



El paisaje y la idea de planificación integrada*

Landscape and Integrated Planning

Omar Bouazza Ariño

Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad Complutense de Madrid
<https://orcid.org/0000-0003-4348-3703>

Fecha de recepción: 05/03/2025
Fecha de aceptación: 16/04/2025

Sumario: RESUMEN.—ABSTRACT.—I. INTRODUCCIÓN.—II. ANTECEDENTES.—III. LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978 Y EL PAISAJE.—IV. NORMATIVA INTERNACIONAL Y COMUNITARIA EUROPEA. EN ESPECIAL, EL CONVENIO DEL PAISAJE.—4.1. El Convenio Europeo del Paisaje.—4.2. El paisaje y la utilización racional de los recursos territoriales en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.—4.3. *Soft law* comunitario.—V. EL PAISAJE EN LA LEGISLACIÓN ESTATAL.—5.1. La Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español.—5.2. La Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.—5.3. La Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural.—5.4. La Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.—5.5. El Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana (Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre).—VI. EL PAISAJE EN LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA.—6.1. Islas Canarias.—6.2. Comunidad Valenciana.—6.3. La Rioja.—6.4. Cataluña.—6.5. Islas Baleares.—6.6. Comunidad de Madrid.—6.7. Extremadura.—VII. CONCLUSIONES.—VIII. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN

Los Estados que han ratificado el Convenio Europeo del Paisaje se han comprometido a la integración del paisaje en las políticas de ordenación territorial y urbanística y en sus políticas sectoriales de incidencia territorial. En este trabajo se realiza un estudio de la asi-

* Este trabajo ha sido realizado en el seno del proyecto «La europeización de las sanciones administrativas: la incidencia del derecho europeo en el concepto de sanción, en sus garantías y en su función» (PID2020-115714GB-I00), financiado por la Agencia Estatal de Investigación. El autor forma parte de los Grupos de Investigación UCM «931089 Las transformaciones del Estado y la autonomía local: organización institucional, servicios públicos y democracia participativa» y «970825 Globalización y Derecho Administrativo Global» y es miembro del Instituto Complutense de Derecho Europeo e Integración Regional (IDEIR).

milación de esta norma en el ordenamiento español, estatal y autonómico, partiendo de una evolución histórica. Se comprobará que el modelo predominante, a pesar de las apariencias, sigue siendo el sectorial, acuciado en los últimos tiempos por la preeminencia del sector de las infraestructuras de energías renovables.

PALABRAS CLAVE: Paisaje, planificación integrada, energías renovables, derecho europeo, derecho estatal y autonómico.

ABSTRACT

Council of Europe Member States that have ratified the European Landscape Convention have committed themselves to the integration of the landscape into territorial and urban planning policies and into their sectoral policies of territorial impact. This paper studies the assimilation of this regulation in the Spanish, national and regional legal systems, based on a historical evolution. It will be seen that the predominant model, despite appearances, continues to be the sectoral one, which has been beset in recent times by the pre-eminence of the renewable energy infrastructure sector.

KEYWORDS: Landscape, Integrated planning, renewable energy sources, european law, national and regional law.

I. INTRODUCCIÓN

Hay que partir de la consideración del territorio como un sistema en el que confluyen los espacios naturales, el patrimonio cultural, las actividades económicas, las infraestructuras y el paisaje. El territorio no puede entenderse por parcelas o sectores, sino a través de una visión de conjunto. Será imprescindible la coordinación de las diferentes administraciones y entidades con competencias que inciden en el territorio y la de las políticas generales y sectoriales.

El paisaje ofrece una pluralidad de dimensiones. Atañe al patrimonio histórico-artístico y cultural, al ambiental, al territorio en su totalidad. El paisaje tiene que ver también con los derechos fundamentales como, por ejemplo, el derecho a la igualdad, el derecho a la calidad de la vida privada, la libertad religiosa, la libertad de expresión e incluso el derecho a la vida¹.

