio de proporcionalidad, considerándose entre los medios a emplear y los objetivos a conseguir con la demolición, significa el efecto de ponderar la trascendencia que tenga para el interés público la concreta infracción y la perpetuación de la misma, es decir, la diferencia que exista entre el simple desfase de lo permitido por la licencia y lo realmente construido (SSTS de 27 de Junio de 1983 y de 28 de Enero de 1987), no reputándose procedente la drástica demolición pues, por ser extrema, impone la necesidad de ser aplicada con mesura y restrictivamente, a fin de evitar que con ella se origine un mal o resultado más grave que el producido por la discordancia entre lo autorizado y lo que se realiza, por lo que a aquella ha de llegarse sólo excepcionalmente en casos





verdaderamente límites (SSTS de 15 de Mayo de 1980, 25 de Mayo de 1982, 2 de Noviembre de 1983 y 13 de Diciembre de 1984), con la finalidad de no romper la deseada regla de la proporcionalidad entre los medios a emplear y los objetivos a conseguir (SSTS de 30 de Junio y de 6 y de 21 de Noviembre de 1981), lo que conlleva la necesidad de estar siempre al principio de no demolición (SSTS de 17 de Diciembre de 1974 y de 8 de Mayo de 1980), ya que lo que legitima la intervención administrativa, conforme a los arts. 4 y 6 RSCL, es la congruencia entre su fundamentación y los fines que la justifican, condicionante del sometimiento a éstos que reitera el art. 106.1 CE (STS de 28 de Enero de 1987).

En cualquier caso, y aunque las obras sean ilegalizables, reiterada jurisprudencia considera que, en aplicación de los principios de proporcionalidad y congruencia, puede no ser la solución adecuada la demolición de las obras debiéndose ponderar, en tales supuestos y en palabras de Paya Gassent, las siguientes circunstancias:

1.- La entidad del objeto de la infracción, y la incidencia del mismo sobre el bien jurídico a proteger.

2.- El estado de la construcción, y la cuantificación de los costos de las obras adicionales que supondría la demolición del elemento objetivo de la infracción.

3.- La actuación de la Administración en el servicio público de inspección urbanística, en especial la vigilancia diligente de las actuaciones urbanísticas en sus fases iniciales, con el fin de evitar que se consoliden situaciones irreversibles.

4.- La presencia de terceros adquirentes de buena fe.





La Legislación autonómica andaluza ha reconocido, en cierta medida, el principio de proporcionalidad descrito. Así, el art. 182.3 de la LOUA admite, con carácter excepcional, la legalización aún con disconformidades no sustanciales con la ordenación urbanística aplicable por resultar de imposible o muy difícil reposición, si bien sus requisitos y circunstancias da lugar a un debate casuístico muy controvertido.

Si bien la aplicación del principio de proporcionalidad en las medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística tienen una característica fundamental, esto es, la casuística o la necesidad de estudiar cada supuesto de manera específica sin poder establecerse soluciones generales aplicables a todos los procedimientos, en primer lugar, debe hacerse constar que la licencia urbanística es un acto rigurosamente reglado que, como tal, aparece recogido en los arts. 169 y ss. de la LOUA, así como en el propio Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, y, por tanto, es obvio que, a la hora de decidir sobre la legalidad de las obras ejecutadas, habrá que determinar la ordenación urbanística aplicable para después comprobar si la edificación o actuación se ajusta o no a las exigencias de aquellas y, en el caso de que no sea así, determinar el grado de incumplimiento y las medidas a adoptar para restablecer la legalidad urbanística perturbada. Es en este momento cuando debe analizarse la posibilidad de aplicación de los criterios de proporcionalidad para evitar la demolición en aquellos supuestos en los que, como la propia LOUA reconoce, los incumplimientos no tengan carácter sustancial (art. 182.3).

Como hemos expuesto en epígrafes anteriores, la Jurisprudencia ha mitigado las medidas de protección de la legalidad urbanística por aplicación del principio de proporcionalidad, ya que la orden de demolición, por ser extrema, implica la necesidad de ser aplicada con mesura *"sólo en casos excepcionales y extremos de suma gravedad y trascendencia urbanística"* (STS de 27 de Junio





de 1986). En cualquier caso, *"la demolición ha de acomodarse al principio de proporcionalidad que proclaman los arts. 4 y 6 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales (debe entenderse también referido al art. 131 de la Ley 30/92)"*, conforme a lo recogido en SSTs de 29 de Abril de 1970 y de 14 de Febrero de 1977, para lo cual habrá de ponderarse la trascendencia que tenga para el interés público la concreta infracción y la perpetuación de la misma, intentando que no se rompa la tan deseada regla entre los medios a emplear y los objetivos a conseguir.

Conforme a lo expuesto en el Fundamento Jurídico Tercero de la STS de 14 de Julio de 2000:

"Como hemos dicho en la reciente sentencia de 28 de Abril de 2000, el principio de proporcionalidad expresa, en general, la necesidad de una adecuación o armonía entre el fin de interés público que se persiga y los medios que se empleen para alcanzarlo. Es esencial en el Estado Social de Derecho (art. 1.1 CE), con un relieve constitucional que se manifiesta especialmente en el ámbito de las intervenciones públicas en la esfera de los particulares. En el Derecho Administrativo, en que se concreta el Derecho Constitucional, la proporcionalidad se manifiesta asimismo en distintos ámbitos, permitiendo una intervención equilibrada del concepto de interés público. Consentida una intervención por razón del mismo, con la cobertura legal necesaria, será necesario preguntarse si la medida es necesaria, si cabe una intervención alternativa que lo pueda satisfacer igualmente y, en tal caso, si la misma resulta más favorable a la esfera de libertad del administrado. La regla de proporcionalidad será aplicable en caso de respuesta positiva a estas preguntas".

Por lo expuesto, y ante cada caso concreto, en el ámbito de la restauración paisajística, podríamos valorar unos criterios generales reconocidos por las normas, la doctrina y la Jurisprudencia, y unos criterios específicos de aplica-





ción a determinados parámetros urbanísticos a considerar en toda actuación ilícita que permitan discernir cuándo el paisaje se ha visto afectado de un modo grave y directo y cuándo la intervención ilícita puede moderarse.

Estos criterios generales deberán analizar, entre otras cuestiones relevantes, la entidad del objeto de la infracción e incidencia sobre el bien jurídico a proteger por cuanto la entidad de la infracción está en íntima relación con la gravedad o levedad de la misma por su mayor o menor perjuicio para el interés general. Es aquí donde ha de jugar el criterio interpretativo para determinar la entidad del perjuicio considerando todas las circunstancias concurrentes como pueden ser la situación del resto de edificaciones en el entorno, en los casos de limitaciones de altura, el impacto visual o, en definitiva, la valoración de si el incumplimiento de la norma es respecto a uno o varios parámetros urbanísticos, de modo que se gradúe el daño producido a los intereses generales y el riesgo creado para la comunidad.

También sería relevante el estado de la construcción y cuantificación de los costos de las obras adicionales que supondría la demolición del elemento objeto de la infracción, ya que es obvio que, en aquellas obras en curso de ejecución, actuando la Administración con la diligencia debida, la medida cautelar de suspensión de obras evitará la consolidación de situaciones ilícitas o no amparadas por licencia preceptiva.

En estos supuestos, la acción de la Administración deberá ir encaminada a que el infractor adapte las obras en ejecución al título habilitante si lo tuviera o, en caso contrario, a instar la legalización conforme a las ordenanzas urbanísticas de aplicación.





En cuanto a las obras ya concluidas, la valoración de la cuantía total de los gastos de demolición sería un factor a tener en cuenta en orden a la aplicación del principio de proporcionalidad.

La actuación de la Administración en el servicio público de inspección urbanística, en especial la vigilancia diligente de las actuaciones urbanísticas en sus fases iniciales, con el fin de evitar que se consoliden situaciones irreversibles es esencial en estos supuestos. En estos casos, no sólo se considera infracción muy grave el incumplimiento de la medida cautelar de suspensión de obras (art. 207.4.D) LOUA), sino que la norma autoriza el precinto de las mismas una vez notificada la misma (art. 181.2 LOUA), considerándose circunstancia agravante en el procedimiento sancionador *"la persistencia en las obras, actuaciones o usos tras la advertencia del inspector, de acuerdo con lo establecido en el art. 180.1"*(art. 204.g) LOUA).

En cuanto a la presencia de terceros adquirentes de buena fe y sin perjuicio de las acciones de orden civil o penal que dichos terceros puedan adoptar frente al responsable de la actuación para la que se acuerden medidas de protección de la legalidad urbanística, habrá de tenerse en cuenta en el procedimiento a aquellos terceros adquirentes de buena fe no sólo en calidad de interesados, sino como factor concurrente a los efectos de aplicación del principio de proporcionalidad.

Todo lo expuesto desde un punto de vista teórico y jurisprudencial en el presente capítulo, incide de modo directo en las soluciones a adoptar cuando la restauración de la legalidad urbanística no llega al extremo de la demolición de lo construido, ya sea por el transcurso del tiempo, bien por la aplicación del principio de proporcionalidad indicado.





Es aquí donde cobra especial importancia el concepto de “restauración paisajística”, con objeto de integrar aquellas intervenciones del hombre sobre el paisaje que ya no son susceptibles de revertirse tales como las infraestructuras públicas, los cambios de uso del suelo o aquellas construcciones desarrolladas sobre espacios rurales que se han ejecutado sin título habilitante.

En este contexto, la integración paisajística de las construcciones en situación de “fuera de ordenación” urbanística o asimiladas a dicho régimen, constituye una exigencia cada vez más demandada, tanto a nivel social como administrativo, si bien no existen unos planteamientos teóricos o desarrollos metodológicos específicos que puedan ser de aplicación de manera general con lo que la casuística existente así como las soluciones aplicadas son muy variadas.

Partiendo de que la integración paisajística es una estrategia de intervención en el territorio que tiene como objetivo orientar las transformaciones del paisaje o corregir las ya realizadas para conseguir adecuarlas a ese mismo paisaje tomado como referencia, en el caso de las edificaciones objeto del presente capítulo, deben adaptarse a las características del paisaje donde su ubiquen a través de unos determinados mecanismos de integración para “acomodarse” al mismo. Esos mecanismos, cuya aplicación dependerá de la casuística existente, podrán ir desde la ocultación física en casos extremos hasta el diseño de soluciones que provoquen un “contraste” con otros componentes paisajísticos siempre que el resultado forme parte de la personalidad del paisaje afectado o que las cualidades de dicho contraste estén presentes también en otros componentes de ese mismo paisaje.

Ejemplos de algunas de estas soluciones de restauración paisajística que hemos encontrado durante la investigación se han incorporado al capítulo de “Buenas Prácticas” que se desarrolla a continuación, al objeto de poner en valor





EL PAISAJE COMO ELEMENTO INTEGRADOR DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y EL URBANISMO: ESPACIOS URBANOS, PERIURBANOS Y RURALES

aquellas iniciativas que, aunque parecen de carácter menor, suponen una llamada de atención ante la pasividad que a veces, las administraciones públicas muestran ante situaciones de "alegalidad" sobre las que, en su momento, no se llegó a actuar pero que tienen una influencia clara en la distorsión paisajística de un territorio.



CAPÍTULO 10: LA PLANIFICACIÓN DEL PAISAJE EN EL ÁMBITO URBANO, PERIURBANO Y RURAL EN EUROPA Y SU VINCULACIÓN CON LA PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA

10.1 Actuaciones piloto en materia paisajística

10.2 Gestión y seguimiento en la transformación del paisaje

10.3 Sensibilización y fomento de la educación paisajística

10.4 Buenas prácticas con incidencia en el paisaje

10.4.1 Alemania: El plan de paisaje de Offenburg y la creación de una red verde concéntrica en Hamburgo

10.4.2 Reino Unido: La evaluación del carácter del paisaje de Guildford

10.4.3 Francia: El plan de paisaje de Longwy

10.4.4 Italia: La integración de edificaciones en el paisaje agrario de Passignano sul Trasimeno (Umbría)

10.4.5 España:

10.4.5.1 La creación de espacios "caminables" en Poble Nou (Barcelona)

10.4.5.2 El Estudio de Paisaje en Valencia

10.4.5.3 La implantación industrial de baja intensidad en el Parque Tecnológico de Málaga

10.4.5.4 Impacto socioeconómico del proyecto paisajístico "Caminito del Rey" en Málaga

10.4.5.5 La Gran Senda de Málaga



RESUMEN: Durante la investigación y como consecuencia de lo expuesto en este trabajo, nos hemos encontrado con ejemplos, soluciones y actitudes que hemos considerado de especial interés, al reflejar la tendencia, en los últimos años, de las administraciones, tanto locales y regionales como estatales, de incluir normas con especial incidencia paisajística en la planificación urbanística y territorial, así como de concienciar a la ciudadanía para la puesta en valor de los paisajes locales, ideando medios e instrumentos para su disfrute o como medios de desarrollo económico de zonas especialmente degradadas. Por ello, hemos incluido, en este Capítulo décimo, algunos ejemplos de buenas prácticas con objeto de dar relevancia a estas actitudes positivas que redundan en beneficio de toda la comunidad.

10.1 ACTUACIONES PILOTO EN MATERIA PAISAJÍSTICA:

Las políticas en materia de paisaje se basan en el desarrollo de estrategias simultáneas de actuación, estrategias que persiguen fines distintos y complementarios y que se articulan a partir de tres principios: la actuación, es decir, la conveniencia de intervenir en el paisaje con voluntad ejemplificadora, mediante la promoción directa de proyectos piloto o el apoyo a iniciativas promovidas por otras entidades; la gestión, o sea, la necesidad de disponer de recursos e instrumentos específicos para garantizar un seguimiento eficaz de los procesos que se producen en el paisaje, y la sensibilización o fomento de la educación y participación de los agentes sociales y económicos.

El objeto de este tipo de actuaciones es promover la ejecución de proyectos con una voluntad ejemplificadora e incentivadora, es decir, con la intención de desarrollar unas estrategias generalizables y susceptibles de dar respuesta a los retos paisajísticos recurrentes en el territorio. Estos proyectos pueden ser





promovidos por el Estado, las Comunidades Autónomas o por otras administraciones y se cofinancian mediante convenios de colaboración, siendo los ámbitos de actuación preferente los siguientes:

a.- La mejora paisajística de los accesos a los núcleos urbanos.

A menudo, los accesos a los núcleos urbanos presentan una imagen desordenada y banal, poco adecuada a su carácter de portal de los pueblos o ciudades. En muchos casos, se da un fuerte contraste entre la baja calidad del paisaje en los límites de las ciudades y el valor de los núcleos urbanos. El objetivo de los proyectos de mejora paisajística de los accesos a los núcleos urbanos es revalorizar el paisaje de las vías de entrada a la ciudad y de los espacios urbanos perimetrales, contribuyendo con ello a mejorar la imagen global de las poblaciones y aumentar la calidad de vida de sus ciudadanos.

b.- La mejora del paisaje alrededor de las carreteras.

Las carreteras y su ámbito de influencia constituyen uno de los principales componentes de los paisajes cotidianos para gran número de personas. Utilizadas diariamente a causa de la movilidad asociada al trabajo o a los servicios, y frecuentemente al ocio, se convierten también en miradores lineales de los paisajes de los alrededores, que en muchos casos no ofrecen una imagen suficientemente ordenada y de calidad. Los proyectos de mejora del paisaje alrededor de las carreteras tienen por finalidad promover la ordenación de los arcenes y el espacio adyacente a estas vías de comunicación y, a la vez, valorar el paisaje de sus áreas de influencia.

c.- La integración paisajística de los polígonos industriales.





La proliferación y dispersión de los polígonos industriales (de dimensiones y características muy diversas) es una de las pautas en el desarrollo industrial de las últimas décadas. Desgraciadamente, los polígonos, y las áreas industriales en general, no se caracterizan por su integración en el lugar y en el paisaje ni por considerar de manera especial el espacio interior, el cual constituye, sin embargo, un elemento de calidad de vida para sus usuarios y un valor añadido estratégico para las empresas.

Los polígonos industriales tienen una presencia habitual en los paisajes de las ciudades y, en la mayoría de los casos, su integración en el paisaje es deficiente. Sin embargo, algunos paisajes han alcanzado un carácter emblemático gracias a la inteligente relación entre las construcciones industriales y el territorio.

Los proyectos de mejora paisajística de los polígonos industriales pretenden conseguir el establecimiento de una relación más armónica entre la ocupación industrial y los lugares y, a la vez, la recalificación del entorno cotidiano de trabajo de miles de personas además de una mejora de la imagen global de los paisajes.

d.- La integración paisajística de las edificaciones agrarias.

La construcción de las edificaciones agrícolas y ganaderas modernas sigue una lógica propia y tiene un carácter distinto de las tradicionales. Los cambios económicos y tecnológicos derivados de la intensificación de la agricultura y la industrialización del sector ganadero han dado lugar al surgimiento de nuevas necesidades y al mismo tiempo han comportado nuevas soluciones técnicas





y constructivas. Aun así, en general, la integración de las nuevas edificaciones en el paisaje no se ha considerado prioritaria y, en consecuencia, el resultado no ha sido bueno.

Los proyectos de integración paisajística de las edificaciones agrarias tratan de hacer compatibles las necesidades productivas del sector con el establecimiento de una mejor relación entre las construcciones y su entorno. Proporcionan pautas para la implantación y el diseño de nuevos volúmenes y establecen medidas de armonización y valoración de las edificaciones ya existentes.

e.- El apoyo a actuaciones de mejora del Paisaje en territorios especialmente sensibles o degradados.

La finalidad de este tipo de actuaciones es apoyar los proyectos de mejora de los paisajes de ámbitos litorales, de montaña o de aquellos que, por sus características concretas requieran de una especial atención. Los mecanismos para su puesta en marcha deben ser ayudas tanto públicas como privadas de libre concurrencia a fin de valorar que actuaciones son prioritarias y cuáles de ella reúnen mas posibilidades de éxito, considerado éste como la recuperación paisajística completa del entorno en cuestión.

En cuanto a los Proyectos de mejora de los Paisajes litorales, debemos considerar que nuestro territorio posee un extenso frente costero con paisajes de gran belleza y que, a lo largo de los siglos se ha establecido una estrecha relación entre la sociedad y el mar, que ha dado lugar a un patrimonio arquitectónico y urbano característico.





Sin embargo, desde las últimas décadas del siglo XX, la ocupación urbana del litoral ha sido muy intensa y no siempre respetuosa con el medio ambiente y el paisaje. Para invertir esta tendencia, casi la totalidad de las Comunidades Autónomas con frente litoral promueven programas de construcción, acondicionamiento o recuperación de los caminos de ronda o itinerarios costeros con el objetivo de ordenar el paisaje litoral, revalorizarlo mediante la mejora de la accesibilidad y promover un turismo basado en el contacto respetuoso de las personas con el entorno.

En cuanto a los paisajes montañosos, éstos gozan de una alta apreciación social, resultado de un tipo de interacción secular entre la sociedad y el medio natural. En las últimas décadas, el territorio de montaña ha experimentado profundos cambios económicos y demográficos (crisis agraria, despoblación, terciarización...) que, por su alcance o intensidad, pueden llegar a comprometer sus valores y las oportunidades de futuro. Los proyectos de mejora de los paisajes de montaña quieren generar modelos de integración paisajística coherentes con las formas actuales de desarrollo local y con las nuevas necesidades económicas y sociales.

Respecto a la mejora paisajística en espacios de interés singular, partimos del principio de la enorme diversidad de ambientes naturales y/o urbanos, y de paisajes. Las características particulares de algunos espacios les otorgan un carácter singular y un elevado interés social por lo que los proyectos de actuación paisajística en estos entornos tienen por objeto valorar aquellos espacios en los que la relación armónica entre los componentes naturales y los componentes humanos del paisaje crean lugares con un fuerte atractivo social y un importante potencial de desarrollo local.





10.2 GESTIÓN Y SEGUIMIENTO EN LA TRANSFORMACIÓN DEL PAISAJE:

La riqueza y diversidad paisajística de un territorio constituye un factor esencial del bienestar y la calidad de vida de los ciudadanos en cuanto a sus oportunidades de disfrutar de un entorno estéticamente atractivo y ecológicamente sano para sus actividades.

La Convención Europea del Paisaje de 2000 lo considera así en su Preámbulo, indicando que el paisaje es un activo favorable para la actividad económica y capaz de contribuir a la creación de empleo. El paisaje es un capital para el desarrollo económico que adquiere cada vez más importancia para la competitividad y el desarrollo sostenible de los territorios y, además, es un recurso de valor económico que no se puede deslocalizar. Por otra parte, la calidad paisajística de un lugar es un factor cada vez más relevante para la localización de empresas, especialmente las que pertenecen a sectores avanzados.

Como ya se ha indicado anteriormente, los paisajes están sometidos a rápidos y profundos procesos de transformación que alteran o ponen en peligro sus valores. Así, como respuesta a la degradación de muchos paisajes, se viene experimentando en nuestra sociedad una creciente valoración del mismo como referencia o límite a ciertas transformaciones o maneras de llevarse a cabo, por su asociación con la memoria colectiva y los significados culturales, naturales y simbólicos que contiene. Debido a esta percepción del paisaje como valor para la sociedad, las políticas públicas a escala local, regional y nacional vienen desarrollando medidas legislativas, planes, estrategias y proyectos concretos encaminados a preservar y potenciar la calidad de sus recursos paisajísticos.





Estas políticas públicas, que encuentran su referente en la Convención Europea del Paisaje (Florencia, 2000), impulsada por el Consejo de Europa, marcan los tres grandes ejes de acción en la protección, la gestión y la ordenación del paisaje. Igualmente, insisten en que el paisaje se refiere a la totalidad del territorio, recordando que no sólo interesan los paisajes considerados extraordinarios sino también importa la calidad paisajística en los espacios urbanos cotidianos.

También resalta la importancia de la participación social en las decisiones públicas que afecten al paisaje, estableciendo que las autoridades competentes han de fijar para dichas decisiones objetivos de calidad paisajística que correspondan a las aspiraciones de las poblaciones en lo que se refiere a las características paisajísticas del entorno en el que viven.

Es por ello que, actualmente, la actuación de las administraciones competentes y de los poderes públicos persiguen el desarrollo y la aplicación práctica de los contenidos de la Convención Europea del Paisaje y de la Estrategia Territorial de la Unión Europea de 1999 a las políticas públicas territoriales, urbanas, ambientales, infraestructurales, agrarias, turísticas y culturales a través de una serie de líneas de trabajo y de acciones relacionadas entre sí.

El objetivo general, por tanto, es la mejora de la gestión y ordenación del paisaje mediterráneo mediante la identificación y valoración de las experiencias locales que constituyan "buenas prácticas" para el paisaje y sirvan como modelo para la elaboración de directrices y guías que se apliquen para garantizar una gestión adecuada de las transformaciones del paisaje y para ello se vienen fijando cuatro grandes líneas de actuación:





1.- La creación de Observatorios del Paisaje a nivel local o supralocal con el objetivo de implantar sistemas de reconocimiento y observación de paisajes característicos, representativos de los procesos y tendencias que operan en su transformación, a partir de un banco de imágenes como soporte elemental de representación de dichos paisajes referidos a una serie de puntos de observación en cada región.

2.- La elaboración de catálogos de Buenas Prácticas a los efectos de contribuir a la elaboración de una pedagogía del ejemplo en la que participan de forma conjunta gestores locales, técnicos y profesionales diversos que representan una variedad de perspectivas ante el hecho paisajístico. Podría ser la base de una cultura común de la intervención paisajística en el medio, que permitirá enriquecer planteamientos y prácticas, así como crear una etapa de mayor calidad en las intervenciones que conforman nuestros paisajes, generando un importante efecto demostrativo entre los agentes sociales y económicos de cada región.