¹ Pensemos, por ejemplo, en paisajes urbanos degradados con edificios hacinados y, a modo de contraste, en entornos de viviendas unifamiliares ubicadas en espacios más desahogados. Para mitigar las desigualdades que de ello derivan y fomentar una mayor cohesión social y territorial, la Administración acaso sentirá la necesidad de intervenir con la finalidad de revertir los procesos de sobrecarga de los barrios favoreciendo una composición mixta de habitantes, como se refleja en la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (STEDH) Garib c. los Países Bajos, de 23 de febrero de 2016. Por otra parte, la proliferación de viviendas destinadas al uso turístico en edificios residenciales, comercializadas mediante plataformas digitales de intermediación turística, igualmente incide en el paisaje urbano de tal manera que modifica la fisonomía del barrio, el comercio tradicional desaparece a favor de un comercio

El Convenio Europeo del Paisaje, hecho en Florencia el 20 de octubre de 2000 en el seno del Consejo de Europa² (en adelante, también «el Convenio del Paisaje» o, simplemente, «el Convenio»), ordena a las partes contratantes la integración del paisaje en las políticas de ordenación territorial y urbanística y en todas las políticas sectoriales que tengan un impacto directo o indirecto en el paisaje [art. 5d)]. Se requiere una tarea de conjugación de los diferentes intereses concurrentes desde una visión global y de conjunto que debe calar en el sistema territorial español.

En este trabajo se analizará la acogida de la exigencia europea de la integración de la ordenación del paisaje en la ordenación territorial general y urbanística y su coordinación con respecto del resto de políticas sectoriales. Para ello, habrá que realizar un ineludible trabajo de estudio y contraste del derecho europeo, estatal y autonómico.

II. ANTECEDENTES

Las primeras referencias normativas al paisaje que constan en la Gaceta de Madrid son en materia de educación. Versan sobre la asignatura «Dibujo de figura y de *paisaje*» que formaba parte del programa de estudios del Colegio Científico³. En la misma línea, el 29 de marzo de 1843 se publica el Reglamento especial de la escuela de montes y plantíos que para la admisión de los alumnos, «Los aspirantes serán rigurosamente examinados de aritmética, elementos de álgebra y geometría, geografía, especialmente de España, de traducir correctamente el francés y de principios de dibujo lineal y de *paisaje*» (art. 11). Hay constancia de cátedras de perspectiva y paisaje en las escuelas de Bellas Artes⁴ y en la Escuela especial de Pintura, Escultura y

destinado a los visitantes, cambia el paisaje humano de las calles, etc. E incide en el derecho a la igualdad ya que limita el acceso a alquileres de larga duración a precios razonables (Bouazza, 2023). Podemos hablar también de paisaje religioso cuando observamos una procesión, al coincidir en una plaza con un predicador evangélico o con un grupo de meditadores budistas en un parque, así como cuando nos deleitamos ante el patrimonio religioso. Todo ello vinculado con la libertad religiosa e incluso, con el derecho de propiedad; de igual manera reparamos en el paisaje humano multicultural en Cowley Road (Oxford) o en Embajadores (Madrid); el paisaje lingüístico (Bustillo, 2021), en aquellos territorios con diversidad lingüística que ofrecen en sus calles información pública y privada en varias lenguas y percibimos las hablas de los habitantes; percibimos el paisaje sonoro en un parque natural (Cantera, 2019); el de los locales de ocio de una zona de turismo masivo o el que ofrecen las campanas de la iglesia. Percibimos igualmente el paisaje de la destrucción, del lodo, de coches apilados y viviendas dañadas, ocasionado por lluvias torrenciales y las consiguientes inundaciones y deslizamientos de tierras, lo que no solo implica daños materiales sino también personales, por lo que afecta al derecho a la vida e integridad física y psíquica, entre otros. Paisaje que, lamentablemente, se da cada vez con más frecuencia debido a las consecuencias del cambio climático (Fortes, 2025). Y un largo etcétera.

² España lo ratificó el 6 de noviembre de 2007 (BOE de 5 de febrero de 2008).

³ *Gaceta de Madrid*, jueves 18 de febrero de 1936.

⁴ Real orden mandando se provea por oposición la cátedra de Perspectiva y Paisaje, vacante en la Escuela de Bellas Artes de Barcelona, *Gaceta de Madrid*, 6 de junio de 1894.

Grabado⁵. Hay que subrayar, por ello, el recurso al paisaje en la enseñanza artística y la importancia del dibujo como vínculo entre arte y ciencia, como herramienta para la Geografía, las escuelas de Caminos y Minas, la Botánica y otras disciplinas en el siglo XIX. Y es que, en efecto, los dibujos del paisaje, desde sus primeras imágenes en la Antigüedad, permiten profundizar en su conocimiento y evolución desde el ámbito de la percepción visual.

En la misma época se publicarían las normas de ensanche, como los reales decretos del anteproyecto y proyecto del ensanche de la capital⁶, que contemplaban una ordenación urbanística que hace referencia al embellecimiento de las praderas y de las orillas del Manzanares, así como el embellecimiento de otras áreas urbanas como la Puerta del Sol⁷.