3.- Creación y gestión de portales virtuales sobre el paisaje con el principal objetivo de facilitar los intercambios y la dinamización de la cooperación interlocal en materia de paisaje, así como con otras instituciones interesadas y contribuir a una promoción internacional del patrimonio paisajístico, ambiental y cultural de las regiones.

4.- Elaboración de guías con estrategias y directrices sobre paisaje para su aplicación en los instrumentos de política territorial, centrándose de forma directa en la producción y difusión de conocimientos útiles para la acción pública y privada con incidencia en el paisaje, mediante la definición de estrategias apropiadas al entorno que aseguren un valor añadido paisajístico para las políticas, los planes y actuaciones.





Dichas guías deber orientar y fijar criterios para una adecuada gestión de las transformaciones del paisaje en situaciones y procesos considerados prioritarios tales como las infraestructuras de comunicación y accesos a núcleos, los espacios productivos, comerciales y logísticos, los lugares históricos, culturales y de interés turístico, y los espacios agrarios, forestales y naturales.

5.- Reconocimiento normativo del paisaje a los efectos de dotar de seguridad jurídica al concepto por cuanto la ratificación y entrada en vigor del Convenio Europeo del Paisaje en España implica, entre otros compromisos, la necesidad de reconocer de forma expresa e individualizada al paisaje en el ordenamiento jurídico del Estado español, recayendo esta integración efectiva del paisaje en buena medida sobre las Comunidades Autónomas.

Esta situación normativa en relación con el paisaje da como resultado la existencia de una importante descoordinación (sólo en Andalucía existen más de trescientas disposiciones legales en vigor en las que se alude de manera expresa al mismo, afectando a ámbitos jurídicos tan significativos como los espacios naturales protegidos, el patrimonio ambiental y cultural, la calidad ambiental, la gestión de los recursos naturales, la planificación territorial, el desarrollo del medio rural, las infraestructuras viarias o la regulación de los principales sectores productivos como la agricultura, la industria, el turismo, etc.).

Dentro de este complejo conjunto de disposiciones normativas con contenido paisajístico que supuestamente definen el marco jurídico de referencia para las políticas públicas de paisaje se echa en falta un mecanismo de coordinación administrativa que concilie e iguale el tratamiento normativo del paisaje en cada comunidad autónoma y que, en definitiva, simplifique la aplicación de las normas y facilite al ciudadano el acceso y la comprensión de las mismas.





10.3 SENSIBILIZACIÓN Y FOMENTO DE LA EDUCACIÓN PAISAJÍSTICA:

Los objetivos de mejora de los paisajes requieren de una iniciativa decidida de la Administración pública, pero difícilmente podrán ser alcanzados si no van acompañados de un proceso de sensibilización y educación en materia de paisaje dirigido al conjunto de la ciudadanía. Básicamente, se trata de impulsar una nueva cultura del paisaje que consiga que las personas se sientan responsables y orgullosas del estado de nuestros paisajes y de su futuro.

De este modo, las líneas estratégicas en esta materia podrían abarcar las siguientes actuaciones:

1.- Organización o apoyo de cursos de formación dirigidos a técnicos responsables de la concepción y ejecución de actuaciones que afecten al paisaje, o a profesionales vinculados con las disciplinas relacionadas, con el objetivo de promover la reflexión, ampliar conocimientos, intercambiar experiencias y proporcionar herramientas y criterios de intervención y gestión.

2.- Apoyo a programas académicos especializados en la formación de profesionales del paisaje, para poder dar respuesta a las actuales necesidades sociales y conseguir la optimización de los recursos paisajísticos y la aplicación de experiencias que hayan resultado exitosas en otros territorios.

3.- Promoción del debate técnico y ciudadano para que emerjan los matices, las contradicciones, los intereses y las potencialidades que conciernen al paisaje en toda su complejidad, a fin de enriquecer el bagaje de conocimientos





compartidos, aumentar el consenso y adoptar posiciones comunes en la ordenación y gestión de nuestros paisajes.

4.- Difusión de las actuaciones, publicaciones e instrumentos promovidos por las nuevas políticas por las nuevas políticas de paisaje, para crear sinergias positivas con otros actores sociales y lograr un efecto de arrastre que conlleve la incorporación de las cuestiones paisajísticas a la agenda de prioridades. Dicha difusión debe prestar especial atención a la población en edad escolar.

5.- Organización de exposiciones de carácter divulgativo, con el objetivo de potenciar el conocimiento del patrimonio paisajístico, dar a conocer el papel de las administraciones en esta materia, sensibilizar a la sociedad hacia el patrimonio paisajístico y promover la participación ciudadana: En definitiva, dar a conocer el paisaje, sentirlo y vivirlo.

6.- Realización e implementación de materiales didácticos en los centros escolares al objeto de promover entre el alumnado la conciencia de lugar y el aprecio del patrimonio urbano y del paisaje.

7.- Publicaciones en materia paisajística como guías de integración, manuales de buenas prácticas, y documentos de difusión y sensibilización, que contribuyan tanto a dotar de herramientas útiles a técnicos, particulares y administraciones, como a generar una actitud positiva entre los ciudadanos.

8.- Participación en Programas Europeos y/o de carácter internacional a fin de coordinar las políticas propias con las iniciativas europeas y extracomunitarias así como a conocer los referentes de buenas prácticas en materia de paisaje que pudieran llegar a implementarse en cada territorio.





10.4 BUENAS PRÁCTICAS CON INCIDENCIA EN EL PAISAJE

10.4.1 Alemania: El plan de paisaje de Offenburg y la creación de una red verde concéntrica en Hamburgo.

El Plan de Paisaje de Offenburg:

En el marco de los principios de cohesión territorial, las políticas regionales de la UE se centran cada vez más en un desarrollo territorial armonioso hacia la sostenibilidad. Muy inspirado por el Convenio Europeo del Paisaje, el paisaje y su integración en la planificación espacial se ha convertido en un activo potencial en el desarrollo regional. En este contexto, la relación entre las estrategias de desarrollo territorial y la planificación del paisaje se han convertido en una prioridad política abordada por el Programa ESPON²⁵⁹, entre otros, con el proyecto Liveland.

El proyecto Liveland asume que el paisaje (evaluación, planificación y gestión) *“podría enriquecer y mejorar la planificación espacial de diferentes formas (enfoque integrado y participativo), siendo un activo para el desarrollo*

²⁵⁹ La versión revisada del Programa de cooperación ESPON 2020 (European Observation Network, Territorial Development and Cohesion) fue adoptada el 26 de mayo de 2016 por la Comisión Europea. Tiene como objetivo promover y fomentar una dimensión territorial europea en el desarrollo y la cooperación proporcionando pruebas, transferencia de conocimientos y aprendizaje de políticas a las autoridades públicas y otros actores políticos en todos los niveles.





territorial armonioso, el desarrollo económico inteligente y sostenible” sobre la base de las siguientes premisas:

- Definición de criterios para la integración del paisaje y las estrategias espaciales regionales.
- Identificación de medidas que hayan demostrado su eficacia en la combinación de la protección del paisaje y el desarrollo socioeconómico.
- Análisis de los datos y resultados de ESPON disponibles que podrían utilizarse para reforzar la integración del paisaje y la planificación espacial.
- Desarrollo de una definición de paisaje como un activo para el desarrollo económico regional.
- Contrastar el equilibrio entre la protección del paisaje y el desarrollo social y económico.
- Evaluación de la consideración de la planificación del paisaje en el marco de las políticas de cohesión territorial.

Desarrollando estas premisas, el proyecto Liveland explora principalmente el concepto de habitabilidad y cómo podría aplicarse en la formulación de políticas para los “paisajes habitables”. Analiza comparativamente seis prácticas paisajísticas en diferentes regiones europeas y ofrece opciones políticas y recomendaciones para mejorar la integración de los paisajes en la planificación espacial hacia un desarrollo territorial más sostenible. El análisis se concibe como un ejercicio interactivo entre investigadores y actores involucrados. Cada estudio de caso representa diferentes culturas de planificación, niveles de competencias y escalas de formulación de políticas de paisaje en la UE. Los casos se seleccionaron sobre la base de criterios pragmáticos de disponibilidad y distribución de datos norte-sur, y nuevos y antiguos estados miembros de la UE.

En el caso de Offenburg (Alemania), el proyecto identifica una serie de 'buenas prácticas' de planificación del paisaje en base a los resultados obteni-





dos tras la implantación y desarrollo de una política de ordenación urbanística innovadora.



Foto: Integración de nuevas edificaciones en Offenburg (Wikipedia)

El Gobierno Local de Offenburg presentó a este proyecto la elaboración e implementación del “Plan de Paisaje” (plan de acción sobre la naturaleza y el paisaje) para el área de Offenburg y los municipios rurales circundantes. Partiendo de la necesidad de designar nuevos terrenos para funciones residenciales e industriales, pero también áreas verdes y naturales, para alcanzar un desarrollo urbano armonioso espacial y sostenible, se concluye que la habitabilidad no solo la proporciona la belleza del paisaje, sino que está relacionada con una variedad de todos los factores de la vida humana, incluidas las necesidades básicas y los aspectos adicionales que hacen una buena vida, como la cultura y la identidad.



En el contexto de la política nacional, las normas de planificación del paisaje más estrictas en Alemania es la legislación federal sobre Naturaleza y Paisaje, que prevé una posibilidad especial para desarrollar planes de paisaje formales y autónomos con un ciclo de planificación propio. Sin embargo, es en fase de implementación local cuando el resultado puede variar, como lo demuestra la experiencia de Offenburg: Región o tierra ('programa de paisaje'), Subregión o Kreis ('plan marco de paisaje') y Municipio ('plan de paisaje'), que pueden interactuar en varias formas.

El foco de la 'buena práctica' de Offenburg está en el desarrollo del Plan de Paisaje Local (LLP), que fue redactado y desarrollado por dicho municipio entre los años 2006 y 2013, en cooperación con los municipios circundantes. Para integrar mejor los temas del paisaje en la planificación espacial, el LLP se redactó en paralelo al Plan de uso de la tierra, que era el único plan legalmente vinculante.

En Alemania, el "paisaje", vinculado durante mucho tiempo con la ordenación del territorio, se considera parte de la política de la naturaleza, donde "naturaleza" es el concepto general. El país tiene una tradición de planificación integral, que incluye un elaborado sistema de planes en todos los niveles. La elaboración de planos paisajísticos y espaciales es obligatoria. Un municipio es un gobierno ejecutor, con sólidos instrumentos para la dirección (detallada) de los desarrollos espaciales. El LLP vincula a los gobiernos involucrados; el plan espacial local vincula a los actores privados.

La principal ambición del LLP de Offenburg es la protección y mejora de la biodiversidad, los recursos naturales y la belleza, subsidiaria de la legislación nacional. El manejo de conflictos espaciales y la decisión sobre futuros desarrollos espaciales (conforme a planes de orden superior) son las funciones principales del plan. Los objetivos están relacionados con la protección, el desa-





rollo y la restauración. Estos objetivos se detallan para la naturaleza, el paisaje y el medio ambiente y se representan en mapas de forma detallada.

El LLP ofrece un programa de acciones de los gobiernos locales, principalmente como "medidas físicas" y cada programa contiene 3 ítems: espacios verdes y recreación, hogar natural y áreas protegidas. Se incluye, asimismo, una gran cantidad de "tablas con medidas", que contienen breves descripciones de desarrollos físicos concretos.

Otro desafío del ejemplo de Offenburg fue la cooperación entre municipios, funcionarios y políticos. La participación de los actores privados en el proceso de planificación se llevó a cabo de manera extensa, incluyendo, incluso, aportaciones informales de expertos de ONG. La implementación del LLP comenzó a través del Plan de Uso de la Tierra y los permisos relacionados, si bien, la implementación de proyectos "autónomos", en lo que respecta a la naturaleza, el paisaje y la recreación, no llegó a alcanzar un resultado óptimo, probablemente debido a la falta de financiación y a la falta de una organización cooperativa de ejecución.

La creación de una red verde concéntrica en Hamburgo:

La ciudad de Hamburgo está situada en el extremo meridional de la península de Jutlandia, directamente entre la Europa continental hacia el sur, el norte de Escandinavia, el Mar del Norte a su oeste y el Mar Báltico al este. Hamburgo se emplaza en la posición donde el río Elba confluye con los ríos Alster y Bille. El centro de la ciudad está situado alrededor de los lagos artificiales Binnenalster (Alster interior) y el Außenalster (Alster exterior), originarios ambos del río Alster, pero que se han mantenido como lagos. La isla de Neu-





werk y otras dos islas en el Mar del Norte también son parte de la ciudad de Hamburgo.

Se encuentra entre los estados federados de Schleswig-Holstein (al norte) y Baja Sajonia (al sur) a orillas del río Elba, que desemboca en el mar del Norte a unos 100 km de distancia. Desde su desembocadura hasta Hamburgo el río es navegable, incluso por barcos grandes, lo que convirtió a la ciudad ya hace siglos en un puerto importante, que hoy es el segundo con mayor tráfico en la Unión Europea (UE), solamente superado por el de Rotterdam en los Países Bajos.

En 2014, Hamburgo lanzó el plan de desarrollo urbano llamado "Grünes Netz" o "Green Network" enfocándose en la sostenibilidad ambiental, creando rutas para transeúntes y ciclistas con el fin de conectar el centro con la periferia a través de sus dos anillos verdes, propiciando rutas seguras y libres de coches. La idea de este plan era reconectar la ciudad a través del verde urbano, quedando éste reforzado con el protagonismo del río Elba y sus afluentes, los cuales nutren todo el territorio.

Se podría decir que la 'Green Network' (o red verde en español) se une a la nueva tendencia de las ciudades europeas, que a través de estrategias urbanas buscan posicionar sus territorios en un lugar ventajoso para ser más competitivas entre ellas. Pero en estos casos, unas ciudades lo han hecho mejor





que otras. Foto: Imagen del primer y segundo anillo vía <http://www.hamburg.de/gruenes-netz>

Lejos de los conceptos 'smart', sostenible o resiliente, Hamburgo propicia rutas en bicicleta y persigue la suspensión total del coche en el centro de la ciudad en el 2034, desde la perspectiva de la adaptación al cambio climático, un fenómeno un tanto inusual no sólo en Alemania, sino también en otras ciudades industriales.

Los objetivos de la red verde son múltiples. Además de querer redefinir Hamburgo como una metrópolis verde, el plan une medidas innovadoras en el uso de energía limpia, promueve la reducción en la compra pública de productos contaminantes (botellas de plástico, cápsulas de café, etc.) y refuerza proyectos de eficiencia energética desde las instituciones.

Además, reconociendo la necesidad de plantear soluciones a los problemas que conlleva el calentamiento global (teniendo uno de los principales puertos de Alemania), y dado que varios estudios prevén una subida de los niveles tanto del mar como del Río Elba en las próximas décadas, otra de las iniciativas incluidas es la de proteger Hamburgo de inundaciones a través de la reducción de emisiones de CO2 y de la creación de esta red de espacios verdes que ayudarán a paliar el riesgo de inundaciones que puedan ocurrir en un futuro.

En los últimos treinta años, el desarrollo urbanístico de Hamburgo ha evolucionado abandonando su tendencia de expansión hacia las zonas rurales (un tipo de crecimiento que produce una expansión urbana descontrolada, más carreteras y tráfico, y que destruye el paisaje y los hábitats naturales), optando, en su lugar, por la regeneración de las zonas industriales urbanas abandona-





EL PAISAJE COMO ELEMENTO INTEGRADOR DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y EL URBANISMO: ESPACIOS URBANOS, PERIURBANOS Y RURALES

das. Prueba de ello es HafenCity, uno de los principales proyectos urbanísticos de Europa, que ampliará el actual centro de la ciudad en un 40 %, con un espíritu que aspira a combinar un urbanismo de alto nivel con cotas máximas de sostenibilidad. El antiguo puerto y su zona industrial se están transformando en un nuevo tipo de centro urbano, que hace un uso mixto del espacio y que tendrá cabida para 12.000 residentes, más de 45.000 empleos y miles de visitantes diarios. Después de más diez años de desarrollo, la base de un urbanismo de alta calidad también constituye un ejemplo de buenas prácticas en el desarrollo de ciudades sostenibles.



Foto: Maqueta de HaffenCity (Wikipedia).

La estructura urbana utiliza una mezcla muy bien estudiada de usos diferenciados (espacios de vivienda, trabajo, comercio, gastronomía, cultura y ocio) y una interacción espacial de alta eficiencia y baja intensidad de carbono. La movilidad se facilita mediante una nueva línea de metro que abrió en 2012, mediante autobuses con células de combustible y una nueva estación de repostaje. La calefacción de los edificios está vinculada a un sistema local de monito-





rización de CO₂ basado en cotas de referencia. En la parte este de HafenCity, prácticamente toda la energía procederá de fuentes renovables.

Este «salto a través del Elba» supone abrir un arco de desarrollo urbanístico en el mismo centro de Hamburgo, creando la mayor isla fluvial de Europa, con HafenCity, las islas de Wilhelmsburg y Veddel y el puerto de Harburg situado más al sur, río arriba.

En cuanto a las zonas verdes previstas, Hamburgo ya era sorprendentemente verde en comparación con la mayoría de ciudades de su mismo tamaño: un 16,7 % de su espacio urbano está ocupado por bosques y zonas verdes y recreativas. Actualmente, cuenta con 3.000 hectáreas de zonas verdes públicas (1.460 de ellas con categoría de parque nacional) y la agricultura, el cultivo de frutales y la horticultura ocupan otro 25 % del territorio municipal.

Las 31 zonas de protección de la naturaleza de Hamburgo ocupan el 8,4 % de la superficie, así como otros espacios objeto de protección que suponen otro 19 %. Al estar construido siguiendo un modelo radial que converge en la céntrica Rathausmarkt se facilita a los residentes el acceso a las zonas rurales de los alrededores de la ciudad.

La estructura en forma de "red verde" (Grünes Netz) antes referida, proporciona una serie de "anillos verdes" que conectan entre sí los ejes paisajísticos a varias distancias del centro. Esta red verde cubre la totalidad de Hamburgo y crea una continuidad entre los parques urbanos y las zonas de juegos, los espacios verdes más estrechos y los más amplios, las afueras y el centro. Dos bucles interiores y varios ejes ajardinados forman una red prácticamente continua, que constituye una zona verde de ocio urbana muy peculiar.





El objetivo de la política de planificación paisajística de la ciudad fue el de conectar los parques, los espacios de ocio y de deportes, las zonas de juegos para niños e incluso los cementerios, de modo que resulte posible atravesar la ciudad, del centro a las afueras, a pie o en bicicleta, sin entrar en contacto con el tráfico rodado. La red verde también ha sido fundamental para la "conectividad" de los hábitats salvajes, porque facilita el libre tránsito de distintas especies.

10.4.2 Reino Unido: La evaluación del carácter del paisaje de Guildford.

La prestigiosa metodología británica de estimación del carácter paisajístico "*Landscape Character Assessment*", conocida por las siglas LCA, fue creada por The Countryside Agency y Scottish Natural Heritage. Su enfoque se inicia a principios de la década de 1990 en Europa y su origen se encuentra en las experiencias paisajísticas orientadas a la gestión, ordenación y planificación del territorio, llevadas a cabo por agencias públicas de distintos países y regiones como el Reino Unido, Francia, Holanda, Suiza o Italia²⁶⁰. Esta metodología de carácter interdisciplinar, integradora, prospectiva y operativa se centra en la noción de landscape character (carácter paisajístico) como concepto central del estudio del paisaje tanto de su identificación, caracterización y cualificación como del seguimiento de las actuaciones llevadas a cabo en ellos (protección, gestión u ordenación) a distintas escalas, siempre referido a aquello que caracteriza de una forma consistente a un paisaje y que lo hace diferente del resto. Asimismo, introduce la noción de unidad de paisaje y establece una sectorización del territorio en áreas y tipos de carácter paisajístico.

²⁶⁰En el año 2002, The Countryside Agency y Scottish Natural Heritage publican una guía para la estimación del carácter paisajístico denominada Landscape Character Assessment: Guidance for England and Scotland (Swanwick, 2002).





A diferencia de otras metodologías científicas, centradas casi en exclusiva en los paisajes naturales o rurales, la LCA ha afrontado en los últimos años los problemas y oportunidades que se presentan en paisajes muy diversos, tanto naturales como rurales, mineros, industriales o urbanos, superando de este modo las aproximaciones excepcionalistas o restringidas desde las que anteriormente se abordaba el estudio paisajístico. Asimismo, esta metodología se apoya en la participación ciudadana, de modo que la percepción social alcanza una alta consideración en el desarrollo del estudio paisajístico, y se orienta a determinar el carácter del paisaje, a conocer sus dinámicas y pronosticar su posible evolución.

La metodología LCA ha sido puesta en práctica en numerosos estudios o iniciativas en diferentes países como el Countryside Character Initiative of England, el World Map of Present-Day Landscape, el Austrian Cultural Landscape Mapping, el Traditional Landscapes of Flanders, el Inventaire régional des paysages de Basse-Normandie, el Landscape Characterisation in Portugal o en España el Atlas de los Paisajes de España y su uso se ha extendido de forma generalizada a distintos puntos del planeta siendo en la actualidad la más utilizada en el conjunto europeo, al incorporarse como una nueva herramienta en la planificación territorial y urbana con el objetivo de hacer más efectivo el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible. Así pues, aunque su utilización no es obligatoria, lo cierto es que se encuentra firmemente establecida en el Reino Unido como instrumento de planificación territorial y es considerada como un prerrequisito para una planificación efectiva que se base en el carácter del paisaje.





El conocimiento detallado que esta ofrece acerca del carácter paisajístico de las áreas urbanas, las franjas periurbanas y el medio rural configura el punto de partida para asesorar en planeamiento urbano.

Los beneficios de incorporar en los instrumentos de planificación un enfoque basado en el carácter del paisaje con el objetivo de asesorar en la toma de decisiones sobre el crecimiento urbano y futuros desarrollos están cada vez más demostrados y reconocidos. Tal es el caso específico del condado de Guildford en el Reino Unido donde, la utilización de la metodología LCA para la evaluación del carácter del paisaje en las políticas de planificación ha permitido definir las directrices para su desarrollo y gestión. La aplicación de la metodología LCA incorporó como enfoque novedoso la integración de tres niveles distintos de caracterización a distintas escalas: paisajes rurales (1:25.000), paisajes periurbanos (1:10.000) y paisajes urbanos (1:10.000). En la identificación y caracterización de las unidades de paisaje urbano se basó en las recomendaciones del Landscape Character Assessment, aplicadas al ámbito urbano denominadas Townscape Character Assessment²⁶¹ que consiste en la adaptación de la metodología LCA a las especificidades de los espacios construidos en el marco de los planes de desarrollo local.

A nivel urbano, este estudio proporcionó, en una primera fase de caracterización, una descripción de las principales influencias físicas y humanas en la configuración de estos paisajes (geología, topografía, evolución de las formas de construcción, antigüedad del entorno construido, etc.), una descripción de la tipología edificatoria actual y la existencia de arquitectura vernácula y materiales locales, unas fichas sobre la morfología urbana y los elementos de su paisaje, unas observaciones acerca de las fuerzas de cambio y presiones que recibe

²⁶¹Reeve, Goodey y Shipley, 2007





el paisaje urbano, así como unas directrices de gestión y oportunidades para su mejora y puesta en valor.

En una segunda fase de evaluación, se definió una estrategia de paisaje que contemplaba unas directrices concretas tanto para la gestión del paisaje como para el desarrollo urbano de cada unidad paisajística en las dos escalas de estudio referidas a asesorar acerca de la estrategia espacial para Guildford. Por un lado, proporcionar un contexto para la aplicación de las políticas de planificación y por otro, orientar en la gestión del paisaje e informar de forma detallada acerca de los planes de desarrollo urbano que en la zona urbano-rural de Guildford se estaban llevando a cabo.



Foto: Paisaje de Guildford (Wikipedia).

Por último, se llevó a cabo una tercera fase de consulta o participación pública con las comunidades de interés (administraciones involucradas, orga-



nismos oficiales, etc.) y las comunidades locales que se incorporaron en el texto del Informe final.

10.4.3 Francia: El plan de paisaje de Longwy

La crisis del acero acaecida entre los años 1975 y 1990 condujo a una crisis demográfica en los municipios integrantes de la Aglomeración Urbana de Longwy debido, principalmente, a la migración de la población empleada en las zonas industriales hacia otras ciudades. A nivel territorial, la aglomeración sufrió una deconstrucción total a costa de la desaparición de las actividades siderúrgicas que habían dado forma al desarrollo urbano y paisajístico durante más de un siglo, dando lugar a fenómenos de grandes zonas suburbanas con ciudades instaladas alrededor de un espacio central vacío de carácter relictual o residual.

Las consecuencias de esta crisis económica también repercutieron en el tejido urbano, dando lugar, por un lado, a un proceso de descalificación de los valles (tierras baldías industriales y ciudades de clase trabajadora), y, por otro, a una presión de tierras difícil de controlar en las mesetas agrícolas, donde las subdivisiones transformaron el suelo rural destinado al cultivo extensivo en parcelas más pequeñas. En la meseta, los pastizales dieron paso gradualmente a los cultivos.

A pesar del renacimiento demográfico vinculado a la explosión del trabajo fronterizo (que ha generado una alta presión, un aumento de los precios inmobiliarios, problemas de circulación, ...) y de las fuertes intervenciones en los últimos veinte años en términos de desarrollo y reconquista de zonas deterioradas o recalificación del parque de viviendas así como nuevos proyectos como el golf, Longwy aún tenía una imagen devaluada. Sin embargo, cuenta con impor-





tantes ventajas en términos de entorno de vida: patrimonio arquitectónico y urbano, el Sitio de Vauban, clasificado como patrimonio de la UNESCO, el Castillo de Cons-la-Grandville, y paisajes agrícolas y forestales que contribuyen al atractivo de todo el territorio.

Es por ello que el 6 de Octubre de 2011, el Consejo Comunitario de los municipios integrantes de la Aglomeración Urbana de Longwy aprobó el proyecto de estudio del *"Plan de Paysage de la Communauté de Communes de l'Agglomération de Longwy"*, con el objeto de potenciar el desarrollo de los recursos naturales y patrimoniales de su territorio, y actuar como motor para la dinámica del desarrollo económico residencial y turístico de la región.



Foto: Longwy (Wikipedia).



Este instrumento pretendía mejorar la imagen del territorio valorando los activos paisajísticos a diferentes escalas, desde una fachada en la calle hasta las vistas panorámicas de los lugares más emblemáticos, desde el edificio hasta los paisajes vivos, desde la piedra hasta la flora, desde un punto de vista general hasta el detalle. En resumen, trataba de asegurar que los residentes recuperaran el orgullo y la estima de su entorno, revelando los elementos estructurales y los detalles del pasado, pero también destacando los elementos arquitectónicos de su época industrial con el objetivo de hacer al territorio legible, comprensible y atractivo para los visitantes que pasen por allí y atraer a los que aún no lo conocen, estableciendo vínculos entre las escalas y el paisaje y las unidades y conjuntos arquitectónicos que conforman la riqueza del territorio, pero también dibujando vistas sobre la zona.

El diagnóstico paisajístico realizado en el contexto del Estudio del Plan Paisajístico desveló una serie de orientaciones y ejes de intervención que, a continuación, se pusieron en marcha, para mejorar la imagen del territorio:

- 1.- Revelando la identidad del territorio a través de entradas y carreteras.
- 2.- Componiendo el paisaje y armonizando la señalización de los principales ejes.
- 3.- Afirmando las entradas a pueblos y pueblos.
- 4.- Valorando carreteras y rutas de conexión desde un ángulo turístico.
- 5.- Dominando la expansión urbana para preservar la calidad de los salarios rurales.
- 6.- Manteniendo la apertura visual y los cortes verdes entre las aldeas.
- 7.- Recuperando los márgenes construidos de los márgenes urbanos.





- 8.- Definiendo las ubicaciones y formas de extensiones urbanas.
- 9.- Valorando los espacios rurales y naturales.
- 10.- Preservando los motivos vegetales del paisaje rural: coronas herbáceas, setos, huertos, árboles...
- 11.- Preservando y fortaleciendo la continuidad ecológica.
- 12.- Valorando los espacios naturales menos sensibles para la recepción del público.
- 13.- Reforzando la vocación agrícola de los espacios.
- 14.- Identificando la centralidad urbana para afirmar la aglomeración y aprovechar la confluencia y los activos paisajísticos.
- 15.- Elaborando el mapa de la complementariedad de los centros urbanos.

Estas directrices y líneas de acción dieron lugar a un amplio programa de acción, que se inició gradualmente a partir de 2014 y que dieron los siguientes resultados:

- 1.- Composición del paisaje y señalización de los ejes principales (Carreteras RN 52 y RD 618).
- 2.- Cuidados del paisaje de la entrada a la aglomeración urbana desde las fronteras belga y luxemburguesa.
- 3.- Creación de una red de Belvederes desde los cuales apreciar la belleza paisajística del entorno.
- 4.- Puesta en marcha de una carta paisajística y una "buena conducta" intercomunitaria".
- 5.- Desarrollo de un Plan Urbano Intercomunitario Local.





6.- Rehabilitación y preservación de las ciudades emblemáticas de la clase trabajadora.

7.- Inicio de los trámites para el establecimiento del Parque Natural Regional.

8.- Campaña para eliminar los elementos más distorsionantes del paisaje.

9.- Redacción de un programa para la creación de senderos intercomunitarios con circuitos temáticos que realcen el patrimonio.

10.- Fomentar una centralidad a los efectos de coordinación de actuaciones de la aglomeración.

11.- Creación de la figura del "facilitador paisajístico" como elemento catalizador del desarrollo sostenible del paisaje.

12. Establecimiento de un observatorio paisajístico.

13.- Divulgación del plan paisajístico en el entorno escolar a efectos de divulgación de sus contenidos.

Este estudio fue financiado por los Fondos Europeos FEDER (34%), Consejo General de Meurthe-et-Moselle (26%), el Fondo Nacional de Planificación y Desarrollo (FNADT) (20%) y la propia Aglomeración (20%).

10.4.4 Italia: La integración de edificaciones en el paisaje agrario de Passignano sul Trasimeno (Umbría).

Los paisajes agrarios constituyen un factor esencial en el escenario paisajístico europeo y, particularmente, de los países de la costa mediterránea debido a sus importantes valores productivos, estéticos y ambientales. Dado que, tanto desde el punto de vista de la gestión del territorio como desde el de la





calidad de vida de los ciudadanos, su mantenimiento es prioritario y que estos paisajes presentan una gran variabilidad y riqueza debido a la formación de los peculiares mosaicos agroforestales, se han venido a detectar distintos escenarios.

Por una lado, los suelos dedicados a los cultivos agrícolas tradicionales (que en los países mediterráneos son esencialmente el trigo, la vid o el olivo), que, adaptándose al clima, se venían a combinar con los pastos ganaderos en aquellos terrenos más difíciles, agrestes o infértiles. Por otro lado, los suelos forestales se ceñían a aquellos espacios no utilizados por la actividad agraria y su uso se limitaba a funciones de abastecimiento energético y complementarias.

Si bien esta combinación de usos daba lugar a variadas configuraciones paisajísticas dependiendo de la región, éstas normalmente distinguían entre los núcleos rurales, habitados y compactos, con el paisaje rural circundante, que abarcaba las explotaciones agrarias en su mayoría de carácter familiar.

Estos paisajes agrarios tradicionales están actualmente sometidos a intensos y rápidos procesos de cambio. Ello responde a factores, presiones e impactos diferentes según las regiones. No obstante, se pueden identificar dinámicas y problemáticas comunes y generalizadas inherentes a la lógica y el funcionamiento del mundo agrario (abandono de ciertas prácticas agrícolas, deterioro del patrimonio construido tradicional, intensificación de la ganadería, etc.) y a procesos y agentes externos (aumento de las urbanizaciones de baja densidad, multiplicación de las redes de infraestructuras, aumento de las actividades y equipamientos periurbanos, etc.).





En general, sin embargo, se pierde progresivamente la imagen de espacio rural contrapuesto a espacio urbano y aparece un amalgama de espacios abiertos y espacios contruidos con una imagen aleatoria, indefinida y banal que los ciudadanos no sienten como propia.

En este escenario parece pertinente tratar una problemática común: la proliferación de edificaciones de carácter agrario, especialmente de carácter productivo, y también la de las que cumplen una función residencial asociada. La dimensión y el número de las explotaciones ganaderas, tradicionalmente proporcional a la disponibilidad de terrenos agrícolas y a la capacidad de trabajo de sus titulares, crece notablemente. Se multiplican las ampliaciones de edificios existentes (casas rurales tradicionales, granjas, etc.) y también el número y el tamaño de las construcciones auxiliares agrícolas (cobertizos, silos, almacenes, etc.). La ordenación de estas edificaciones agrarias, entendidas como aquellas que tienen usos vinculados al mundo agrario, deviene, pues, un aspecto concreto en el que es necesario incidir teniendo en cuenta las dimensiones y ubicuidad del fenómeno en las regiones mediterráneas para así evitar la degradación de los valores del paisaje, salvaguardar el patrimonio arquitectónico y mantener la identidad histórico- cultural de los territorios.

Ante estas situaciones, no basta con proteger y prohibir, sino que un paso adelante implica reinterpretar las variaciones constructivas y tipológicas de la zona para adaptarlas a las funciones y los contextos actuales y resaltar el paisaje mediante intervenciones basadas en estrategias de armonización. Se trata de contribuir, en definitiva, a conducir la evolución de los paisajes agrarios hacia paisajes de características nuevas pero que mantengan unos valores y una calidad global, esto es, antes de plantearse la construcción de nuevos edificios se debe estudiar la posibilidad de rehabilitar edificaciones antiguas u obso-





letas para adecuarlas a los requerimientos actuales y evitar la construcción de nuevos volúmenes.

Muestra de buena práctica en esta materia la encontramos en el municipio de Passignano sul Trasimeno, en la región de Umbría (Italia), donde la rehabilitación de edificios ganaderos mediante sistemas constructivos tradicionales y técnicas de bioarquitectura ha permitido la instalación de una empresa de agricultura biológica y un centro de educación ambiental, generando un importante efecto demostrativo en el urbanismo de los municipios colindantes.



Foto: Mariano Sartore, 2007.

10.4.5 España:

10.4.5.1 La creación de espacios "caminables" en Poble Nou (Barcelona):



Aunque esta iniciativa contó en sus orígenes y sigue contando en la actualidad con un fuerte rechazo vecinal, en 2018, el Jurado Internacional del Premio Europeo del Espacio Público Urbano galardonó a la supermanzana de Poblenou con una mención especial como una de las mejores obras de transformación y mejora del espacio público urbano al demostrar *"que las calles no son solo una infraestructura para la movilidad, sino lugares que ofrecen múltiples oportunidades para la interacción social y, por tanto, pueden y deben recuperarse para la vida diaria"*.

El proyecto prevé una serie de 20 "pacificaciones", como las llama el Ayuntamiento, y que, en esencia, consisten en el cierre al tráfico rodado de grupos de un mínimo de cuatro manzanas adyacentes. Es decir, áreas de no menos de 16.000 metros cuadrados: 400 metros x 400 metros, lo que miden cuatro manzanas del trazado de cuadrícula octogonal del ensache barcelonés, diseñado por el urbanista Ildefons Cerdà en 1860. La primera supermanzana cuenta ahora con una superficie total de 56.665 metros cuadrados en los que se han instalado 349 asientos, un área de juego infantil de 2.483 metros cuadrados, una zona de juego participativo, más de 1.000 metros cuadrados de carril bici, un punto de recarga de vehículos eléctricos y una zona de atletismo, si bien los vecinos y comerciantes de la zona llegaron a crear la Plataforma de afectados por la Supermanzana presentando una demanda contra el proyecto por la falta de participación ciudadana en el desarrollo e implementación del mismo y argumentando, entre otras cuestiones, que la implantación de esta iniciativa había cambiado "de facto" las condiciones que se establecieron sin que se hubiera producido ningún acto administrativo de modificación de los instrumentos de planeamiento previamente vigentes, creando inseguridad jurídica y siendo contraria a la legislación vigente, tanto en materia urbanística como de movilidad.





Aunque en esencia este proyecto pudiera carecer de un elemento importante que le permitieran calificarse de "buena práctica" como es la participación ciudadana en su desarrollo e implementación, hemos considerado a bien incluirlo en orden a analizar las razones por las que una iniciativa de este tipo, planificada por expertos urbanistas, impulsada por la Administración Local competente y con un impacto indiscutible en el paisaje urbano, no ha tenido, sin embargo, el efecto deseado en la población afectada.

La mayor crítica a este proyecto por parte de la ciudadanía fue la forma precipitada con la que se llevó a cabo y en la supuesta contaminación y la invasión del espacio público por parte de los coches alegada por la Administración Local, si bien hay que destacar que esta actuación ha conseguido duplicar las zonas verdes y reducir más de la mitad la cantidad de coches en el área.



Foto: 1ª fase de implantación del programa supermanzanas, San Antonio (Ayto. de Barcelona)

Este proyecto no aspira sólo a silenciar la ciudad y a reducir el número de atropellos, sino también a mejorar la muy deficiente calidad del aire de toda el área metropolitana hasta situarla por debajo de los límites de polución máxi-



EL PAISAJE COMO ELEMENTO INTEGRADOR DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y EL URBANISMO: ESPACIOS URBANOS, PERIURBANOS Y RURALES

ma que recomiendan tanto la OMS (Organización Mundial de la Salud) como la Unión Europea. Las primeras experiencias que formaron parte del Plan de Movilidad Urbana 2013-2018 (PMU), fueron las supermanzanas de Poble Nou y de San Antonio, inauguradas respectivamente en septiembre de 2016 y en mayo de 2018. Junto a estas dos implantaciones pioneras se están desarrollando actualmente otras tres (Sant Gervasi-La Bonanova, Espai Germanetes y calle Girona).



Foto: Vista aérea ensanche barcelonés (Wikipedia)

Siguen pendientes de fecha de implementación definitiva las muy debatidas y esbozadas grandes áreas peatonales del casco antiguo de Horta, de Sants-Hostafrancs o de Maternitat-Sant Ramon. En total, ya se han considerado y valorado en profundidad más de 20 posibles ubicaciones distintas.





Foto: C/ Roc Boronat, Poblenou, abierta al tráfico 'sin prioridad y a baja velocidad' (BCNECOLOGIA)

Tras el rechazo vecinal y del tejido asociativo local experimentado en los inicios del proyecto, cada caso concreto se trata de manera específica y, además, se consensúa en la medida de lo posible a través de un proceso de participación vecinal abierto por el Ayuntamiento, siendo el objetivo general dedicar el espacio "pacificado" (al considerarse que es arrebatado a los coches y devuelto a los ciudadanos) a incrementar las zonas verdes, áreas de ocio gratuito, espacios culturales e incluso iniciativas comerciales como las ferias y mercados eventuales.

Tras varios años de confrontación, la táctica sobrevenida del Ayuntamiento de Barcelona ha sido la de cambiar la política de hechos consumados y, en 2018, los gestores municipales aceptaron dedicar gran parte del espacio a actividades propuestas por los propios vecinos, como un parque infantil, un área de pícnic o pistas de petanca y tenis de mesa, consiguiendo, entre otros,



un aumento de un 30,7% del número de establecimientos comerciales en planta baja, que han pasado de 65 a 85.

Otra muestra del grado de flexibilidad táctica con que se está llevando a cabo el plan de peatonalización gradual es que la administración reconociendo algunos errores en la ejecución y viendo los efectos adversos generados, decidió abrir una de las calles afectadas, Roc Boronat, a un tráfico "sin prioridad y a baja velocidad", en una medida pensada sobre todo para que por ella circule uno de los nuevos autobuses verticales (que recorren la ciudad de mar a montaña).

El balance, hasta la fecha, y tras esta fuerte oposición de vecinos comerciantes y asociaciones, es modesto. Sobre todo si lo comparamos con las hasta 40 supermanzanas que estaban previstas en 2015. Sin embargo, tras esta actuación, la lectura positiva es que las administraciones locales deben ser conscientes de la importancia que tiene el consenso y la participación ciudadana en el desarrollo urbanístico y paisajístico de una ciudad. No basta con pensar "por todos" sino que es esencial el "pensar con todos". Más que de marcarse objetivos demasiado ambiciosos a corto plazo, es preferible hacer avances "flexibles y prudentes", generando la menor resistencia ciudadana posible.

Superada esta resistencia inicial, la supermanzana de Poblenou está ahora en pleno proceso de consolidación y embellecimiento. En 2019, se dio el primer paso para crear en ella un museo al aire libre con la instalación de seis esculturas de la serie *Guardianes*, del artista Javier Mascaró, situadas delante del Museo Can Framis. Para el Consistorio barcelonés, se trata de un perfecto ejemplo del enorme partido que se puede sacar a un espacio de más de 25.000 metros cuadrados.





10.4.5.2 El Estudio de Paisaje en Valencia:

Tras la entrada en vigor de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalidad Valenciana, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunidad Valenciana, conocida por sus siglas (LOTUP), se simplificó el panorama legislativo valenciano en su apartado urbanístico, territorial y paisajístico. Se derogaron y refundieron diversas leyes y reglamentos en un solo cuerpo normativo, con el fin principal de simplificar y clarificar el marco normativo vigente. Entre otros, fue derogado el Reglamento de Paisaje de la Comunidad Valenciana, aprobado por el Decreto 120/2006, de 11 de agosto, del Consell. Esta legislación autonómica específica en materia de paisaje fue pionera bajo las directrices del Convenio Europeo del Paisaje (Florencia, 2000) e introdujo diversos instrumentos para la protección, ordenación y gestión del Paisaje, entre los que se encontraban los Estudios de Paisaje, que han servido de ejemplo para otras Comunidades Autónomas.

El Estudio de Paisaje se configura como un instrumento de dinamización y de mejora de la calidad del territorio y una herramienta muy útil para orientar los futuros desarrollos urbanísticos y territoriales, preservando la identidad de cada lugar y contribuyendo a la funcionalidad de la Infraestructura Verde del territorio. Los Estudios de Paisaje, además, establecen criterios para zonificar el suelo no urbanizable y para la catalogación y conservación de los elementos estructurales del territorio que definen en mayor medida el carácter de un paisaje.

La LOTUP realiza una serie de modificaciones sustanciales, posteriormente actualizadas con la Ley 1/2019, de 5 de Febrero, de modificación de la LOTUP, que pretenden mejorar las determinaciones de carácter paisajísticas detallando, en su Anexo I, la información concreta que deberá contener:





a) Una breve descripción del plan, de sus objetivos principales y de sus relaciones con otros planes e instrumentos. Se analizará el territorio y las actividades y procesos con incidencia en el paisaje, existentes y previstas, en los ámbitos de la ordenación territorial y urbanística, cultural, medioambiental, agraria, social, turística y económica, así como en cualquier otro que pueda tener impacto sobre el paisaje.

b) La caracterización del paisaje y determinación de su valoración y fragilidad, mediante la delimitación, y análisis, de las unidades de paisaje (definidas según el artículo 8.d de esta ley) y de los recursos paisajísticos comprendidos en el ámbito de estudio. Se describirán los aspectos relevantes de la situación actual del paisaje y su contribución a la infraestructura verde, identificando los problemas o conflictos paisajísticos que lo degradan, conforme a las siguientes reglas:

1.º **Ámbito.** El ámbito de estudio se definirá a partir de consideraciones paisajísticas, visuales y territoriales, será independiente del plan o proyecto al que se refiera, e incluirá unidades de paisaje completas, con independencia de cualquier límite de naturaleza administrativa.

2.º **Unidades de paisaje.** Las unidades de paisaje se delimitarán en proporción a la escala del plan o proyecto de que se trate, atendiendo a las variables definitorias de su función y su percepción, tanto naturales como por causa de la intervención humana y serán coherentes con las delimitadas por planes y proyectos aprobados por la administración competente y con la unidades ambientales delimitadas en los procesos de evaluación ambiental.

3.º **Recursos paisajísticos.** Los recursos paisajísticos (entendiendo por tales, todo elemento o grupo, lineal o puntual, singular en un paisaje, que define





su individualidad y tiene valor ambiental, cultural y/o histórico, y/o visual) se identificarán según lo siguiente:

–. Por su interés ambiental: infraestructura verde del territorio y áreas o elementos del paisaje objeto de algún grado de protección, declarado o en tramitación, calificados de valor muy alto o alto por los instrumentos de paisaje, o con valores acreditados por las declaraciones ambientales.

–. Por su interés cultural y patrimonial: Áreas o elementos con algún grado de protección, declarado o en tramitación, y los elementos o espacios apreciados por la sociedad del lugar como hitos en la evolución histórica y cuya modificación de las condiciones de percepción fuera valorada como una pérdida de rasgos locales de identidad o patrimoniales.

–. Por su interés visual: Áreas y elementos sensibles al análisis visual cuya alteración puede hacer variar negativamente la calidad de la percepción, tales como: hitos topográficos, laderas, crestas, línea de horizonte, ríos y similares; perfiles de asentamientos históricos, hitos urbanos, culturales, religiosos o agrícolas, siluetas y fachadas urbanas, y otros similares; puntos de observación y recorridos paisajísticos relevantes; cuencas visuales que permitan observar los elementos identificados con anterioridad, la imagen exterior de núcleos urbanos de alto valor y su inserción en el territorio, y/o la escena urbana interior; y áreas de afección visual desde las carreteras.

4.º Valoración de paisaje. Se determinarán el valor paisajístico y las fragilidades paisajística y visual de cada unidad de paisaje y recurso paisajístico, conforme a lo siguiente:





–. Valor paisajístico (VP) es el valor asignado a cada unidad y recurso definidos en función de su caracterización (expresada mediante los parámetros, calidad, a determinar por técnicos especialistas (C), y opinión del público interesado, deducida de los procesos de participación pública (P) en su caso) y de su visibilidad, expresada mediante el coeficiente de visibilidad (v). C y P se calificarán cualitativamente conforme a la escala, muy bajo (mb), bajo (b), medio (m), alto (a) y muy alto (ma). VP se determinará de acuerdo con la expresión, $VP = [(C + P)/2] \cdot v$, y se calificará según la misma escala. En cualquier caso deberá atribuirse el máximo valor a los paisajes ya reconocidos por una figura de la legislación en materia de espacios naturales o patrimonio cultural.

–. Fragilidad del paisaje (FP) es el parámetro que mide el potencial de pérdida de valor paisajístico (VP) de las unidades de paisaje y recursos paisajísticos debida a la alteración del medio con respecto al estado en el que se obtuvo la valoración.

–. Fragilidad visual (VF) es el parámetro que mide el potencial de las unidades de paisaje y recursos paisajísticos para integrar, o acomodarse a una determinada acción o proyecto atendiendo a la propia fragilidad del paisaje (FP) y a las características o naturaleza de la acción o proyecto de que se trate según el volumen, forma, proporción, color, material, textura, reflejos, y bloqueos de vistas a que pueda dar lugar.

FP y FV deberán justificarse atendiendo a las circunstancias concurrentes, dando cuenta de la metodología empleada (preferentemente mediante procedimientos cuantitativos) y en todo caso calificarse de acuerdo con la escala a la que se refiere el apartado anterior.





c) Un análisis visual del ámbito de estudio con el objeto de determinar la visibilidad del paisaje como uno de los factores determinantes de su valoración, así como el de identificar y valorar los posibles impactos visuales de las actuaciones derivadas del plan sobre el mismo.

1.º La visibilidad del paisaje se determinará mediante la identificación de los recorridos escénicos (vías de comunicación, caminos tradicionales, senderos o similares, con un valor paisajístico excepcional por atravesar y/o tener vistas sobre paisajes de valor) el señalamiento de las vistas y zonas de afección visual hacia y desde las unidades y recursos, con respecto de puntos de observación significativos (vías de comunicación, núcleos de población, áreas de gran afluencia y lugares estratégicos por mostrar la singularidad del paisaje) que se calificarán como principales o secundarios en función del número de observadores potenciales, de la distancia y de la duración de la visión, y la determinación del coeficiente de ponderación del valor de las unidades y de los recursos paisajísticos en función de su visibilidad, o coeficiente de visibilidad (v).

2.º A efectos de determinar la visibilidad del paisaje, el análisis visual se realizará a partir de los puntos de observación, hasta distancias baja (500 m), media (1.500 m) y alta (más de 1.500 m y hasta 3000 m, o superior) y distinguiendo las zonas visibles desde los mismos o cuencas visuales, de las no visibles, mediante técnicas informáticas sobre cartografía a escala adecuada, (pudiendo a tal efecto hacerse uso de las herramientas puestas a disposición pública por el Instituto Cartográfico Valenciano) y apoyo de campo, y deberá documentarse con imágenes fotográficas panorámicas con la amplitud de ángulo y profundidad que se requiera en cada caso.

Según la calificación de los puntos de observación y de las zonas visibles desde estos, el análisis visual se sustancia en la siguiente calificación de los terrenos: zonas de máxima visibilidad, si son visibles desde algún punto de ob-





servación principal; zonas de visibilidad media, si son visibles desde más de la mitad de los puntos de observación secundarios; zonas de visibilidad baja, si son visibles desde menos de la mitad de los puntos de observación secundarios; y terrenos en sombra, si no son visibles desde ninguno de los puntos de observación considerados.

El coeficiente de visibilidad (v) tiene por finalidad trasladar la calificación cualitativa de la visibilidad del territorio a términos cuantitativos, tomando la forma de un número racional comprendido en el intervalo $[0 \text{ y } 1]$.

d) Los objetivos de calidad paisajística fijados en los ámbitos internacional, comunitario europeo, estatal, regional o local que tengan relación con el plan.

e) Los objetivos de calidad paisajística y criterios paisajísticos adoptados para la elaboración del plan con el fin de compatibilizar el desarrollo territorial y urbano con la preservación de los valores paisajísticos identificados, que deben ser congruentes con los fijados por el documento de alcance del estudio ambiental y territorial estratégico. Estos objetivos son la expresión de las políticas de paisaje en relación a cada unidad y recurso paisajísticos, teniendo en consideración las preferencias de la población conocidas mediante métodos participativos. Se fijarán para cada unidad y recurso identificados una vez reconocido su carácter y valor paisajístico, según las siguientes alternativas: preservación del carácter existente; restauración del carácter; mejora del carácter a partir de la introducción de nuevos elementos o la gestión de los ya existentes; creación de un nuevo paisaje; una combinación de los anteriores.

f) La evaluación de las alternativas seleccionadas en relación con el análisis paisajístico efectuado de acuerdo a los apartados anteriores, incluyendo la verificación del cumplimiento de los objetivos de calidad paisajística y la justifi-



cación de la idoneidad paisajística de la alternativa, que debe tener en cuenta también los posibles efectos acumulativos con otros planes o programas.

g) Los probables efectos significativos del plan o programa sobre el paisaje.

h) Las medidas y acciones necesarias para el cumplimiento de los objetivos de calidad paisajística, así como para prevenir, reducir y, en la medida de lo posible, compensar los efectos significativos importantes en el paisaje que puedan derivarse de la aplicación del plan. Deben incluirse las determinaciones paisajísticas necesarias para orientar la planificación y programación previstas. Estas medidas consistirán, con carácter general, en las siguientes:

1.º Catalogación de los paisajes de mayor valor.

2.º Integración en la infraestructura verde de los paisajes de mayor valor y de sus conexiones ecológicas, funcionales, paisajísticas y visuales.

3.º Establecimiento de normas de integración paisajística que definan los criterios de localización en el territorio y de diseño de nuevos usos y actividades.

Adecuación de las actuaciones a la morfología del territorio y el paisaje, evitando la urbanización de suelos con pendientes medias superiores al 50 %.

4.º Definición de programas de paisaje prioritarios para la preservación, mejora o puesta en valor de los distintos paisajes.

El documento de alcance del estudio ambiental y territorial estratégico podrá establecer la necesidad de completar el estudio de paisaje con el conte-





nido necesario para estudiar la integración paisajística de las propuestas del plan y, en su caso, de las alternativas estudiadas, en función del tipo, escala y contenido del mismo, con la siguiente información:

a) La valoración de la integración paisajística y visual de las actuaciones derivadas del plan y la identificación de sus posibles impactos sobre el paisaje. Se analizará y valorará la fragilidad del paisaje para acomodar los cambios sin perder su valor o su carácter, los cambios en la composición de vistas hacia el mismo y los efectos sobre su calidad visual.

b) Los resultados y conclusiones de la valoración anterior, justificados mediante técnicas gráficas de representación y simulación visual del paisaje que muestren la situación existente y la previsible con la actuación propuesta antes y después de poner en práctica las medidas correctoras.

c) Las medidas de integración paisajística necesarias, no solo para mitigar los impactos paisajísticos y visuales definidos, sino también para mejorar el paisaje y la calidad visual del entorno, con su correspondiente programación.





Foto: Gata de Gorgos desde la Cova Ampla del Montgó. Fuente: Geomap

En cuanto a las modificaciones introducidas por la LOTUP a los originales Estudios de Paisaje, se ha producido una simplificación de los Catálogos de Paisaje, que limita a una "catalogación de los paisajes de mayor valor" cuando en la anterior normativa derogada se detallaban los elementos que se debían incluir o la tramitación de los mismos. Por otro lado, se estima demasiado intervencionismo en otros apartados como, por ejemplo, la fórmula matemática introducida para la valoración del paisaje. La valoración paisajística debería realizarse mediante metodologías técnicas de general aceptación y no imponer una única fórmula matemática para ello.

10.4.5.3 La implantación industrial de baja intensidad en el Parque Tecnológico de Málaga:

Actualmente nadie duda del importante papel que juegan las distintas Administraciones Públicas en el fomento del desarrollo de empresas de alta





tecnología. Los Parques Tecnológicos han supuesto una nueva manera de entender el proceso de implantación industrial, anteriormente basado exclusivamente en el modelo de "polígono industrial", que, sin embargo, era totalmente ineficaz para el desarrollo de las industrias de vanguardia y alta tecnología actuales.

En palabras del Profesor Gutiérrez Colomina, *"la implantación y localización de las nuevas tecnologías requieren dotar de una mayor calidad ambiental al espacio destinado a la función industrial, que no debe ser incompatible en absoluto con las exigencias de la empresa moderna. Debido a ello, en Estados Unidos e Inglaterra, y posteriormente en el resto del mundo, se ha venido gestando un nuevo modelo de asentamiento industrial denominado "Parque Tecnológico".*²⁶²

El sistema de parques tecnológicos pretende enfatizar el vínculo entre la ciencia y la técnica, entre la investigación pura, que se desarrolla fundamentalmente en los recintos universitarios, y su aplicación a la tecnología avanzada que tiene lugar en las empresas privadas dedicadas a ello. Este *"apoyo continuo al nacimiento de empresas"*, favorece el *"spinoff"*, es decir, empresas que se crean a partir de otras que, en su estado de madurez, necesitan de nuevas ideas o soluciones y que implican, a su vez, una nueva instalación.

En el caso de Málaga, fue la Administración Autonómica (Junta de Andalucía), quien tomó la iniciativa de crear suelo industrial tecnológico, pero lo realmente innovador fue la intervención de la Administración Local (Ayuntamiento de Málaga). Este consenso tan necesario entre administraciones territoriales con distintas competencias sobre la misma materia, propició la incorpora-

²⁶² Gutiérrez Colomina, V. *"El protagonismo municipal en el desarrollo local: el parque tecnológico de Andalucía"*. Afers Internacionals, núm. 47, pp. 89-106. Fundación CIDOB, 1999.





ción al proyecto de los agentes sociales y económicos mas representativos de la provincia y atrajo la atención de varias empresas internacionales.

En 1985, la Junta de Andalucía encarga un estudio a la consultora japonesa Technova para analizar la viabilidad de un Parque Tecnológico y determinar en su caso la mejor ubicación. Los resultados de ese estudio mostraron que era la Costa del Sol el lugar idóneo para su ubicación. A finales de 1988 se firma un acuerdo entre la Junta de Andalucía y el Ayuntamiento de Málaga para su construcción y el 9 de diciembre de 1992 se inaugura finalmente el Parque. El lugar elegido, con ciento setenta hectáreas de terreno, estaba situado a trece kilómetros del centro de la capital, a siete del Campus Universitario de Teatinos y a seis del Aeropuerto de Málaga-Costa del Sol.



Foto: Vista Aérea PTA. Diario La Opinión de Málaga.



Concebido en sus orígenes como un núcleo de dinamización tecnológica de la industria en Málaga y en Andalucía, esta dinamización fue entendida en sentido cualitativo como el soporte de funciones, tales como la generación de conocimientos científicos y tecnológicos, la implantación de actividades industriales y de servicios de alta calidad, lo que permitió la aplicación y experimentación de las nuevas tecnologías y finalmente, el establecimiento de unas estructuras de servicios tecnológicos y de formación orientados hacia las empresas e instituciones. Las primeras empresas que se ubicaron en el Parque Tecnológico de Andalucía (que se constituyó con un capital de 45 millones de pesetas), fueron Hughes Microelectronics (pionera en España en el sector de la fabricación electrónica), CETECOM (actual AT4 Wireless), Ingenia y la incubadora del Centro Europeo de Empresas e Innovación, Bic Euronova.

Tras su inauguración, la inversión total realizada en la construcción del Parque ha alcanzado los 690 millones de euros, de los que 152 millones proceden de la iniciativa pública y 538 millones de la privada. Desde 1998, es la sede de la Asociación de Parques Científicos y Tecnológicos de España (APTE). En el año 2015, la tecnópolis contaba con 16.774 trabajadores en 626 empresas que facturaron 1.625 millones de euros, alguna de ellas de ámbito internacional como Oracle Corporation (segundo centro neurálgico en Europa tras el de Dublín), 2Accenture, TDK, Ericsson3 0 Huawei.

En 2019, el Parque ya contaba con 644 empresas instaladas, casi 20.000 trabajadores y más de 2.000 millones de euros de facturación. En Octubre de 2020, se crea la marca "Málaga TechPark" dirigida a ampliar su proyección internacional y a potenciar su grado de identificación con el entorno local de Málaga.





El diseño y desarrollo del PTA se realiza con un alto nivel de calidad en urbanización e infraestructuras, así como en servicios y equipamientos sociales y deportivos. Más del 20% de su superficie se ha destinado a zonas verdes (medianas arboladas, jardines, cinturón verde perimetral, etc.). Los equipamientos públicos ocupan una superficie total de 69.906 m², destinados a zonas deportivas de amplios usos (34.954 m²), actuaciones de carácter social (17.476 m²) y usos comerciales (17.476 m²). La ordenación del Parque se completa con las parcelas destinadas a servicios y actividades complementarias (64.489 m²).



Foto: Edificaciones de baja intensidad en PTA. Wikipedia.

Su diseño integrado, la flexibilidad de usos y su parcelación (desde 2.500 m² hasta más de 70 m², susceptibles tanto de segregación como de agrupación) hace compatible cualquier necesidad de instalación, sea cual sea el formato de la empresa interesada. Cada parcela dispone, además, de una completa red de suministro y están dotadas de redes de telecomunicaciones, Red Digital



de Servicios Integrados (RDSI) y otros servicios tales como regulación del tráfico de vehículos y suministro de gas.

Esto ha garantizado un desarrollo local sostenible, ininterrumpido y permanente, que, además, se ha ido encauzando a través del Plan Estratégico de iniciativa municipal, y se ha vertebrado con el conjunto de las instituciones sociales de la ciudad. No sólo ha supuesto el mayor impacto en la economía malagueña de las últimas décadas sino que su integración paisajística en el entorno ha supuesto un ejemplo a nivel internacional.

10.4.5.4 Impacto socioeconómico del proyecto paisajístico “Caminito del Rey” en Málaga:

El Caminito del Rey es un senda aérea construida en las paredes del Paraje Natural del Desfiladero de los Gaitanes en el pantano de El Chorro. Es un camino adosado al citado desfiladero con una longitud de 3 kilómetros que cuenta con largos tramos y con una anchura de apenas 1 metro. Se inicia en el término municipal de Ardales, atraviesa terrenos de Antequera y concluye en El Chorro, perteneciente a Álora. Este camino está colgado en las paredes verticales del desfiladero y a una distancia media de 100 metros sobre el río.

Fue construido entre 1901 y 1905 por la Sociedad Hidroeléctrica del Chorro, propietaria del Salto del Gaitanejo y del Salto del Chorro, con el objeto de crear un acceso entre ambos “saltos de agua” y así facilitar tanto el paso de los operarios de mantenimiento como el transporte de materiales y la vigilancia de los mismos. El camino comenzaba junto a las vías del tren de Renfe y recorría el Desfiladero de los Gaitanes, comunicando y facilitando el paso entre ambos lados. Para inaugurar esta obra, el rey Alfonso XIII se desplazó en 1921 hasta el lugar en la presa del Conde del Guadalhorce cruzando para ello el camino previamente construido. Fue a partir de este momento cuando las gentes co-





menzaron a denominar a aquel camino como Caminito del Rey, nombre que se mantiene en la actualidad.

El paso del tiempo, el abandono y la falta de mantenimiento llevaron a esta importante y singular obra a deteriorarse hasta el punto de hacerla impracticable. En casi todo el recorrido habían desaparecido las barandillas y había zonas en el pavimento destruidas, quedando a la vista sólo la viga de la base. Su peligrosidad y el hecho de ser una de las zonas de escalada más importantes de Europa contribuyeron a incrementar su fama de "lugar de riesgo", lo que ocasionó numerosos accidentes (algunos de ellos, mortales) a lo largo de los años.

Tras los fallecimientos de cuatro aficionados a la escalada y excursionistas entre los años 1999 y 2000, la Junta de Andalucía decidió cerrar los accesos al camino, demoliendo su sección inicial a fin de evitar el paso de los visitantes. No es hasta el año 2014 cuando, por iniciativa de la Diputación Provincial de Málaga, se inicia el proceso de restauración completa del mismo inaugurándose el 28 de marzo de 2015.

Este camino voladizo es perfectamente visible desde la vía férrea y su arriesgada construcción y los pintorescos paisajes que desde allí se vislumbran han atraído, desde esa fecha, a miles de visitantes, llegando incluso a estar propuesta su candidatura ante la UNESCO como Patrimonio de la Humanidad. Desde la carretera que une Álora con El Chorro, y a la entrada del desfiladero, se puede ver un pequeño y pintoresco puente que une la pasarela que discurre por ambas paredes. Desde el puente sigue el camino peatonal instalado en la roca vertical que termina en la línea férrea de Córdoba a Málaga.





Foto: Caminito del Rey, Javier Flores.

El Desfiladero de los Gaitanes está situado en la parte occidental de la Cordillera Bética y, en su conjunto, el cañón cuenta, en ciertos sectores, con paredes de más de 300 metros de altura y con anchuras menores a 10 metros. Está excavado básicamente en calizas y dolomías del Jurásico, existiendo también en la zona afloramientos rocosos del Mioceno. En la zona, existen una veintena de cavidades, algunas de ellas colgadas varias decenas de metros por encima del curso del río, y cuya evolución se ha visto afectada por el progresivo encajamiento del río Guadalhorce, que ha ido profundizando el desfiladero en sucesivas etapas.



EL PAISAJE COMO ELEMENTO INTEGRADOR DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y EL URBANISMO: ESPACIOS URBANOS, PERIURBANOS Y RURALES



Foto: Caminito del Rey, Acceso Norte, Diputación de Málaga

La recuperación de este lugar emblemático no sólo ha supuesto la creación de un foco de atracción de visitantes sino que ha sido un elemento dinamizador del turismo basado todo ello en la consideración del paisaje como un recurso social y económico.

Han sido numerosos los premios recibidos por este Proyecto. De carácter internacional podemos citar el Premio de Arquitectura del Archmarathon de Milán (2015), el Premio de la X Bienal Iberoamericana de Arquitectura y Urbanismo de Sao Paulo (2016), los Premios "Europa Nostra", "Grand Prix" y del Público de la Unión Europea (2016) o el Certificado "Biosphère" del Instituto de Tu-





rismo Responsable (2018). A nivel nacional, se citan el Premio Aster de Marketing, de la Escuela de Negocios ESIC (2020), el III Premio Nacional "Ciudad y Territorio Albert Serratosa", del Colegio de Ingenieros, Canales y Puertos y la Fundación Caminos (2019), el Premio Andalucía del Turismo (2016), la Placa al Mérito Turístico concedido por el Consejo de Ministros (2016), la XIII Bienal Española de Arquitectura y Urbanismo (2015) o el Premio "El Caminante" al Producto Turístico del año del Diario "El Mundo" (2015).

En cuanto al impacto económico del Proyecto "Caminito del Rey" en Málaga y, de forma especialmente apreciable, en su entorno geográfico más directo, ha sido exponencial. La transformación de este espectacular paraje medioambiental y su conversión en uno de los grandes atractivos de la provincia ha generado un impacto económico y turístico incuestionable, refrendando la apuesta que en su día hizo la Diputación Provincial por recuperar este espacio.

Los últimos estudios realizados por el ente supramunicipal, correspondientes al pasado mes de febrero de 2020, elevan a 23,27 millones de euros el impacto directo sobre la economía malagueña, un 37,4% más que en 2017. El valor crece hasta los 44,3 millones si se incorpora al análisis la denominada producción indirecta e inducida, equivalente a 21 millones. Tomando como referencia estos parámetros y el crecimiento registrado en el número de personas que desde su apertura han acudido a recorrer esta senda, el gasto total realizado por los visitantes fue el año pasado fue de 26,7 millones, de los cuales casi 18 fueron de los turistas (50% más) y los restantes 8,7 de excursionistas.

Otra de las consecuencias más evidentes de la transformación del Caminito del Rey es el crecimiento de la oferta de alojamiento turístico en su entorno directo. Si en 2016 se contabilizaban 210 establecimientos, en 2019 se





había producido un crecimiento del 126%, existiendo 474 establecimientos, con 5.660 plazas. (1,4% de los establecimientos y el 1,6% de las plazas respecto al total provincia. Respecto a las zonas de interior, suponen el 10,1% de los establecimientos y el 13,6% de las plazas).

La repercusión de esta mejora se deja notar, igualmente, sobre el empleo. Según las encuestas realizadas por el organismo provincial, en 2019, toda esta actividad permitió la generación de 533 empleos, de los cuales 305 fueron directos, mientras los 228 restantes fueron indirecto o inducidos. De nuevo, el incremento sobre el análisis de 2017 es apreciable, como demuestra el hecho de que en aquella ocasión se hablaba de la creación de 382 empleos (214 directos).

Los datos trasladados por la empresa encargada de la explotación comercial del paraje, constatan una tendencia creciente en la cifra de visitantes al emplazamiento, lo que demuestra que se trata de un recurso turístico que en sí mismo genera un efecto multiplicador en el desarrollo turístico de su área de influencia. La asistencia media en el año 2019 supuso el 96% de su capacidad de carga total. En términos absolutos, en 2019, fueron 328.000 los visitantes al Caminito (304.500 visitantes en 2017), mientras las visitas al entorno alcanzaron las 344.820.

Tal ha sido el éxito del Proyecto, que la Diputación Provincial de Málaga, en colaboración con los Ayuntamientos de la zona y con el resto de administraciones implicadas, se encuentra ejecutando nuevas acciones complementarias tales como el túnel de acceso (se le ha dotado de iluminación) y el Centro de Recepción de Visitantes y aparcamiento (en la zona del acceso norte), a los efectos de la mejora en el servicio.

10.4.5.5 La Gran Senda de Málaga:





La Gran Senda de Málaga (GR 249) es un sendero de Gran Recorrido (GR) que da la vuelta a la provincia de Málaga siguiendo su perímetro a lo largo de más de 650 kms. En sus 35 etapas, este GR permite al senderista conocer tanto la costa como el interior de la provincia y los numerosos y distintos paisajes existentes.

Esta iniciativa de la Diputación Provincial de Málaga introduce de forma transversal el elemento paisajístico en las distintas competencias que el ente provincial desarrolla. Así, la definen como una infraestructura deportiva enlazada con otras actividades tales como: rafting, vías ferratas, piragüismo, descenso BTT, escalada o descenso de cañones, un sendero que recorre 4 parques naturales, 2 reservas naturales y 3 parajes naturales, un viaje por las distintas culturas de la provincia de Málaga a través del conocimiento de su patrimonio histórico, sus tradiciones y los productos singulares integrados en un distintivo denominado "SABOR A MALAGA", un recurso turístico con miles de puntos de interés (museos, monumentos, espacios culturales, yacimientos, etc.), fabulosa naturaleza, establecimientos relacionados con la restauración y la hotelería, o actividades turísticas relacionadas con la información y el ocio (balnearios, bodegas, miradores, puertos deportivos, campos de golf, oficinas de turismo...) o una posibilidad de desarrollo de actividades emprendedoras relacionadas con la Gran Senda.



Foto: Senda Litoral, Diputación de Málaga

La Gran Senda de Málaga es, en resumen, una ruta pionera en Andalucía al incorporar la variedad territorial y ambiental de toda una provincia, integrándola en un único recorrido que estimula el interés por sus espacios naturales y promoviendo las visitas a los municipios malagueños. Además, supone un punto de encuentro entre el medio ambiente, el deporte, el turismo y las oportunidades de empleo, fomentando el desarrollo integrado de la provincia de Málaga desde la perspectiva del enfoque sostenible. Tiene un recorrido de 850 kilómetros con 35 etapas y 5 variantes, atravesando 9 comarcas, 52 cascos urbanos (lo que representa el 54% de la provincia) y 59 términos municipales (61% de la provincia). Es también un sendero de Gran Recorrido (GR-249) que enlaza con los senderos existentes en la provincia, con el Camino Mozárabe de Santiago (GR 245) y que forma parte de la red nacional y europea de senderos conectando, entre otros, con el Gran Recorrido europeo (GR-92 E-12), que atraviesa el arco mediterráneo finalizando en Grecia.



Al igual que el Caminito del Rey, esta iniciativa ha recibido numerosos premios entre los que caben destacar el I Premio a las Buenas Prácticas Locales por la Biodiversidad 2018, convocado por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), por la sensibilización ciudadana sobre el medio natural, el Premio Caminante al producto turístico del año del Diario El Mundo (2017) y el II Premio a las Buenas Prácticas Locales por la Biodiversidad 2020, convocado por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), por la recuperación de hábitats de anfibios en torno a la Gran Senda.



Foto: Senda de los pescadores, Diputación de Málaga.



CAPÍTULO 11: CONCLUSIONES

11.1 PLANTEAMIENTO INICIAL DE LA INVESTIGACIÓN

11.2 DESARROLLO Y CUESTIONES INCIDENTALES

11.3 CONCLUSIONES FINALES

RESUMEN: *En este último Capítulo se llegan a una serie de conclusiones partiendo del reconocimiento del paisaje como elemento constitutivo de la calidad de vida de las personas cuya garantía se encuentra a cargo del Estado,. Ello implica sentar las bases para erigir al paisaje como un bien jurídico susceptible de ser elevado a la categoría de derecho y, por lo tanto, merecedor de protección jurídica, concibiéndolo como un derecho colectivo (por corresponder a un interés supraindividual e indivisible) que se caracteriza por el hecho de proyectarse de manera unitaria a toda una colectividad.*

11.1 PLANTEAMIENTO INICIAL DE LA INVESTIGACIÓN

Intentar definir el *Paisaje* desde un punto de vista jurídico, habría sido catalogado como un despropósito hasta hace algunos años ya que, tradicionalmente, para los juristas, el paisaje siempre había sido una entelequia ligada a lo estético. El concepto de paisaje siempre había sido estudiado desde el campo de las artes (la pintura, la fotografía, la poesía) o en disciplinas como la geografía, la ecología, la arquitectura, el diseño y, por tanto, era un concepto que resultaba totalmente ajeno e irrelevante para el Derecho. Actualmente,





dicha percepción extrajurídica no sólo ha cambiado sino que, incluso, en el ámbito internacional, el paisaje ha alcanzado la categoría de bien jurídico, hasta el punto de reconocerse la existencia de un verdadero "Derecho al Paisaje".

Es por ello que esta investigación se inicia con unas breves referencias a aquellas disciplinas que, con anterioridad a cualquier planteamiento jurídico, muestran su interés por los elementos paisajísticos sin olvidar que, dada la especial naturaleza de dichos elementos, es imposible desvincular su estudio y limitarnos a un punto de vista estrictamente jurídico porque su propia definición parte de un enfoque multidisciplinar.

Actualmente, el paisaje, no puede ser un tema ajeno a los intereses de las ciencias jurídicas ni de los estudiosos del Derecho y, en tal sentido, conocer las razones por las cuales el paisaje debe ser considerado como un bien merecedor de protección jurídica específica, era el propósito de esta investigación.

El primer reto que se planteaba desde una perspectiva jurídica, tuvo que ver, como hemos dicho, con su carácter polisémico y variedad conceptual, característica que pone en evidencia la dificultad para poder determinar el objeto de protección. Es por ello que se ha intentado unificar el concepto de paisaje, centrándonos en tratar de hallar un punto de encuentro entre las concepciones ligadas a los diferentes enfoques disciplinares y sectoriales, que le son propios; esfuerzos de los que no se han obtenido avances satisfactorios. Para ello ha sido fundamental el Convenio Europeo del Paisaje, el instrumento jurídico más importante en materia de protección paisajística a nivel internacional y que define el paisaje como *"cualquier parte del territorio tal y como la perciba la población, cuyo carácter sea el resultado de la acción y la interacción de factores naturales y/o humanos"*, definición que adoptamos como punto de partida para nuestro análisis.





Otra definición que resultaba importante precisar era la de Estado Social y Democrático de Derecho, por cuanto es el modelo de Estado el que determina el reconocimiento de los asuntos que son del interés de la sociedad y que, por tanto, merecen tratamiento jurídico. De este modo, la definición ontológica de un Estado, como Social y Democrático de Derecho, supone de manera especial el compromiso por la defensa de contenidos jurídicos materiales y la realización progresiva de los objetivos propios que dimanan del término "social" así como el papel de la ciudadanía, a través de los mecanismos de participación que, tanto la Constitución Española de 1978 como las normas dictadas al respecto, motivan la planificación y desarrollo de actuaciones positivas con el fin de incrementar la capacidad del Estado para la resolución de los problemas sociales, en aras de garantizar la efectividad de los principios y derechos tanto individuales como colectivos.

Bajo esta premisa, no resulta casual que los países en los cuales existen actualmente mayores desarrollos en los modelos de protección y gestión del paisaje, sean aquellos orientados bajo la idea de Estado Social y Democrático de Derecho, entre los que se destacan Suiza, Inglaterra, Alemania, Francia, Nueva Zelanda, Italia y España, los cuales se constituyen en referente obligado para cualquier abordaje sobre el tema. Tampoco hay que olvidar que en el Derecho internacional y comparado existen numerosos instrumentos en los cuales se han hecho importantes y valiosas referencias al paisaje. Entre ellos se destacan la Convención para la Protección de la flora y fauna y las Bellezas Escénicas de América (suscrita en Washington el 12 de octubre de 1940), la Recomendación Concerniente a la Salvaguarda de la Belleza y el Carácter de los Paisajes y Lugares (emitida en 1962 por la UNESCO) y la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural (realizada en París en 1972), instrumentos que han sido considerados como los antecedentes normativos más significativos que sirvieron de base para la adopción de la Convención Europea del Paisaje, por parte del Consejo de Europa, en el año 2000.





Estos antecedentes no hacen sino mostrar que, en las últimas décadas del siglo XX, el paisaje se convierte, por fin, en una verdadera figura política, entrando tanto en las legislaciones de muchos países europeos como en las normativas internacionales sobre el patrimonio natural y cultural, idea que se ve reflejada en actuaciones como la de la trigésimo quinta sesión del Comité de Patrimonio Mundial de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Tecnología (UNESCO), celebrada en París entre el 19 de junio y el 29 de junio de 2011, en la que se declaran varios paisajes culturales como patrimonio cultural de la humanidad.

A modo de ejemplo, en Costa Rica, la Jurisprudencia Constitucional le ha otorgado un importante reconocimiento, reconociendo que, desde un punto de vista psíquico e intelectual, el estado de ánimo depende también de la naturaleza, por lo que también al convertirse el paisaje en un espacio útil de descanso y tiempo libre es obligación su preservación y conservación.

En España, algunas Comunidades Autónomas han aprobado leyes de regulación específica del paisaje y han iniciado, a diferentes ritmos, la implementación de principios, políticas y medidas de protección y gestión de éste, en concordancia con los objetivos trazados por el Convenio Europeo del Paisaje.

A la luz de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, se ha considerado al paisaje *"como un interés jurídico colectivo que conlleva determinados deberes de protección por parte de los poderes públicos y puede suponer también, la limitación de otros derechos o intereses particulares"*.

España, pese a proclamarse como un Estado Social y Democrático de Derecho, con una gran diversidad y belleza de sus paisajes, aún carece de un verdadero ordenamiento jurídico que permita salvaguardar efectivamente los





intereses paisajísticos, pues a pesar de las normas sectoriales y autonómicas existentes, la descoordinación y desorganización competencial provoca que dichas normas nazcan desprovistas de herramientas eficaces de protección y gestión, razón por la cual, abordar el estudio del paisaje en nuestro país es una tarea inaplazable por las múltiples implicaciones que tiene para la vida en sociedad.

Por ello, la primera cuestión a plantear en torno a la necesidad de proteger el paisaje mediante instrumentos jurídicos, invita necesariamente a preguntarse cuáles son las razones que permitirían considerar al paisaje como un bien merecedor de protección jurídica específica en un Estado Social y Democrático de Derecho. Y para hallar respuesta, debemos acudir a la exposición de las características del paisaje que, desde nuestra perspectiva, resultan ser las más destacadas para merecerle la valoración de bien jurídico, en el contexto internacional.

Concluimos en primer lugar, que el paisaje es un recurso que aporta calidad de vida e identidad en la ciudadanía para, posteriormente, considerar que es un elemento indispensable para el desarrollo sostenible. También, que tiene una relación directa y esencial con el desarrollo económico de un país, especialmente para el sector turístico; y, finalmente, que es un recurso independiente del medio ambiente y por tanto merecedor de protección específica. Características que, sumadas y armonizadas a la luz de nuestro ordenamiento constitucional, nos permiten defender la tesis de que existen razones suficientes para que, el paisaje deba ser considerado como un bien relevante para el Derecho y, por tanto, merecedor de tutela jurídica.

Tratar de identificar qué nos brinda el paisaje puede llevarnos a pensar que tan solo motivos de inspiración para escribir poesía, componer piezas musicales, pintar o tomar una buena fotografía. Sin embargo, aunque tales acciones





no quedan excluidas, actualmente al paisaje se le reconoce su estrecho vínculo con la vida de las personas, hasta llegar a concebirlo como un valioso factor de calidad de vida y patrimonio natural y cultural de la humanidad. Siendo cierto que todo ello quizás haya devenido de la necesidad, que ahora tiene el hombre, de recuperar la armoniosa relación que por siglos existió entre la naturaleza y la gestión humana, relación sin la cual son cada vez mas restringidas sus opciones de supervivencia.

En lo que respecta a su consideración como un recurso que aporta calidad de vida, no son pocas las apreciaciones que se han esbozado sobre la incidencia directa que tiene el paisaje para el bienestar e, incluso, para la felicidad de las personas. Se parte de la premisa según la cual el paisaje es necesario en el ámbito espiritual y estético, por cuanto su percepción, a través de los sentidos, provoca sensaciones, emociones y sentimientos altamente gratificantes, que no solo contribuyen a la paz interior, sino que pueden evocar en las personas recuerdos, imágenes y pensamientos que lo llevan a un estado placentero, completamente natural, que es reconocido como beneficioso para la salud física y mental de las personas.

Esta idea encuentra soporte en la definición de calidad de vida, planteada por la Organización Mundial de la Salud, en los siguientes términos:

1.- Es la percepción que un individuo tiene de su lugar en la existencia, en el contexto de la cultura y del sistema de valores en los que vive y en relación con sus objetivos, sus expectativas, sus normas, sus inquietudes. Se trata de un concepto muy amplio que está influido de modo complejo por la salud física del sujeto, su estado psicológico, su nivel de independencia, sus relaciones sociales, así como su relación con los elementos esenciales de su entorno.





2.- De lo anterior se desprende un concepto de calidad de vida integrador, omnicomprensivo y referido tanto a condiciones objetivas, como a componentes subjetivos de la vida del ser humano, que vincula al hombre al medio y lo hace depender de él en su búsqueda del bienestar. O lo que es lo mismo: se hace depender la calidad de vida humana de la calidad de vida del medio, de manera que no hay calidad de vida sin cuidado del entorno natural.

Estos planteamientos permiten concluir que para la OMS, el paisaje, al ser una representación que se hace el individuo de un lugar determinado y del entorno donde se desenvuelve, influye de manera innegable en su calidad de vida al proporcionar placer a sus sentidos y, en consecuencia, bienestar, tanto como otros aspectos vitales indicados en la definición.

Desde el punto de vista jurídico, el concepto de calidad de vida, pese a ser por antonomasia el ejemplo de "concepto jurídico indeterminado", ha tenido diferentes consideraciones a nivel internacional, lo que se evidencia en las referencias a éste ligadas a postulados de indiscutible valor normativo, como los contenidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos-hasta el punto de ser catalogado como un verdadero *valor jurídico*.

Ahora bien, toda vez que el concepto de paisaje está integrado por valores múltiples (históricos, medioambientales, culturales, estéticos, etc), reconocer hoy su estrecha relación con la calidad de vida de las personas, implica una visión integral del bienestar, no solo referida a los recursos materiales, sino también, a cuestiones o sensaciones psicológicas, estéticas o estados de ánimo, tales como la belleza o la armonía de los paisajes, la tranquilidad del entorno o el equilibrio natural, así como a ese bienestar anímico que ya ha entrado como un elemento más en la demanda ciudadana.





Este argumento ha sido acogido por el Convenio Europeo del Paisaje, como eje principal de sus consideraciones para reconocerlo como un componente esencial del marco vital de toda persona y de las organizaciones sociales, al decir en su preámbulo que *"...el paisaje es un elemento importante de la calidad de vida de las poblaciones en todas partes: en los medios urbanos y rurales, en las zonas degradadas y de gran calidad, en los espacios de reconocida belleza excepcional y en los más cotidianos"*.

En definitiva, partir del reconocimiento del paisaje como elemento constitutivo de la calidad de vida de las personas, cuya garantía se encuentra a cargo del Estado, implica sentar las bases para erigir al paisaje como un bien jurídico susceptible de ser elevado a la categoría de derecho y, por lo tanto, merecedor de protección jurídica. Este reconocimiento resulta viable, es acorde con nuestro modelo de Estado y encontraría sustento en las disposiciones en ella contenida.

Gracias a ello, el paisaje llega a incluirse en el grupo de derechos susceptible de protección no sólo a nivel normativo sino también a través de las acciones populares, como mecanismos judiciales diseñados por el poder constituyente para la defensa real y efectiva de los derechos e intereses colectivos; esto sin detrimento de que pueda, además, ser considerado como un elemento vinculante para efectos de la definición de políticas de ordenación del territorio, que sean implementadas tanto en proyectos públicos como privados.

En una época en la que el deterioro del medio ambiente avanza de manera progresiva en todo el planeta no es ni mucho menos irrelevante hablar de un modelo de desarrollo que defienda una relación armoniosa con la naturaleza y que se ha venido a denominar *Desarrollo Sostenible*.





Este concepto fue introducido por primera vez en el informe de la Comisión Internacional sobre Medio Ambiente y Desarrollo, de las Naciones Unidas, en el año de 1987, más conocido como el Informe Brundtland y titulado *"Nuestro futuro Común"*, y se concibió como un llamamiento a la comunidad internacional para la concienciación de la necesidad de garantizar el progreso social y económico sin poner en peligro la supervivencia de las generaciones futuras que se podrían ver amenazadas por el uso indebido de los limitados recursos naturales y culturales. Se consideró que el desarrollo sostenible era una condición indispensable para poder disfrutar de calidad de vida en el presente y en el futuro.

La evolución del concepto de calidad de vida también ha sido relevante. Si en un primer momento, dicha expresión aparece en los debates públicos en torno al medio ambiente y al deterioro de las condiciones de vida urbana, durante la década de los 50 y a comienzos de los 60, el creciente interés por conocer el bienestar humano y la preocupación por las consecuencias de la industrialización de la sociedad hacen surgir la necesidad de medir esta realidad a través de datos objetivos, y desde las Ciencias Sociales se inicia el desarrollo de los indicadores sociales, estadísticos que permiten medir datos y hechos vinculados al bienestar social de una población. Estos indicadores tuvieron su propia evolución siendo en un primer momento referencia de las condiciones objetivas, de tipo económico y social, para en un segundo momento contemplar elementos subjetivos.

Posteriormente, en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en el año de 1992, se señaló que *"Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza"*.





De la definición dada en el Informe Brundtland, tomada como principal referencia, se puede inferir que son dos las ideas fundamentales que encierra el modelo de Desarrollo Sostenible: la primera es la necesidad de satisfacción de bienes primarios para la comunidad en general, entendidos estos como aquellos que se presume que todo ser racional desearía cualquiera que fuera su plan racional de vida; la segunda es el carácter limitado de los recursos que, junto a otros factores concurrentes tales como la ampliación de las opciones de consumo y de las comodidades, la tecnificación de las formas de producción, el aumento de las interacciones sociales y el cambio de los patrones de vida, genera la paradoja de poner en riesgo las posibilidades de las generaciones futuras, al satisfacer desmesuradamente las necesidades presentes.

El crecimiento económico, fruto de la dinámica de la libertad económica, puede tener un alto costo ecológico y proyectarse en una desenfrenada e irreversible destrucción del medio ambiente, con las secuelas negativas que ello puede aparejar para la vida social. La tensión desarrollo económico-conservación y preservación del medio ambiente, que en otro sentido corresponde a la tensión bienestar económico-calidad de vida, debe orientarse normativamente al equilibrio con objeto de la conservación y preservación del medio ambiente y de la calidad de vida de la población. De este modo, el paisaje, por ser un concepto muy relacionado con el medio ambiente (aunque diferenciable) debería ser considerado también como un elemento central en el diseño de las herramientas propias del desarrollo sostenible.

El fondo subyacente, pues, no es de orden tecnológico sino ético y social, pues lo que se requiere no es tanto más regulación o investigaciones científicas, sino una conversión y transformación de las actitudes y de las relaciones de los diferentes actores sociales con la naturaleza y con el paisaje.





En palabras de Caballero y Zoido (2008), en la relación de cada sociedad con su paisaje, lo que se requiere es transmitir *"la idea de que el entorno próximo de toda sociedad, el marco en el que se desenvuelve, constituye un legado y testimonio accesibles a la experiencia cotidiana; un marco vital en el que están presentes las acciones de todas las generaciones que lo han ocupado y que debe ser asimilado y gestionado, en el presente y proyectado hacia el futuro"*²⁶³.

Pese a ser un recurso intangible y estar sometido a una demanda fluctuante en función de las relaciones sociales y culturales, el paisaje se ha posicionado como un recurso estratégico para el desarrollo económico de un país como el nuestro y en especial para el progreso del sector turístico.

Es importante mencionar que el turismo se ha convertido en una de las actividades económicas más importante y de creciente valor para el desarrollo socio-económico y cultural de muchas regiones, debido a que no solo impacta al propio sector, sino que influye fuerte y directamente en otros, contribuyendo de esta manera al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes.

Dicho protagonismo ha sido impulsado, en gran parte, por la demanda cada vez mayor de espacios que permitan desarrollar actividades de descanso y ocio, en donde se exigen ciertas condiciones que permiten el goce de los sentidos y que remiten necesariamente a la idea de paisaje. Podríamos hablar entonces del binomio paisaje-turismo, pues es clara y evidente la interacción entre ambos, toda vez que la organización de una actividad turística está en gran parte soportada por la calidad del paisaje y la atracción que éste ejerce, lo cual lo convierte en un bien de consumo con ocasión de dicha actividad; y dada la valoración económica que se le asigna, posibilita el diseño y puesta en marcha

²⁶³ Caballero, JV y Zoido Narando, F. (2008: 181-199, citado por Zoido Naranjo, 2009)





de estrategias que contribuyen a la conservación y gestión eficiente del paisaje y a la obtención de beneficios para la comunidad que lo aprovecha.

El paisaje se erige en pieza fundamental y recurso valioso e indispensable para el fomento de la iniciativas turísticas, pues la actividad turística se fundamenta y perfecciona gracias a la existencia y el buen estado de conservación de los atractivos turísticos (naturales, culturales, o de otro tipo) cuya percepción revelan el paisaje, recurso que representa uno de los principales motivos de atracción al destino, de forma que su calidad puede justificar en sí misma la afluencia hacia él.

Es así como el interés por las imágenes que el paisaje propicia, representación sensible y simbólica de la realidad por parte del observador, o, en muchos casos, su simple contemplación, son el principal motivo para el viaje, constituyéndose de esta manera en piedra angular del turismo.

En esta misma línea de pensamiento, el paisaje se considera como un recurso turístico, pues, en muchos casos, por sí mismo, se convierte en el atractivo que lleva a la gente a conocer otros lugares, y de modo general el paisaje forma parte de casi todos los destinos turísticos (rurales o urbanos, naturales o contruidos). De ahí que, un paisaje poco agradable pueda ser perjudicial para la industria turística y llegar a suponer pérdidas económicas importantes para las regiones o incluso para los Estados en este sector.

Como ejemplos claros de este planteamiento podemos citar los casos de Tromouse, en el Pirineo francés, donde se ha construido una carretera de peaje que permite una observación cómoda de la parte superior de este precioso valle, explicando que en este caso resulta evidente que los visitantes de la zona son atraídos por el paisaje o por la naturaleza del lugar, puesto que no existe otro tipo de recurso turístico relevante en aquella zona o el del Monasterio de





Piedra, en Aragón, que viene a demostrar cómo el paisaje, en el sentido arquitectónico del término, también ofrece motivo para viajar, para apreciar la serie jardines y cascadas creados en el entorno del Monumento y que son visitados por un respetable número de turistas.

Aunque quizás el ejemplo más cercano lo tengamos en Málaga, donde el denominado "Caminito del Rey" en el Parque Natural Desfiladero de los Gaitanes, constituye uno de los paisajes más espectaculares de la sierra malagueña, con paredes escarpadas y de altura considerable, entre las que discurre el río Guadalhorce después de pasar por los embalses de El Chorro, Guadalhorce, Guadalteba y Gaitanejo, como ya se ha indicado en el capítulo anterior. El Desfiladero de los Gaitanes es un cañón excavado por el río Guadalhorce en el término municipal de Álora, con acceso desde el norte por los embalses del Guadalhorce y desde el sur por El Chorro, que en algunos puntos sólo tiene 10 metros de anchura y que alcanza los 700 metros de profundidad. La rehabilitación e inauguración en 2015 de la pasarela peatonal existente de más de tres kilómetros (además de 4,8 kilómetros de accesos), adosada a la roca en el interior de un cañón, con tramos de una anchura de apenas un metro, colgando hasta 105 metros de altura sobre el río, en unas paredes casi verticales, ha supuesto, además del otorgamiento de varios premios y menciones tanto a nivel nacional como internacional, un impacto social y un desarrollo económico de tal magnitud que, en los pocos años transcurridos desde su inauguración, se ha convertido en el principal recurso turístico de toda la Provincia de Málaga. En la actualidad, es firme candidata a la Declaración de Patrimonio de la Humanidad por la Unesco.

Bajo esta mirada podemos afirmar que el principal activo de cualquier empresa turística es el paisaje y, como tal, éste debe ser considerado como un bien estratégico, de especial relevancia social y económica y, por tanto, mere-





cedor de protección jurídica y gestión administrativa, con el fin de favorecer su adaptación a los cambios sociales.

Sin embargo, no puede obviarse que, pese a que el turismo se encuentra en gran parte fundado en la atracción que puedan generar los paisajes existentes, el impacto de una mala gestión turística puede provocar consecuencias negativas en el medio natural, social y cultural y, por extensión, en el Paisaje existente, generando una relación contradictoria puesto que, por un lado, el turista, de forma progresiva, va demandando un entorno natural en el que el paisaje constituye un elemento de atracción fundamental y, por otro, el propio fenómeno de masas puede seguir perjudicando ese medio natural, histórico o cultural y, en definitiva a los paisajes.

En los últimos años se viene poniendo el acento en la necesidad de diseñar e implementar un modelo de turismo que permita conciliar las dos visiones y de esta manera satisfacer, tanto las expectativas económicas propias del turismo, como las exigencias ambientales que dan vida al paisaje. Es lo que se ha venido a llamar el *turismo sostenible* y que se ha visto reflejado claramente desde la definición propuesta en el año de 1993 por la Organización Mundial del Turismo, al decir que el turismo sostenible debe ser concebido como aquel que atiende a las necesidades de los turistas actuales y de las regiones receptoras y al mismo tiempo protege y fomenta las oportunidades para el futuro, se concibe como una vía hacia la gestión de todos los recursos de forma que puedan satisfacerse las necesidades económicas, sociales, y estéticas, respetando al mismo tiempo la integridad cultural, los procesos ecológicos esenciales, la diversidad biológica y los sistemas que sostienen la vida.

De donde se deduce , dependiendo de cómo se conciba la actividad turística, la balanza de la degradación medioambiental y paisajística se inclinará más para un lado que para el otro. Desde esta perspectiva, se hace imperioso





difundir y transmitir que el único turismo llamado a prosperar es aquel que promueve una relación armoniosa con el medio ambiente y el respeto por los recursos naturales y el paisaje, a efectos de contribuir a viabilizar su existencia, conservación y disfrute, por ser éste un valioso activo para las iniciativas turísticas, toda vez que permite capitalizar el uso del territorio y posibilita la captación de recursos económicos para el desarrollo de estrategias que redunden en acciones de protección y gestión eficientes.

Por otro lado, y en relación a la tradicional inclusión del Paisaje dentro del concepto genérico de Medio Ambiente, si bien es cierto que el paisaje tiene mucho que ver con los aspectos sensitivos que genera el medio ambiente, identificar paisaje con medio ambiente en nuestros tiempos es un error frecuente y desgraciado. Esta confusión de conceptos resulta nefasta a la hora de diseñar soluciones para los problemas generados o para hallar soluciones innovadoras y mecanismos de resolución de conflictos entre los distintos agentes económicos y sociales intervinientes en cualquier actuación paisajística.

Por ello, tras la investigación realizada, hemos llegado a considerar tres cuestiones, en aras de establecer la gran diferencia que subyace entre estos dos conceptos:

1.- La primera es que la dimensión objetiva de la realidad geográfica corresponde al medio ambiente, mientras que su representación recibe el nombre de paisaje. De esta forma, el paisaje se convierte en la dimensión sensible y simbólica de la realidad, una forma socialmente construida de como el medio ambiente debería ser interpretado.

Esta idea supone entender el paisaje, en su primigenia concepción, como la relación que entabla el ser humano con el medio natural, basada en una va-





loración estética del mismo. Y es en este mismo sentido como lo consagra la definición del artículo primero de la Convención Europea del Paisaje.

2.- La segunda consideración es que, si se pretende evitar conflictos mayores entre los distintos agentes sociales (ecologistas, ambientalistas, paisajistas, etc), es importante tener presente la distinción que hay entre paisaje y medio ambiente, habida cuenta de que es posible intervenir el paisaje sin afectar el medio natural.

Y es que a veces se tiende a confundir lo bello con lo ecológico y lo feo con aquello que genera impactos negativos en el medio ambiente, sin que ello sea así necesariamente. En este sentido, un lugar puede estar habitado por especies invasoras y por tanto generar consecuencias negativas al ecosistema y percibirse como agradable, o estar destinado al reciclaje o depuración medioambiental y dar la impresión de paisaje degradado.

3.- Y la tercera, viene derivada del hecho de aceptar que el paisaje es una construcción cultural, en un momento histórico, que corresponde a la dimensión simbólica del hombre, mientras que el medio ambiente es una realidad material inobjetable, independientemente de cualquier valoración estética, histórica o cultural, lo que implica que, si de bienes jurídicos se trata, estos no podrán ser considerados desde la misma óptica ni al mismo tiempo, toda vez que su objeto de protección no es siempre coincidente.

Es justamente por ello que, a los efectos de diseñar mecanismos eficientes de protección, gestión y ordenación de uno y otro, deberán quedar claramente delimitados el ámbito, la representación y las fronteras de cada uno, para no generar confusiones, desorientaciones o falsas expectativas frente al bien jurídico que se habrá de tutelar.





Es aquí donde hay que estudiar con especial precaución el papel de las Administraciones Públicas, la denominada "injerencia administrativa". Si el Paisaje es un elemento vertebrador en las políticas de ordenación del territorio, hay que partir de las múltiples variables que integran ésta.

La ordenación del territorio, como política pública comporta tomar decisiones por parte de los responsables políticos sobre los modelos de intervención que resultan esenciales para articular y cohesionar los territorios. En el Estado autonómico coexisten distintas instancias con poder político propio cuya relación no es completamente jerárquica en todos los planos ni su posición constitucionalmente equiparada. La Administración General del Estado, en su condición de garante del funcionamiento unitario del sistema, además de disfrutar de preeminencia y jerarquía en el plano jurídico, también lo hace en el de algunas políticas, reservándose la competencia de las grandes políticas sectoriales y conservando una gran capacidad de actuación en la regulación de los derechos fundamentales de la ciudadanía a través de las leyes orgánicas.

Por su parte, las CC.AA. poseen competencias exclusivas en materias como ordenación del territorio, urbanismo, servicios sociales, agricultura o industria, al tiempo que pueden desarrollar la legislación básica de la AGE en otras materias como economía, medio ambiente o educación. En el caso de los usos del suelo, como recurso de interés general, en virtud de los títulos competenciales del art. 149.1 de la CE, la Administración del Estado ha aprobado la legislación básica si bien es fuente constante de conflictos ante el Tribunal Constitucional al considerar las CC.AA., en determinados casos, que se invaden sus competencias, lo que ha obligado al alto Tribunal a pronunciarse sobre las leyes del suelo de 1992 (que daría lugar a la ya estudiada STC 61/1997), de 1997, de 2007 y de 2015.





Si bien el concepto de ordenación del territorio se recoge en la Constitución Española como una materia distinta y diferenciada de cualquier otra, no llega a asignarle explícitamente un contenido concreto, por lo que se encuentra afectada por múltiples instancias y materias de la gestión pública. La cooperación entre estas no siempre se resuelve de manera favorable, lo que acaba debilitando las posibilidades de alcanzar un desarrollo territorial sostenible de conjunto. Las iniciativas, en este sentido, parecen venir más por la vía de políticas como la económica y la del medio ambiente, para las que sí existe una clara y completa distribución de responsabilidades desde el nivel europeo hasta la local. Con todo, la experiencia hasta la fecha viene a reproducir el mismo resultado en todas ellas: una coordinación insuficiente que debería procurar la Ordenación del Territorio, verdadera política transversal de todas estas disciplinas, como una de sus funciones al estilo de Francia y Alemania.

Aunque las CC.AA. han asumido por completo las competencias de Ordenación del Territorio y se han ido dotando de una legislación territorial propia, no todas han aprobado los instrumentos de planificación territorial previstos en sus propias leyes. Algunas todavía carecen de un instrumento de planificación de escala regional y de un modelo territorial definido más de 30 años después de sus primeros estatutos, si bien, tras sus sucesivas reformas, la consideración de la política de ordenación del territorio por parte de las CC.AA. es, en general, amplia e integradora, y se la relaciona con otras materias afines como el medio ambiente, el desarrollo sostenible, la protección del paisaje, la localización de las infraestructuras y equipamientos, la organización y estructura del sistema de asentamientos o el equilibrio territorial.

Todo lo expuesto nos hace preguntarnos si es necesaria una injerencia administrativa tan extensa en las políticas paisajísticas, integradas, a su vez, en las de ordenación del territorio. Si bien la pregunta es absolutamente pertinente-





te, la respuesta pasa necesariamente por asumir que la misma es inevitable. La Administración es uno de los instrumentos de actuación del poder político, del Estado, y como tal, la Administración tiene la función de aplicar las políticas públicas, por lo que es inevitable su actuación en los distintos ámbitos jurídicos, incluyendo la ordenación del territorio.

Existe incluso un sólido argumento constitucional que avala la intervención administrativa en el art. 103.1 de la Constitución Española : La intervención administrativa es necesaria dada la existencia de intereses generales implicados. Pero en cuanto a la cuestión planteada, desde el punto de vista de esta investigación, todo dependerá de la medida de la intervención, es decir, de la intensidad de la misma: una intervención en su justa medida es deseable e incluso aconsejable. Una injerencia excesiva es reprobable e innecesaria.

Responder a esta otra pregunta plantea ciertos elementos a tener en cuenta. De entrada, el hecho de que nuestra memoria histórica suele acudir al masivo intervencionismo de hace algunas décadas y que hace que, con frecuencia, se juzgue la intervención administrativa como un acto de verdadera intromisión o injerencia. Se trata de un prejuicio basado sobre hechos reales, pero que no tiene en cuenta que la intensidad de la actuación administrativa puede ser muy diferente. O expresado en otros términos, si bien el punto de partida es innegable, la excesiva participación de la Administración en el ámbito de la ordenación del territorio y el urbanismo, en los últimos años se han puesto en marcha iniciativas destinadas a la simplificación administrativa y a una regulación más eficiente que puede dar lugar a una notable reducción de intensidad de intervención de la Administración. En consecuencia, es posible afirmar que no toda intervención tiene que ser naturalmente negativa.

Analizando la cuestión desde una perspectiva más real y directa hay que señalar que la intensidad en la intervención administrativa no puede evaluarse





de manera general; es decir, no existe un nivel medio que pueda ser aplicable a todas las políticas de ordenación del territorio y urbanísticas, pues las mismas tiene componentes muy distintos en los que la presencia administrativa obedece a necesidades muy diferentes: no es lo mismo la regulación de los instrumentos de planeamiento territorial, o sobre infracciones y sanciones urbanísticas, donde la intervención administrativa alcanza un grado tremendamente elevado, que la intervención en el diseño del modelo de ciudad o en la integración paisajística del entorno, donde su intervención es menor.

Si nos centramos en la integración del paisaje en los instrumentos de ordenación del territorio y urbanísticos como ámbito de intervención administrativa, hay que señalar cómo el reconocimiento constitucional del derecho a la participación de los ciudadanos en las políticas públicas tiene una repercusión importante. Supone dejar un espacio a los ciudadanos para diseñar su propio modelo de ciudad y proponer qué paisaje quieren, a través de los mecanismos de participación pública. Esto no supone la desaparición de la Administración, sino que la intensidad de su papel se reduzca al control y tramitación de lo consensuado.

En definitiva, que la intensidad de la intervención no sólo debe ser analizada en el contexto de cada uno de los ámbitos o núcleos normativos de las políticas de ordenación del territorio, sino que, en cada uno de ellos, la situación obedece a las necesidades que derivan del propio sistema. Siempre desde la máxima de que dichas intervenciones deben restringirse a lo imprescindible para su buen término y que las acciones a ejecutar deben venir refrendadas por la más pura lógica, además de soportadas por los informes técnicos y jurídicos pertinentes. De esta manera, en el ámbito de la integración del paisaje en la ordenación territorial y urbanística podemos encontrar desde intervenciones de baja intensidad en suelo urbano hasta intervenciones de intensidad máxima en el diseño y redacción, por ejemplo, de un Plan de Ordenación del Territorio.





11.2 DESARROLLO DE LA INVESTIGACIÓN Y CUESTIONES INCIDENTALES

La investigación se inicia con el análisis de los fundamentos conceptuales y teóricos del Paisaje, desde un punto de vista genérico. Así, en el Capítulo segundo, partiendo de una evolución del concepto de paisaje a lo largo de la historia, se pretende definir los distintos tipos de paisaje que podemos encontrar desde la perspectiva urbanística y de ordenación territorial, con los distintos tratamientos y circunstancias de cada uno de ellos (paisajes urbanos, periurbanos, rururbanos, vorurbanos, suburbanos, rurales y naturales).

Por su importancia en los últimos años, hemos considerado que también merecen una atención especial los conceptos referidos al paisaje urbano histórico, las infraestructuras verdes y la puesta en valor de la participación pública de la ciudadanía en la toma de decisiones en cuanto a soluciones paisajísticas pudieran adoptarse por los gobiernos locales, autonómicos y estatales.

El análisis exhaustivo realizado en torno a la evolución de la normativa paisajística, ha hecho necesario dedicar los siguientes cuatro capítulos al marco referencial del Paisaje desde cuatro ámbitos o perspectivas.

Así, el Capítulo tercero se ha dedicado al estudio del marco referencial del Paisaje en el derecho comparado, con especial alusión tanto a la normativa europea en general como al verdadero instrumento que ha provocado la revisión de las políticas paisajísticas en las dos últimas décadas, esto es, el Convenio Europeo del Paisaje.





El Capítulo cuatro se ha dedicado al análisis de aquellas normas estatales relacionadas directa o indirectamente con la protección paisajística tanto a nivel ambiental como urbanística (en aquellas materias o ámbitos donde se extiende la competencia estatal).

El Capítulo cinco, el más extenso debido a que las políticas paisajísticas en España se vienen desarrollando principalmente por las comunidades autónomas, consiste en un estudio exhaustivo y actualizado de toda la normativa dictada en esta materia por cada una de los territorios, con una especial complejidad por cuanto son escasas aquellas regiones con legislación paisajística específica.

Dada la variedad de normas, instrumentos y regulación paisajística existente en cada comunidad autónoma, hemos optado por restringir nuestro estudio a aquellas que, en cada región, tienen una especial incidencia en la ordenación territorial y el urbanismo, con una expresa referencia, en Andalucía, a la Estrategia Andaluza del Paisaje, y finalmente, a las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

Por último, en el Capítulo sexto, dada la cada vez mayor preocupación de los municipios por establecer una especial protección a los valores paisajísticos que le son propios, hemos considerado de interés dedicar toda su extensión a detallar la evolución de las principales ordenanzas locales en la materia así como su decisiva influencia y el efecto demostrativo generado en el resto de las ciudades.





Una vez finalizado el estudio normativo y vista la dispersión existente y la confusión que ello puede generar tanto a la ciudadanía como a los agentes sociales y económicos intervinientes en la transformación de un territorio, detectamos la necesidad de tomar en consideración la denominada "regulación inteligente" y, por ello, hemos dedicado la totalidad del capítulo séptimo tanto al estudio del principio de "Smart Regulation" como a los estudios de impacto normativo para así garantizar una regulación eficaz en la transformación urbanística y, por tanto, también paisajística, del territorio.

También hemos considerado relevante estudiar la evolución que el Paisaje ha tenido en la Jurisprudencia española, por cuanto, en multitud de ocasiones, son los tribunales los que han venido a definir las líneas "rojas" de actuación en cuanto a instrumentos con incidencia en la transformación paisajística de un territorio. Por ello, en el capítulo octavo no sólo se recoge la casuística existente sino que hemos realizado una compilación de aquellos principios y criterios de aplicación que han venido a definirse a través de la jurisprudencia consolidada de los tribunales.

En el capítulo noveno, y con el devenir de la investigación, hemos considerado de interés incluir una referencia expresa a las soluciones existentes en procedimientos donde se ha afectado o deteriorado, de manera grave, el paisaje existente. Frente a la creencia tradicional de que, una vez hecho el daño, la única solución posible es mantenerlo, las soluciones técnicas más modernas permiten no sólo restaurar paisajísticamente aquellas áreas dañadas por la ejecución de grandes infraestructuras o, simplemente, por la acción del hombre, sino, incluso, realizar mejoras que posibiliten un uso de estos espacios degradados de manera sostenible y racional.





Durante la investigación y como consecuencia de todo el contenido antes expuesto, nos hemos encontrado con ejemplos, soluciones y actitudes que hemos considerado de especial interés, al reflejar la tendencia, en los últimos años, de las administraciones, tanto locales y regionales como estatales, de incluir normas con especial incidencia paisajística en la planificación urbanística y territorial, así como de concienciar a la ciudadanía para la puesta en valor de los paisajes locales, ideando medios e instrumentos para su disfrute. Por ello, hemos incluido, en el Capítulo décimo, algunos ejemplos de buenas prácticas con objeto de dar relevancia a estas actitudes positivas que redundan en beneficio de toda la comunidad.

Finalmente, hemos dedicado el Capítulo once a realizar una serie de reflexiones en cuanto a la investigación realizada, a las preguntas, dudas y cuestiones que pretendíamos resolver y a las mucho más numerosas que nos han ido surgiendo a medida que avanzábamos en el estudio. Dada nuestra conclusión respecto a éstas, nos ha parecido oportuno plantear una discusión formal de aquellos aspectos hemos considerado más relevantes y sobre los que no existe, hasta la fecha, una solución pacífica.

11.3 CONCLUSIONES

De la exposición de los dos apartados anteriores, que definen los principales rasgos característicos del paisaje, nos hemos aventurado a presentar las siguientes conclusiones:

- 1.- Hemos demostrado que el paisaje no es solo un concepto subjetivo, abstracto e intangible sino también un recurso que, entre otros beneficios, aporta calidad de vida, se aprecia como pieza fundamental para los modelos de desarrollo sostenible, se cataloga como base del turismo ac-





tual y es claramente diferenciable del medio ambiente, razones que, en el ámbito internacional, se han considerado suficientes para que el paisaje sea reconocido como un bien relevante para el Derecho y, por tanto, merecedor de tutela jurídica específica.

2.- Dada la progresiva importancia que ha tomado el paisaje en nuestra sociedad, toda vez que ha pasado a formar parte del interés general como elemento significativo de la vida cotidiana y del bienestar de la población, resulta a todas luces deseable que como Estado Social y Democrático de Derecho, se favorezca el reconocimiento y la adopción de medidas positivas y concretas que permitan garantizar la salvaguarda de los intereses paisajísticos, como pilar fundamental del "Derecho al Paisaje" y por el deber que nace de nuestra responsabilidad de conservar los paisajes, con el ánimo de permitir que las futuras generaciones puedan disfrutar de los beneficios que estos nos brindan.

3.- En España, dado el régimen autonómico existente, pensar en el diseño e implementación de instrumentos jurídicos y administrativos tendientes a la protección, gestión y ordenación del paisaje es una tarea desmesurada y complicada pero que debe fundamentarse en los principios, valores y derechos consagrados en nuestro ordenamiento constitucional, en orden a adoptar mecanismos de coordinación y cooperación entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales que tengan como objetivo la protección integral y la unidad de criterios.

4.- En cuarto lugar, el paisaje, así concebido, suscita la imperiosa necesidad de tenerlo en cuenta para la gestión y ordenación del territorio, puesto que es allí donde el paisaje se manifiesta. No cabe discusión ni puede dissociarse paisaje y gestión del territorio, ni gobierno territorial y salvaguarda de los valores del paisaje. De ahí también la importancia,





para el futuro de los paisajes, de la incorporación de criterios y objetivos paisajísticos en los instrumentos de ordenación del territorio y en los planes generales de ordenación urbanística.

5.- Y, por último, hemos concluido que la Administración no puede limitarse exclusivamente a ser una empresa prestataria de servicios públicos, sino que tiene, además, que preocuparse por la mejora del nivel de vida de la población de su ámbito competencial e intervenir, por ende, en el desarrollo económico de su territorio.

La actividad de la Administración Pública no puede ser exclusivamente de tipo arbitral ni quedar reducida a subsidiar la acción de los agentes privados. En línea con lo anterior, el reconocimiento de la iniciativa pública en la actividad económica supone la coexistencia y complementariedad de la iniciativa pública con una iniciativa privada orientada por opciones macroeconómicas adoptadas por procedimientos públicos de decisión.

La Administración territorial y, especialmente la regional y la local, debe asumir una función estimuladora del desarrollo urbanístico de sus territorios y para ello debe impulsar y abanderar la promoción paisajística. No sólo porque el artículo 128 de la Constitución Española de 1978 les habilite legalmente para ello, sino porque las administraciones más cercanas al ciudadano deben convertirse en el agente de desarrollo territorial más importante, flexibilizando si, para ello fuera preciso, su estructura organizativa.

La descentralización territorial, base del modelo autonómico del estado español, ha supuesto tanto la puesta en valor del desarrollo regional como cierta pérdida de protagonismo estatal, a favor de las Co-





EL PAISAJE COMO ELEMENTO INTEGRADOR DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y EL URBANISMO: ESPACIOS URBANOS, PERIURBANOS Y RURALES

comunidades Autónomas y, en menor medida, de las entidades locales. Estos últimos han asumido así, el papel de cauce de representación y expresión política de las iniciativas de desarrollo local, incluyendo las paisajísticas, superando el papel anterior de meros intermediarios en su gestión.



BIBLIOGRAFÍA:

Cuando comenzamos esta investigación, descubrimos que existían pocas fuentes en forma de textos bibliográficos catalogados que se acercaran al concepto jurídico indeterminado del Paisaje, por lo que se han considerado una gran variedad de documentos que, a su vez, provienen de diversas disciplinas (arquitectura, geografía, economía, biología, paisajismo, urbanismo) y de diversos países (tanto europeos como americanos), a los efectos de dotar de consistencia y seguridad jurídica al mismo.

Además de la búsqueda jurisprudencial realizada a través del CENDOJ, hemos acudido a publicaciones periodísticas, monografías, jurisprudencia comunitaria, normativa internacional, páginas webs, redes sociales, etc, todo ello indicado en sus correspondientes pies de página.

Asímismo, y a modo de consulta y estudio, hemos acudido a los siguientes textos y autores:

- ABAD LICERAS, J. M., "Las normas urbanísticas de aplicación directa: análisis doctrinal y jurisprudencial ante la nueva Ley 6/1998, de Régimen del Suelo y Valoraciones", en *La Ley: Revista jurídica española de doctrina, jurisprudencia y bibliografía*, n.º 3, 1998.

- AGENCIA DE MEDIO AMBIENTE, (1991). "Recursos Naturales de Andalucía". Junta de Andalucía. Sevilla, España.

- AGENCIA EUROPEA DE MEDIO AMBIENTE, (2001). "Situación y presiones del medio ambiente marino y del litoral mediterráneo". Serie Cuestiones





Ambientales, Nº 5, Ministerio de Medio Ambiente. Madrid, España.

- AGUDO GONZÁLEZ, J. 2007. "Paisaje y Gestión del Territorio", Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid. ISSN versión impresa: 1575-720-X.

- ASK ASIBAR BEREZIARTUA, M. (1998). "Política y Normativa de paisaje en Europa", en Revista Lurralde. Inves.esp., n.º 21, pp. 155-193.

- Balsa, C. (2006), "La better regulation", Papeles de Evaluación 1/2006, Agencia Estatal de Evaluación y Calidad de las Políticas Públicas.

- BARBATI, C., "Il paesaggio come realtà ético-culturale", Aedón, n.º 2, 2007. Il Mulino. Bologna.

- BERGUES, M. (1995): "Des vaches au marais: de l'élevage traditionnel à l'animal comme outil de gestion paysagère" en Paysage au pluriel. Pour une approche ethnologique des paysages. París, Editions de la Maison des Sciences de l'Homme.

- BLÁZQUEZ JIMENEZ, Alvaro. El Paisaje urbano de Madrid. Editorial La librería. 2012.

- BOSCH PASCUAL, L. y CLAVILLÉ INGLÉS, J. M., "Ordenanza de paisaje urbano de Barcelona", en Gestión del paisaje. Manual de protección, gestión y ordenación del paisaje, coord. por Jaume Busquets Fàbregas y Albert Cortina Ramos, Ariel, Barcelona, 2009.





- CABALLERO, JV. Y ZOIDO NARANJO, F. 2008. "Formación y desarrollo de una línea de investigación. La dimensión paisajística de los conjuntos arqueológicos", en Cuadernos Geográficos, n.º 43. Universidad de Granada.

- CAMPAGNE, D. M., HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, M., CANTÓ LÓPEZ, T., "El paisaje y las vallas publicitarias: tensiones jurídico-ambientales", en Revista Aranzadi de derecho ambiental, n.º 9, 2006, págs. 289-307.

- CANALES PINACHO, F y OCHOA GÓMEZ, P., "La juridificación del paisaje o cómo convetir un criterio esencialmente estético en un bien jurídico objetivo", Diario La Ley, n.º 7183, año XXX, 2009, págs. 1805 y ss.

- CANO SUÑÉN, N., "Paisaje y desarrollo rural sostenible en Euskadi: la importancia de su ordenación y gestión", en www.euskomedia.org, 2006.

- CAREVIC, N.; DOMÍNGUEZ MORENO, L.A. (Septiembre 2012) "Arquitectura y Paisaje urbano como globalización específica", Revista Contexto Arquitectura y Paisaje, pp. 87-109.

- CARTEI, GIANFRANCO "Autonomia locale e pianificazione del paesaggio" pags 703 a 743 de Rivista trimestrale di diritto pubblico,, N.º 3, 2013, ed Giufré, Milan.

- CARPENTIERI, P., "La tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione nell'articolo 9 della Costituzione", en Rivista della Scuola Superiore dell'Economia e delle Finanze, n.º 4 del 2005, I, 229 ss.





- CEPEDA DIAZ GRANADOS, M. (2004). "Rawls y Ackerman: Presupuestos de la teoría de la justicia", en Encuentros: Colección tesis laureadas <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/tesis/unal/rawls/rawls.pdf>. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Humanas.

- CIVITARESE MATTEUCCI, S., Il paesaggio nel nuovo Titolo V, Parte II, della Costituzione, Riv. giur. ambiente 2003, 2, 253. Governo del territorio e ambiente, en Diritto dell'ambiente, (Giampaolo Rossi, dir.), Giappichelli ed., Torino, 2011, págs. 223 y ss.

- COLLADO CAPILLA, V. y GÓMEZ-PARDO GABALDÓN, S. "Marco legislativo en materia de paisaje en la Comunidad Valenciana", V Reunión de talleres para la aplicación del Convenio Europeo del Paisaje, Girona.

- COMISIÓN EUROPEA, (1999). "Reforma de la PAC: Desarrollo rural". Comisión Europea, Bruselas, Bélgica.

- COMISIÓN EUROPEA, (2010). "Smart Regulation in the European Union". Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. Comisión Europea, Bruselas, Bélgica.

- COMISIÓN EUROPEA, (2015). "Propuesta de Acuerdo Interinstitucional sobre la mejora de la legislación". Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Comisión Europea, Bruselas, Bélgica, 19 de Mayo de 2015.

- CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE, (2002). "Plan Andaluz de Humedales". Junta de Andalucía, Sevilla, España.





- CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE, (2003). "El Plan Director de la RENPA. Conectando naturaleza, cultura y sociedad". Junta de Andalucía, Sevilla, España.

- CORTINA, A., QUERALT, A., "La regulación específica del paisaje en la regulación autonómica", en Convenio Europeo del Paisaje: textos y comentarios, Ministerio de Medio Ambiente, Madrid, 2007.

- CULLEN., Gordon "The Concise Townscape". Architectural Press. 1961." El paisaje urbano". Editorial Blume. 1981.

- De LUCIO FERNÁNDEZ, J.V.; ATAURI MEZQUIDA, J.A.; SASTRE OLMOS, P. Y MARTÍNEZ ALANDI, C., (2003). "Conectividad y redes de espacios naturales protegidos: del modelo teórico a la visión práctica de la gestión". En: García Mora, M.R. (coord.), "Conectividad ambiental: las áreas protegidas en la Cuenca Mediterránea". Junta de Andalucía, Sevilla, España, 29-53.

- DÍAZ ARROYO, A. 2019, "La protección del suelo por planificación territorial y urbanística". Tesis Doctoral codirigida por Venancio Gutiérrez Colomina y Jesús Jordano Fraga. Universidad de Sevilla.

- DOMÍNGUEZ MARTÍN, M., "Las normas de aplicación directa en ausencia o defecto de previsiones en el planeamiento: aplicación por la jurisprudencia", en Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, núm. 238, diciembre 2007, pág. 66.





- ESTEBAN NOGUERA, J. "El paisaje en la planificación territorial y urbanística", en Gestión del paisaje. Manual de protección, gestión y ordenación del paisaje, coord. por JAUME BUSQUETS FÀBREGAS Y ALBERT CORTINA RAMOS, Ariel, Barcelona, 2009, págs. 381 y 382.

- EUROPARC-España, (2002). Plan de Acción para los espacios naturales protegidos del Estado Español. Fundación Fernando González Bernáldez. Madrid, España.

- ESCRIBANO, M. col. "El Paisaje". MOPU. 1987.

- FABEIRO MOSQUERA, A., (2006). "La protección del paisaje: su creciente importancia en el ámbito internacional y la dispersión de instrumentos jurídicos para su protección integral en el derecho español", en Civitas: Revista española de derecho administrativo. Madrid, n.º 131 (jul./sept. 2006) págs. 517 y ss.

- FERNÁNDEZ DÍEZ-PICAZO, M. y MATEO FEITO, M. (2012). "Evaluación de Impacto Normativo en España". Instituto de Estudios Fiscales, Secretaria de Estado de Presupuestos y Gastos. Revista Presupuesto y Gasto Público 68/2012, pp.111-124.

- FERNÁNDEZ LATORRE, F., "Análisis legislativo y jurisprudencial en materia de paisaje y turismo. Implicaciones prácticas", en Medio ambiente y derecho. Revista electrónica de derecho ambiental, n.º 20, 2010.

- FERNÁNDEZ RODRIGUEZ, C., La protección del paisaje. Un estudio de derecho español y comparado, Marcial Pons, Madrid, 2007.





- FERNÁNDEZ RODRIGUEZ, C., "El estreno de nuestro derecho en la ordenación paisajística: a propósito de la ordenación y protección del paisaje en la legislación valenciana", Revista de Administración pública, n.º 172, 2007, págs. 363 y ss. - Estética y paisaje urbano, La ley, Madrid, 2011.

- FERNÁNDEZ RODRIGUEZ, C., "Algunas consideraciones sobre el actual panorama del paisaje urbano en nuestro ordenamiento :Desde su originaria y exclusiva protección por el ordenamiento urbanístico al incipiente ordenamiento paisajístico " Revista de derecho urbanístico y medio ambiente n.º 277, noviembre 2012 pags 187 a 216.

- FROLOVA, M. 2009. "La evolución reciente de las políticas del paisaje y el convenio europeo del paisaje", en Revista Proyección: Facetas de la relación política-territorio. Enero-Junio 2009. Año 5, vol. I, n.º 6. Pp. 1-27. Disponible en <http://proyeccion.cifot.com.ar/>.

- GARCIA CUETOS, P., "El patrimonio cultural.Conceptos básicos. Prentice-Hall de Zaragoza, 2012.

- GARCIA RUBIO, F, "Régimen jurídico de la publicidad exterior" capítulo del libro "Nuevos retos sectoriales del urbanismo" El consultor de los Ayuntamientos y de los juzgados. La Ley.Wolters Kluwer. 2009.

- GIANNINI, M.S., "Ambiente, saggio sui diversi aspetti giuridici", en Rivista Trimestrale di diritto público, 1973.





- GÓMEZ, VELA, M. Y SABEH, E. N. (s.f.). Calidad de vida. Evolución del concepto y su influencia en la investigación y la práctica. Instituto Universitario de Integración en la Comunidad, Facultad de Psicología, Universidad de Salamanca. Disponible en <http://campus.usal.es/~inico/investigacion/invesinico/calidad.htm>.

- GÓMEZ ZOTANO, J. 2006, "Naturaleza y Paisaje en la Costa del Sol Occidental", Centro de Ediciones de la Diputación Provincial de Málaga. ISBN 84-7785-730-X.

- GROS PUYUELO, C. 2002. "La relación 'Paisaje-Turismo-Desarrollo Local': Examen de su significado en publicaciones recientes de divulgación territorial", en Revista de Desarrollo Rural y Cooperativismo Agrario. N.º 6.

- GUTIÉRREZ COLOMINA, V., 1999. "El protagonismo municipal en el desarrollo local: El Parque Tecnológico de Andalucía", Fundación Cidob, nº 47, pp 89-106.

- GUTIÉRREZ COLOMINA, V; CABRAL GONZÁLEZ SICILIA, A (Directores). 2009. "Estudio del Articulado del Texto Refundido de la Ley de Suelo Estatal", Editorial Thomson Aranzadi. ISBN 978-84-8355-733-4.

- GUTIÉRREZ COLOMINA, V. 2016, "Los efectos de la nulidad de los Planes Urbanísticos en Andalucía y su repercusión en las edificaciones ilegales", Revista Andaluza de la Administración Pública. ISSN: 1130-376-X, núm. 96, septiembre-diciembre 2016, págs.. 47-84.

- GUTIÉRREZ COLOMINA, V., "La Reducción de la intervención administrativa duplicada y desproporcionada". Revista de estudios locales. Cunal, ISSN 1578-9241, N.º. Extra 169, 2014 (Ejemplar dedicado a: Análisis de la





Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local), págs. 390-431.

- GUTIÉRREZ COLOMINA, V., "La Repercusión de la Directiva 2006/123/CE de servicios en la intervención municipal sobre la edificación y uso del suelo: licencias abreviadas, comunicaciones previas y declaraciones responsables", Revista de estudios locales. Cunal, ISSN 1578-9241, Nº. Extra 165, 2013 (Ejemplar dedicado a: Número Recopilatorio 2013), págs. 148-221.

- GUTIÉRREZ COLOMINA, V., "Las nuevas bases sobre el régimen de suelo en el texto refundido de la Ley de Suelo: la intervención pública en las facultades dominicales: licencias, órdenes de ejecución y otros instrumentos jurídicos de la comunidad valenciana". Revista de estudios locales. Cunal, ISSN 1578-9241, Nº. 116, 2009, págs. 28-71.

- GUTIÉRREZ COLOMINA, V., "Las comunidades autonomas en la integración europea: nuevas perspectivas tras el acuerdo de Maastricht", Actualidad Administrativa, ISSN 1130-9946, nº 34, 1995, págs.. 569-587.

- GUTIÉRREZ COLOMINA, V., 2017, "Estudio jurisprudencial sobre los efectos de la nulidad del planeamiento de ordenación del territorio y urbanístico de Andalucía", Territorio y Urbanismo, CIVISUR.

- GUTIÉRREZ COLOMINA, V. 2012, "Una retrospectiva en la defensa de la legalidad municipal, desde el urbanismo liberal decimonónico al desarrollo sostenible del siglo XXI en España", Secretarios, interventores y tesoreros de la administración local: doscientos años al servicio de la ciudadanía/coord.. por Enrique Orduña Rebollo y Valentín Merino Estrada, ISBN 978-84-940487-3-9, págs.. 629-676.





- GUTIÉRREZ COLOMINA, V. 2015, "El régimen de asimilación a fuera de ordenación en el suelo no urbanizable en Andalucía : los núcleos y el habitat rural diseminado". El urbanismo de la crisis : la regularización de las edificaciones ilegales y el régimen de asimilación a fuera de ordenación / coord. por Jesús Jordano Fraga, 2015, ISBN 978-84-3096605-9, págs. 116-176

- GUTIÉRREZ COLOMINA, V. 2006, "Régimen del suelo no urbanizable. Las actuaciones de interés público", Derecho urbanístico de Andalucía/ coord. por Fernando Otonín Barrera, Alfonso J. Vázquez Oteo, Enrique Sánchez Goyanes, 2006, págs. 217-257.

- GUTIÉRREZ COLOMINA, V. 2005, "Una prospectiva del régimen local: el libro blanco para la reforma del gobierno local en España", De la ciudad y otras cosas: libro homenaje e Enrique Barrero González con motivo de su jubilación / coord. por Venancio Gutiérrez Colomina, Ramón Cámpora Pérez; Enrique Barrero González (hom.), 2005, ISBN 84-609-7502-9, págs. 199-227.

- GUTIÉRREZ COLOMINA, V. 2009, "Las fuentes de derecho urbanístico. La legislación estatal y autonómica. El texto refundido de la Ley del suelo (RD-Leg/2008 de Junio). La ley de ordenación urbanística de Andalucía. Manual práctico de derecho urbanístico de Andalucía / coord. por Venancio Gutiérrez Colomina, Francisco Javier Gutiérrez Julián, 2009, ISBN 978-84-88282-88-0, págs. 29-86.

- GUTIÉRREZ COLOMINA, V. 2009, "El agente urbanizador en la legislación autonómica: la regulación de la LOUA". Manual práctico de derecho urbanístico de Andalucía / coord. por Venancio Gutiérrez Colomina, Francisco Javier Gutiérrez Julián, 2009, ISBN 978-84-88282-88-0, págs. 557-592





- GUTIÉRREZ COLOMINA, V. 2009, "Bases del régimen del suelo. Situación de suelo rural y urbanizado: la clasificación y categorización del suelo en la legislación de Andalucía. El régimen jurídico del suelo no urbanizable", Manual práctico de derecho urbanístico de Andalucía / coord. por Venancio Gutiérrez Colomina, Francisco Javier Gutiérrez Julián, 2009, ISBN 978-84-88282-88-0, págs. 129-194.

- GUTIÉRREZ COLOMINA, V. 2009, "Planeamiento general: planes de ordenación intermunicipal. Especial referencia a los planes de sectorización", Manual práctico de derecho urbanístico de Andalucía / coord. por Venancio Gutiérrez Colomina, Francisco Javier Gutiérrez Julián, 2009, ISBN 978-84-88282-88-0, págs. 379-396.

- GUTIÉRREZ COLOMINA, V. 2016, "La estructura del procedimiento administrativo común y especialidades", Revista de estudios locales. Cunal, ISSN 1578-9241, Nº. 191, 2016 (Ejemplar dedicado a: La aplicación de las nuevas leyes de la reforma administrativa en las entidades locales), págs. 160-190.

- GUTIÉRREZ COLOMINA, V. 2017, "Incidencia y desarrollo de la Ley de Suelo en Andalucía", Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo, ISSN 1579-4911, Nº. 146, 2017 (Ejemplar dedicado a: La ley estatal de suelo, 10 años después / coord., Marcos Vaquer Caballería.

- GUTIÉRREZ COLOMINA, V. 2011, "El régimen jurídico estatal y autonómico de la situación básica rural y de la clasificación de suelo no urbanizable en la





Comunidad Autónoma Valenciana”, Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, ISSN 1139-4978, Año nº 45, Nº 264, 2011, págs. 71-150.

- GUTIÉRREZ COLOMINA, V. 2017, “La evolución legislativa y jurisprudencial del Patrimonio Municipal del Suelo en el Derecho español. Las perspectivas de su utilización en el siglo XXI”, Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, ISSN 1139-4978, Año nº 51, Nº 311, 2017 (Ejemplar dedicado a: Especial 50 aniversario), págs. 179-217.

- GUTIÉRREZ COLOMINA, V. 2012, “La modificación de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía y el régimen jurídico de las edificaciones y asentamientos urbanísticos existentes en el suelo no urbanizable”, Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, ISSN 1139-4978, Año nº 46, Nº 272, 2012, págs. 129-206.

- GUTIÉRREZ COLOMINA, V. 1995, “Un enfoque positivo del suelo no urbanizable y urbanizable no programado”, Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, ISSN 1139-4978, Año nº 29, Nº 142, 1995, págs. 63-96.

- GUTIÉRREZ COLOMINA, V. 2020, “Los efectos del coronavirus en los objetivos de desarrollo sostenible especialmente vinculados al urbanismo”, Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, ISSN 1139-4978, Año nº 54, Nº 337-338, 2020.

- GUTIÉRREZ COLOMINA, V. 2010, “El municipio”, Tratado de Derecho Local/coord. por Tomás Cobo Olvera, ISBN 978-84-9903-456-0, págs.. 519-596.

- GUTIÉRREZ COLOMINA, V. 2018, “La ejecución de las sentencias urbanísticas con especial referencia a la imposibilidad legal y material”, Administra-





ción de Andalucía: revista andaluza de administración pública, ISSN 1130-376X, Nº. 100, 2018 (Ejemplar dedicado a: Veinte años de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa: balance y perspectivas), págs. 191-248.

- GUTIÉRREZ COLOMINA, V. 2020, "Apuntes de lege ferenda para unas bases urbanísticas estatales II", Revista de estudios locales. Cunal, ISSN 1578-9241, Nº. 229, 2020, págs. 6-69.

- GUTIÉRREZ COLOMINA, V. 2019, "Apuntes de lege ferenda para unas bases urbanísticas estatales I", Revista de estudios locales. Cunal, ISSN 1578-9241, Nº. 224, 2019, págs. 52-82.

- GUTIÉRREZ COLOMINA, V. 2016, "Especialidades en el procedimiento común: la tramitación simplificada: el procedimiento sancionador y el de responsabilidad administrativa", El nuevo procedimiento administrativo local tras la Ley 39/2015 / coord. por María Concepción Campos Acuña, 2016, ISBN 978-84-7052-713-5, págs. 449-484.

- GUTIÉRREZ COLOMINA, V. 2016, "Derechos de las personas y derechos de los interesados en sus relaciones con las administraciones públicas: una visión en paralelo", El nuevo procedimiento administrativo local tras la Ley 39/2015 / coord. por María Concepción Campos Acuña, 2016, ISBN 978-84-7052-713-5, págs. 449-484.

- GUTIÉRREZ COLOMINA, V. 2012, "Urbanismo y territorio en Andalucía", Aranzadi, 2012. ISBN 978-84-9014-165-6.

- GUTIÉRREZ COLOMINA, V. 2012, "Las competencias ambientales de las entidades locales: aspectos generales", Competencias ambientales de las enti-





dades locales de Andalucía / coord. por Diego José Vera Jurado, 2009, ISBN 978-84-88282-87-3, págs. 83-200.

- GUTIÉRREZ COLOMINA, V. 2015, "Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local: estudio sobre la aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre : actualizado a la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, coord. por Venancio Gutiérrez Colomina, Hilario Llavador Cisternes. Tirant lo Blanch, 2015. ISBN 978-84-9053-740-4.

- GUTIÉRREZ COLOMINA, V. 2017, "Comentarios a la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo común de las administraciones públicas", María Concepción Campos Acuña (dir.), Ignacio Alamillo Domingo (aut.), Marcos Almeida Cerredá (aut.), Andrés Boix Palop (aut.), Gerardo Bustos Pretel (aut.), Francisco Cacharro Gosende (aut.), María Cacharro López (aut.), Borja Colón de Carvajal Fibla (aut.), Luis Enrique Flores Domínguez (aut.), Jorge Fondevila Antolín (aut.), José Domingo Gallego Alcalá (aut.), Carmen García Álvarez (aut.), Sonia Gavieiro González (aut.), Judith Gifreu i Font (aut.), Diego Gómez Fernández (aut.), Santiago González-Varas Ibáñez (aut.), Venancio Gutiérrez Colomina (aut.), César Herrero Pombo (aut.), Luis Jesús de Juan Casero (aut.), Juan Marquina Fuentes (aut.), Isaac Martín Delgado (aut.), Luis Míguez Macho (aut.), Alberto Palomar Olmeda (aut.), José Luis Rivas López (aut.), Enrique Rivera Ortega (aut.), Angel Zurita Laguna (aut.), Wolters Kluwer, 2017. ISBN 9788470527364.

- GUTIÉRREZ RUBÍ, A. "Ciudades que caminan", Planeta Futuro, Diario El País, 16 de Septiembre de 2016.

- HERVÁS MÁS, J. Quincena 15-29 Marzo, 2009. "Las actuaciones de dotación y renovación en el suelo urbanizado. La regeneración de la Ciudad", Re-





vista el Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados nº 5. Ref. 731/2009, p.732, Tomo 1.

- HERVÁS MÁS, J. 2009. "Ordenación del Territorio, Urbanismo y Protección del Paisaje", Editorial Bosch, S.A. ISBN 978-84-9790-390-5.

- HÖHR, R.; RIPA, J. "Viaje relámpago por 15 ciudades sostenibles", Espacio Eco, Diario El País, 13 de Septiembre de 2016.

- JACOBS, JANE, (1969). "The Economy of Cities". ISBN 0-394-70584-X (trad. cast. La economía de las ciudades, Edicions 62, 1969).

- KONZENDORF, G., WORDELMANN, P., BÖLCK, S. Y VEIT, S, "Milestones on the way to Better Regulation at the European Union Level", Estudio realizado para la 44 reunión de Directores Generales responsables de las Administraciones Públicas de los Estados miembros de la UE, Luxemburgo, Junio 2005.

- LEÓN JIMÉNEZ, FERNANDO (s.f.). "Dimensiones del concepto constitucional de "calidad de vida": Especial referencia a la ambiental." Universidad Pablo de Olavide de Sevilla, España. Disponible en http://huespedes.cica.es/aliens/gimadus/17/01_calidad.html.

- LYNCH, K. "The Image of the City." Harvard MIT Joint Center 1960.

- MARCOS, F. "Calidad de las Normas Jurídicas y Estudios de Impacto Normativo" Revista de Administración Pública, N.º 179, mayo-agosto 2009, págs. 333-365. ISSN 0034-7639.





- MATA OLMO, R., "Convenio europeo del paisaje del Consejo de Europa. Notas sobre su aplicación en España" Patrimonio cultural y derecho,, N.º 18, 2014, págs. 175-206.

- MATA OLMO, R. (2006). "Un concepto de paisaje para la gestión sostenible del territorio", en Mata Olmo, Rafael, Tarroja I Coscuella, Alexandre. El paisaje y la gestión del territorio: criterios paisajísticos en la ordenación del territorio y el urbanismo. España: Diputació de Barcelona-Universidad Internacional Menéndez Pelayo, pp. 17-46. Disponible en http://www.sostenibilidad.es/sites/default/files/_Recursos/Publicaciones/plat_urbana/rafael_mata_concepto_paisaje.pdf.

- MARTÍN MATEO, R. "Tratado de Derecho Ambiental", volumen III, Triivium, Madrid, 1997, pp. 505-505.

- MARTÍN MATEO, R. "La calidad de vida como valor jurídico". En: Revista de Administración Pública, ISSN 0034-7639, n.º 117, 1998. Centro de Estudios Politicos y Constitucionales. España.

- MARTÍNEZ DE PISÓN, E. "Miradas sobre el paisaje. Biblioteca Nueva. 2009". Imagen del paisaje. Fórcola. 2012.

- MARTÍNEZ DE PISÓN, E; ORTEGA CANTERO, N. (Editores). (2010). "El Paisaje: Valores e Identidades", Fundación Duques de Soria. ISBN 978-84-8344-154-1.

- MONTIN, CHARLES-HENRI, "La Smart Regulation nell'Unione Europea". En "Verso la Smart Regulation in Europa/Towards Smart Regulation in Europe", de Federico Basilica y Fiorenza Barazzonni. Maggioli Editori. 2013.





- MOYA PELLITERO, A.M. "La percepción del Paisaje Urbano". Biblioteca Nueva. 2011.

- MÚGICA, M., DE LUCIO, J.V., MARTÍNEZ, C., SASTRE, P., ATAURI, J.M., MONTES, C., CASTRO, H., MOLINA, F. Y GARCÍA M.R., (2002). Integración territorial de espacios naturales protegidos y conectividad ecológica en paisajes mediterráneos. Junta de Andalucía, Sevilla, España.

- OCDE (2009). "Regulatory Impact Analysis A Tool for Policy Coherence". Reviews of Regulatory Reform.

- OCDE (2010). "Better Regulation in Europe: Spain 2010". En colaboración con la Comisión Europea.

- OJEDA RIVERA, J.F., "Desarrollo y patrimonio paisajístico", 2003, en www.juntadeandalucia.es/cultura/iaph/publicaciones/dossier/dossier14/dossier14art.2.html.

- PAREJO ALFONSO, L., "El sector privado como agente de desarrollo urbanístico", trabajo publicado en la obra colectiva "Urbanismo: función pública y protección de derechos fundamentales", coordinador ALFONSO RENTERÍA AROCENA, Editorial Civitas, Madrid, 1998, página 70.

- PAREJO ALFONSO, L., "Estudios sobre la Ley de capitalidad y de régimen especial de Madrid", coord. por Luciano José Parejo Alfonso, Cayetano Prieto Romero, Juan Bravo Rivera. Editorial Bosch, 2006. ISBN 84-9790-280-7.

- PAREJO ALFONSO, L., "Derecho básico de la administración local". Ariel, 1988. ISBN 84-344-1536-4.





- PAREJO ALFONSO, L., "Estudios sobre la vigilancia y la supervisión como tareas de la administración en sectores de referencia", coord. por Luciano José Parejo Alfonso. Tirant lo Blanch, 2017. ISBN 978-84-9143-725-3.

- PAREJO ALFONSO, L., "Derecho administrativo: instituciones generales, bases, fuentes, organización y sujetos, actividad y control", Ariel, 2003. ISBN 84-344-3245-5.

- PAREJO ALFONSO, L., "Crisis y renovación en el derecho público", Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (España), 1991. ISBN 84-259-0881-7.

- PAREJO ALFONSO, L., "Lecciones de derecho administrativo", Tirant lo Blanch, 2011. ISBN 978-84-9004-304-2.

- PAREJO ALFONSO, L., "Garantía institucional y autonomías locales", Instituto de Estudios de Administración Local, 1981. ISBN 84-7088-276-7.

- PAREJO ALFONSO, L., "Eficacia y administración: tres estudios", Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 1995. ISBN 84-340-0824-6.

- PAREJO ALFONSO, L., "Lecciones de derecho administrativo", Tirant lo Blanch, 2016. ISBN 978-84-9119-474-3.

- PAREJO ALFONSO, L., "La vigilancia y la supervisión administrativas: un ensayo de su construcción como relación jurídica", Tirant Lo Blanch, 2016. ISBN 978-84-9086-929-1.





- PAREJO ALFONSO, L., "El urbanismo, hoy : reflexiones a propósito de la STC 61/1997 y el proyecto de nueva ley estatal", coord. por Luciano José Parejo Alfonso, Instituto Pascual Madoz, 1997. ISBN 84-89315-09-4.

- PAREJO ALFONSO, L., "El derecho ante la innovación y los riesgos derivados del cambio climático", coord. por Luciano José Parejo Alfonso. Tirant lo Blanch, 2015. ISBN 978-84-9086-366-4.

- PAREJO ALFONSO, L., "El silencio en la actividad de la Administración Pública", coord. por Luciano José Parejo Alfonso. Tirant lo Blanch, 2011. ISBN 978-84-9985-956-9.

- PAREJO ALFONSO, L., "Constitución y valores del ordenamiento", Centro de Estudios Ramón Areces, 1990. ISBN 84-87191-63-0.

- PAREJO ALFONSO, L., "La potestad normativa local", Marcial Pons, 1998. ISBN 84-7248-558-7.

- PAREJO ALFONSO, L., "Código de Medio Ambiente", Editorial Aranzadi. ISBN 84-9767-497-9.

- PAREJO ALFONSO, L., "Notas sobre el principio de subsidiariedad y el gobierno local", Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, 1999. ISBN 84-923768-5-6.

- PAREJO ALFONSO, L., "Estado y derecho en proceso de cambios: las nuevas funciones de regulación y garantía del Estado social de soberanía limitada". Tirant lo Blanch, 2016. ISBN 978-84-9143-034-6.





- PAREJO ALFONSO, L., "Autorizaciones y licencias, hoy: un análisis sectorial tras la Directiva de Servicios", Luciano José Parejo Alfonso (dir.). Tirant lo Blanch, 2013. ISBN 978-84-9033-122-4.

- PAREJO ALFONSO, L., "La reforma de la ley del suelo y su derecho transitorio". Consejo Superior de los Colegios de Arquitectura de España, 1977. ISBN 84-500-2001-8.

- PAREJO ALFONSO, L., "La construcción del espacio: una introducción a la ordenación territorial y urbanística". Tirant lo Blanch, 2015. ISBN 978-84-9086-332-9.

- PAREJO ALFONSO, L., "Transformación y ¿reforma? del derecho administrativo en España", Editorial Derecho Global = Global Law Press , imp. 2012. ISBN 978-84-936349-7-1.

- PAREJO ALFONSO, L., "La disciplina urbanística", Iustel, 2006. ISBN 84-96440-56-7.

- PAREJO ALFONSO, L., "Estudios sobre el procedimiento administrativo: I Derecho comparado", coord. por Luciano José Parejo Alfonso, Marcos Vaquer Caballería. Tirant lo Blanch, 2018. ISBN 978-84-9169-509-7.

- PAREJO ALFONSO, L., "Estudios sobre el procedimiento administrativo II. Tipos de procedimientos", coord. por Luciano José Parejo Alfonso, Marcos Vaquer Caballería. Tirant lo Blanch, 2020. ISBN 978-84-1336-002-7.

- PAREJO ALFONSO, L., "El futuro de la Administración local y el papel de los Gobiernos locales intermedios", coord. por Antonio Arroyo Gil; Luciano José Parejo Alfonso (dir.), Concepción Barrero Rodríguez (aut.), Antoni Bayona i Ro-





camora (aut.), Miguel Beltrán de Felipe (aut.), M. Paloma Biglino Campos (aut.), Antonio Descalzo González (aut.), Germán Fernández Farre- res (aut.), Fernando Fernández-Figueroa Guerrero (aut.), Xavier Forcadell Este- ller (aut.), Alfredo Galán Galán (aut.), Judith Gifreu i Font (aut.), Diego Marín- Barnuevo Fabo (aut.), Benjamín Méndez García (aut.), Valentín Merino Estra- da (aut.), Guillermo Morales Matos (aut.), Óscar Romera Jiménez (aut.) Funda- ción Democracia y Gobierno Local, 2017. ISBN 978-84-943793-5-2.

- PAREJO ALFONSO, L., "Comentarios a la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas (L3R)", Luciano José Parejo Alfonso, Gerardo Roger Fernández Fernández. Iustel, 2014. ISBN 978-84-9890-259-4.

- PARLAMENTO EUROPEO, 2003. Resolución sobre el Informe anual del Programa MEDA 2000 (COM (2001 806 – C5 – 0524/2002 -2002/2235 (INI)).

- PENSADO SEIJAS, ALBERTO, (2015). "Administración electrónica y sim- plificación administrativa en las Administraciones Públicas: Nuevas medidas y especial incidencia en materia de actividades económicas". Revista digital CEMCI núm. 26 (abril-septiembre 2015).

- PEÑA CHACÓN, M. 2005. "La tutela jurídica del paisaje", en Medio Am- biente & Derecho: Revista Electrónica de Derecho Ambiental. ISSN 1576-3196, n.º 12-13, 2005.

- PORCEL, O.; HILDENBRAND, A. (April 2012) "Working Landscapes 1. Landscape Strategies in Spain: A compared analysis", RECEP/ENELC.

- PREDIERI, A., "Paesaggio", en Enciclopedia dil Diritto XXXI, Milano, 1981.





- PÉREZ GONZÁLEZ, C., "Relaciones entre ordenación urbanística y la protección del paisaje", Revista de Derecho urbanístico y del medio ambiente, n.º 243, 2008, págs. 165 y ss.

- PRIETO DE PEDRO, J., Cultura, culturas y constitución, Marcial Pons, Madrid, 2006.

- POZO, DEL, C . "El paisaje como sistema dinámico.Una inspiración para la ciudad contemporánea", Ciudad y Territorio. Estudios territoriales, n.º 180, 2014, pags 241 a 252.

- REBOLLO PUIG, M., "Autonomía local y tutela. Un equilibrio inestable", Documentación Administrativa: Nueva Época, ISSN-e 1989-8983, N.º. 6, 2019, págs. 43-80.

- REBOLLO PUIG, M., "El control de la administración por la jurisdicción penal", Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Ardulararitzako Euskal Aldizkaria, ISSN 0211-9560, N.º 115 (Septiembre-diciembre 2019), 2019, págs. 151-190.

- REBOLLO PUIG, M., "El procedimiento administrativo de la ejecución subsidiaria", Revista del poder judicial, ISSN 1139-2819, N.º 57, 2000, págs. 321-396.

- REBOLLO PUIG, M., "La participación de las Entidades representativas de intereses en el procedimiento de elaboración de Disposiciones administrativas generales", Revista de administración pública, ISSN 0034-7639, N.º 115, 1988, págs. 99-166.





- REBOLLO PUIG, M., "Las actuaciones arqueológicas ante la realización de obras", *Administración de Andalucía: revista andaluza de administración pública*, ISSN 1130-376X, Nº. 92, 2015, págs. 13-45.

- REBOLLO PUIG, M., "La potestad reglamentaria en el Estatuto de Autonomía", *Administración de Andalucía: revista andaluza de administración pública*, ISSN 1130-376X, Nº. Extra 2, 1, 2003 (Ejemplar dedicado a: Veinte años de vigencia del Estatuto de Autonomía de Andalucía: Desarrollo de las competencias autonómicas), págs. 195-234.

- REBOLLO PUIG, M., "Disciplina urbanística y declaraciones responsables", *Revista española de derecho administrativo*, ISSN 0210-8461, Nº 198, 2019, págs. 45-92.

- REBOLLO PUIG, M., "Aspectos generales de la nueva ley del suelo (en particular, la protección ambiental)", *Abogacía*, ISSN 1889-5123, Nº. 1, 2009, págs. 133-164.

- REBOLLO PUIG, M., "Efectos de las sentencias anulatorias de reglamentos, en especial, su retroactividad", *Administración de Andalucía: revista andaluza de administración pública*, ISSN 1130-376X, Nº. 100, 2018 (Ejemplar dedicado a: Veinte años de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa: balance y perspectivas), págs. 469-526.

- REBOLLO PUIG, M., "Novedades relativas al procedimiento sancionador y al de responsabilidad en la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común", *Aproximación al nuevo procedimiento administrativo común de la Ley 39/2015: reflexiones y claves para su aplicación / María Jesús Gallardo Castillo (dir.)*, 2016, ISBN 9788416219148, págs. 465-564.





- REBOLLO PUIG, M., "La nulidad en Derecho Administrativo: consideración de su significado y régimen en el actual Derecho Administrativo español a propósito de la nulidad de los derechos fundamentales", *Justicia administrativa: Revista de derecho administrativo*, ISSN 1139-4951, Nº. 44, 2009, págs. 5-39.

- REBOLLO PUIG, M., "Derecho Administrativo sancionador y Derecho Penal: conciliación y conflicto", *Defensa del patrimonio público y represión de conductas irregulares / Federico A. Castillo Blanco (dir.)*, 2020, ISBN 978-84-9890-382-9, págs. 19-71.

- REBOLLO PUIG, M., "Potestad sancionadora y responsabilidad en la Ley 40/2015", *La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y las Administraciones Públicas / Humberto Gosálbez Pequeño (dir.)*, 2016, ISBN 978-84-16219-16-2, págs. 345-495.

- REBOLLO PUIG, M., "Infracciones y sanciones urbanísticas en Andalucía", *La disciplina urbanística en Andalucía / coord. por María Asunción Torres López, Estanislao Arana García*, 2011, ISBN 978-84-9876-979-1, págs. 361-531.

- REBOLLO PUIG, M. e IZQUIERDO CARRASCO, M. , "La actividad administrativa", *Derecho administrativo / Manuel Rebollo Puig (dir.)*, Diego José Vera Jurado (dir.), Vol. 1, 2019 (Conceptos fundamentales, fuentes y organización / coord. por Manuel Rebollo Puig), ISBN 9788430974931, págs. 61-84.

- REBOLLO PUIG, M. e IZQUIERDO CARRASCO, M. , "Derecho administrativo sancionador: caracteres generales y garantías materiales", *Derecho administrativo / Manuel Rebollo Puig (dir.)*, Diego José Vera Jurado (dir.), Vol. 2, 2017 (Régimen jurídico básico y control de la Administración





/ coord. por Manuel Rebollo Puig, Eloísa Carbonell Porrás), ISBN 9788430972074, págs. 201-224.

- REBOLLO PUIG, M. y RODRÍGUEZ PORTUGUÉS, M. A., "Las fuentes del derecho administrativo", Derecho administrativo / Manuel Rebollo Puig (dir.), Diego José Vera Jurado (dir.), Vol. 1, 2017 (Conceptos fundamentales, fuentes y organización), ISBN 9788430972500, págs. 81-110.

- REBOLLO PUIG, M. y LÓPEZ BENÍTEZ, M. , "Las vertientes territorial y económica del principio de subsidiariedad en el ordenamiento español", Panorama jurídico de las administraciones públicas en el siglo XXI: homenaje al profesor Eduardo Roca Roca / coord. por Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, Íñigo del Guayo Castiella, 2002, ISBN 84-340-1377-0, págs. 1163-1190.

- REBOLLO PUIG, M. y LÓPEZ BENÍTEZ, M., "El principio de legalidad administrativa", Derecho administrativo / Manuel Rebollo Puig (dir.), Diego José Vera Jurado (dir.), Vol. 1, 2019 (Conceptos fundamentales, fuentes y organización / coord. por Manuel Rebollo Puig), ISBN 9788430974931, págs. 145-178.

- REBOLLO PUIG, M. y MARTÍ DEL MORAL, A.J., "La jurisdicción contencioso-administrativa (II)", Derecho administrativo / Manuel Rebollo Puig (dir.), Diego José Vera Jurado (dir.), Vol. 2, 2018 (Régimen jurídico básico y control de la Administración), ISBN 9788430974085, págs. 379-424.

- REBOLLO PUIG, M. y BUENO ARMIJO, A.M., "Relaciones entre ordenamientos", Derecho administrativo / Manuel Rebollo Puig (dir.), Diego José Vera Jurado (dir.), Vol. 1, 2019 (Conceptos fundamentales, fuentes y organización / coord. por Manuel Rebollo Puig), ISBN 9788430974931, págs. 119-144.





- REBOLLO PUIG, M., BUENO ARMIJO, A.M. y RODRÍGUEZ PORTUGUÉS, M.A., "Las fuentes del derecho administrativo", Derecho administrativo / Manuel Rebollo Puig (dir.), Diego José Vera Jurado (dir.), Vol. 1, 2019 (Conceptos fundamentales, fuentes y organización / coord. por Manuel Rebollo Puig), ISBN 9788430974931, págs. 85-118.

- ROMA CASANOVAS, F. 2009. "Turismo y Paisaje: Una geografía de la representación turística". Madrid: Bubok Publishing, S.L.

- ROSENDO RAMOS, D., "Reflexiones sobre la contaminación visual en edificios de interés histórico, artístico o cultural", en Asociación de profesores para la difusión y protección del patrimonio histórico, Boletín n.º 18, marzo 2009.

- SÁMANO BUENO, P., "La arquitectura: un arte asediado por el derecho urbanístico", en Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente. Núm. 243, julio 2008, págs. 12-49.

- SÁNCHEZ GOYANES, E., "Técnicas urbanísticas de protección del patrimonio cultural en el Derecho español", en Revista Urbs.net, n.º 3, febrero-marzo de 2001, pág. 14.

- SANZ HERRÁIZ, C., "El paisaje como recurso", en Estudios sobre el paisaje, UAM-Fundación Duques de Soria, Murcia, 2000, págs. 281 y ss.

- SASSATELLI, M., "La Convenzione europea del paesaggio: paesaggi quotidiani e identità europea", en Rivista Le istituzioni del federalismo. Regioni e governo locale, n.º 2, 2007, pág. 53 y ss.





- SCOCA, F. y D'ORSOGNA, D., "Centri Storici. Problema irrisolto", en Scritti in onore di Alberto Predieri, Tomo II, Giuffrè, Milán, 1996, págs. 1351 y ss.

- TESO GAMELLA, P., "La preocupación por el paisaje en la jurisprudencia", en Liber amicorum Tomás Ramón-Fernández", (García de Enterría y Alonso García coord.), Thomson-Cívitas, Vol. I, 2012, págs. 2323 y ss.

- SGROI, A. Morfología urbana. Forma urbana. Paisaje urbano (art.). Univ. Nacional de La Plata. 2011.

- SUBDIRECCIÓN GENERAL DE ORDENAMIENTO JURÍDICO-ECONÓMICO, Dirección General de Política Económica, Ministerio de Economía y Hacienda (2011): "Hacia una regulación económica más inteligente". Boletín de Información Comercial Española.

- VENEGAS MORENO, C. y RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, J., "Valoración de los paisajes monumentales. Una propuesta metodológica para la integración paisajística de los conjuntos históricos", en ZOIDO, F. (COORD.), Paisaje y Ordenación del Territorio, Junta de Andalucía-Fundación Duques de Soria, Sevilla, 2002, págs. 153-173.

- VERA JURADO, D.J., "El nuevo marco jurídico de la ciudad y el territorio", Uciencia: revista de divulgación científica de la Universidad de Málaga, ISSN-e 1889-7568, Nº. 8 (Noviembre), 2011 (Ejemplar dedicado a: Ciudad: una realidad por construir), págs. 46-47.

- VERA JURADO, D.J., "Evolución e integración de la perspectiva ambiental en la legislación y su influencia en el ámbito local", Jábega, ISSN 0210-





8496, Nº. 91, 2002 (Ejemplar dedicado a: Sostenibilidad y medio ambiente en la provincia de Málaga (II) / coord. por Saturnino Moreno Borrell), págs. 75-92.

- VERA JURADO, D.J., "Algunas ideas sobre el régimen jurídico de la biodiversidad", Jábega, ISSN 0210-8496, Nº. 106, 2014, págs. 73-86.

- VERA JURADO, D.J., "La Protección del Medio Ambiente en el Derecho Comunitario. La Europa de Maastricht / R. Caparrós Valderrama (aut.), 1994, ISBN 84-7496-277-3, págs. 159-183.

- VERA JURADO, D.J., "La acción pública en materia de medio ambiente", Intereses colectivos y legitimación activa / Eloísa Carbonell Porrás (dir.), Rafael Cabrera Mercado (comp.), 2014, ISBN 978-84-9059-590-9, págs. 371-384.

- VERA JURADO, D.J., "Capítulo XX. Cuestiones generales del procedimiento administrativo", Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del sector público / coord. por Severiano Fernández Ramos, Julián Valero Torrijos; Eduardo Gamero Casado (dir.), Vol. 1, Tomo 1, 2017, ISBN 978-84-9143-635-5, págs. 1273-1309.

- VERA JURADO, D.J., "Ordenación del territorio, urbanismo y protección del Medio Ambiente", Derecho ambiental de Andalucía / coord. por Diego José Vera Jurado, 2005, ISBN 84-309-4219-X, págs. 388-401.

- VERA JURADO, D.J., "La ordenación territorial y urbanística en la protección del medio ambiente urbano", El medio ambiente urbano / coord. por Diego José Vera Jurado, 2003, ISBN 84-88282-69-9, págs. 203-222.





- VERA JURADO, D.J., "Medio ambiente", Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía / coord. por Santiago Muñoz Machado, Manuel Rebollo Puig, 2008, ISBN 978-84-470-3053-8, págs. 1087-1111.

- VERA JURADO, D.J., "La evaluación de impacto ambiental y las competencias ejecutivas en materia de medio ambiente: un análisis de la jurisprudencia del tribunal constitucional", El derecho administrativo en el umbral del siglo XXI: homenaje al profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo / coord. por Francisco Sosa Wagner; Ramón Martín Mateo (hom.), Vol. 3, 2000, ISBN 84-8442-098-1, págs. 2755-2774.

- VERA JURADO, D.J., "La Evaluación del Impacto Ambiental y las competencias ejecutivas en materia de medio ambiente: un análisis de la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional", Revista de administración pública, ISSN 0034-7639, Nº 148, 1999, págs. 177-194.

- VERA JURADO, D.J., "Competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de régimen local", Administración de Andalucía: revista andaluza de administración pública, ISSN 1130-376X, Nº. 42, 2001, págs. 145-168.

- VERA JURADO, D.J., "El medio ambiente en los veinte años de vigencia del Estatuto de Autonomía de Andalucía: problemas y propuestas", Administración de Andalucía: revista andaluza de administración pública, ISSN 1130-376X, Nº. Extra 2, 2, 2003 (Ejemplar dedicado a: Veinte años de vigencia del Estatuto de Autonomía de Andalucía: Desarrollo de las competencias autonómicas), págs. 379-394.





- VERA JURADO, D.J., "La gestión urbanística", *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*, ISSN 1579-4911, N.º. 163, 2020 (Ejemplar dedicado a: La gestión urbanística).

- VERA JURADO, D.J., "La posición jurídica del ciudadano ante la administración pública", *Derecho administrativo / Manuel Rebollo Puig (dir.), Diego José Vera Jurado (dir.), Vol. 1, 2017 (Conceptos fundamentales, fuentes y organización)*, ISBN 9788430972500, págs. 190-222.

- VERA JURADO, D.J., "Actividad turística y espacios naturales protegidos", *Derecho y turismo: III Jornadas de Derecho Turístico, Málaga 2000 / coord. por Adolfo Juan Auriolés Martín, 2000*, ISBN 84-89225-26-5, págs. 49-58.

- VERA JURADO, D.J., "La posición jurídica del ciudadano ante la administración pública", *Derecho administrativo / Manuel Rebollo Puig (dir.), Diego José Vera Jurado (dir.), Vol. 1, 2019 (Conceptos fundamentales, fuentes y organización / coord. por Manuel Rebollo Puig)*, ISBN 9788430974931, págs. 203-234.

- VERA JURADO, D.J., "Competencias ambientales de las entidades locales de Andalucía", coord. por Diego José Vera Jurado, *Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Interprovincial, CEMCI, 2009*. ISBN 978-84-88282-87-3.

- VERA JURADO, D.J., "Las entidades locales en la Ley 7/2007, de gestión integrada de la calidad ambiental", *Competencias ambientales de las entidades locales de Andalucía / coord. por Diego José Vera Jurado, 2009*, ISBN 978-84-88282-87-3, págs. 201-238.





- VERA JURADO, D.J. y LÓPEZ BENÍTEZ, M., "La Ordenación del Territorio (Algunos datos para la redefinición conceptual y competencial de la materia).", Revista jurídica de Navarra, ISSN 0213-5795, Nº 40, 2005, págs. 163-202.

- VERA JURADO, D.J. (dir.) y REBOLLO PUIG, M.(dir.) "Derecho Administrativo. Tomo I: conceptos fundamentales, fuentes y organización". Tecnos. ISBN 9788430967803. 2018.

- VERA JURADO, D.J. y ILDEFONSO HUERTAS, R.M., "La ordenación urbanística", Derecho urbanístico de Andalucía : comentarios a la Ley 7/2002 , de 17 de diciembre , de Ordenación Urbanística de Andalucía / coord. por José Cuesta Revilla, Antonio Jiménez-Blanco y Carrillo de Albornoz, Manuel Rebollo Puig, 2003, ISBN 84-8442-841-9, págs. 49-110.

- VVAA, (2000) "El Territorio y su imagen", XVI Congreso de Geógrafos Españoles, Centro de Ediciones de la Diputación Provincial de Málaga. ISBN 84-7785-386-X.

- VVAA, (2000) "Guía para la elaboración de estudios del medio físico: Contenido y Metodología", Secretaría General de Medio Ambiente, Ministerio de Medio Ambiente. ISBN 84-8320-104-6.

- VVAA, (1985) "Evolución de los Paisajes y Ordenación del Territorio en Andalucía Occidental", Instituto del Territorio y Urbanismo, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo. ISBN 84-7433-392-X.

- VVAA, "Reforma del Régimen Local: La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: veintitrés Estudios", Editorial Aranzadi, S.A., 2014. ISBN 978-84-9059-315-8.





- ZOIDO NARANJO, F; VENEGAS MORENO, C. (2002) "Paisaje y ordenación del territorio". Fundación Duques de Soria y Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía, Sevilla, 353 págs.

- ZOIDO NARANJO, F. (2004), "El paisaje patrimonio público y recurso para la mejora de la democracia", en PH Boletín del Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico, no 50, Sevilla, págs. 66-73.

- ZOIDO NARANJO, F. (Coordinador), (2008) "La Carretera en el Paisaje: Criterios para su planificación, trazado y proyecto", Centro de Estudios Paisaje y Territorio, Consejería de Obras Públicas y Transportes. ISBN 978-84-8095-554-6.

- ZOIDO NARANJO, F. (2009). "Derechos humanos, territorio y paisaje", en Coloquio interdisciplinar e internacional "Paysages européens at mondialisation", organizado por la Universidad de la Sorbona, 4 al 7 de mayo de 2009: Florencia-Italia. Ponencia. Disponible en http://www.upo.es/ghf/giest/Giest/publicaciones/495_Fzn_DerechosHumanosTerritorioyPaisaje.pdf.

- ZULUAGA CADAVID, P. A. (2006). "Una mirada al paisaje como recurso turístico", en RIAT, Revista Interamericana de Ambiente y Turismo. Octubre 2006, vol. 2, n.º 2



UNIVERSIDAD
DE MÁLAGA