De esta época también merece la pena resaltar el Plan General para el Alumbrado Marítimo de las costas y puertos de España e Islas Adyacentes propuesto por la comisión especial de Faros y aprobado por Real Decreto de 13 de septiembre de 1847. Su finalidad principal consistía en la seguridad mediante el empleo de la luz para la visualización del relieve costero, las montañas, colinas y ribazos y así evitar accidentes.

El siguiente hito es la Ley de Parques Nacionales de 7 de diciembre de 1916. Favorece la concepción territorial del paisaje vinculada a las bellezas naturales y la riqueza patrimonial cultural e histórica especialmente cualificada. Así, su artículo 2 define los parques nacionales como «aquellos sitios ó parajes excepcionalmente pintorescos, forestales ó agrestes del territorio nacional, que el Estado consagra, declarándoles tales, con el exclusivo objeto de favorecer su acceso por vías de comunicación adecuadas, y de respetar y hacer que se respete la belleza natural de sus paisajes, la riqueza de su fauna y de su flora y las particularidades geológicas é hidrológicas que encierren, evitando de este modo con la mayor eficacia todo acto de destrucción, deterioro ó desfiguración por la mano del hombre». Fiel reflejo de esta interrelación entre el paisaje, el territorio y el patrimonio histórico es la Real orden declarando sitio nacional el monte de San Juan de la Peña, del término municipal de Botaya (Huesca), de 30 de octubre de 1920⁸, en los siguientes términos:

«El legendario monte Paño, cuna de la epopeya medioeval aragonesa, enaltecido más tarde con el nombre de San Juan de la Peña, guarda entre las bellezas naturales de atractivos paisajes, recuerdos históricos y sentimientos

⁵ Real orden anunciando á concurso la cátedra de Paisaje, vacante en la Escuela de Pintura, Escultura y Grabado, *Gaceta de Madrid*, 19 de diciembre de 1894.

⁶ Real Decreto autorizando al Ministro de Fomento para que, oyendo al Ayuntamiento y á la Diputación provincial de Madrid, y poniéndose de acuerdo con los diferentes Ministerios, formule un proyecto de ensanche de esta capital, que comprenda las zonas que se expresan, *Gaceta de Madrid*, 14 de abril de 1857.

⁷ Proyecto de ley autorizando al Gobierno para proceder á la ejecución de las obras de ensanche y embellecimiento de la Puerta del Sol, *Gaceta de Madrid*, 17 de mayo de 1857.

⁸ *Gaceta de Madrid*, 5 de noviembre de 1920.

religiosos del más alto valor espiritual. El pino, el haya, el pinabete y el tilo, en armoniosa mezcla con otras especies sobre un suelo de variada configuración, prestan sugestivo marco a su austero Monasterio antiguo, que perpetúa una de esas tradiciones en que la poesía y la fe exaltan la piedad del pueblo y custodia en un sagrado “depósito” los restos de ilustres Reyes de Navarra y Aragón. Sirven además estos árboles, formando espléndido bosque, de grandioso escabel a su nuevo Monasterio, que con mayores alardes de construcción y más amplias proporciones, pregonan en la parte alta de la montaña que también las generaciones de la Ciudad moderna saben rendir culto a la tradición. (...)

El Consorcio general de Parques Nacionales ha hecho suya esta petición, completando así, con el reconocimiento de las bellezas del paisaje de este privilegiado sitio del suelo patrio, el prestigio oficial de que ya gozaba desde que su antiguo Monasterio fue declarado Monumento Nacional, y es conveniente que se apruebe su propuesta a fin de dar eficacia legal a esta delicada manifestación del sentimiento aragonés».

La siguiente norma fundamental para la protección del paisaje es el Real Decreto-Ley relativo al Tesoro Artístico Nacional de 15 de agosto de 1926, que contempla normas de conservación, custodia de la riqueza arquitectónica, arqueológica, histórica y artística de España, y clasificación y declaración de monumentos, ciudades y lugares pintorescos. Su artículo 2 dice que formarán parte del tesoro artístico nacional los siguientes bienes inmuebles (...):

«b) Las edificaciones o conjunto de ellas, *sitios y lugares de reconocida y peculiar belleza, cuya protección y conservación sean necesarias para mantener el aspecto típico, artístico y pintoresco característico de España*⁹, siempre que así se haya declarado o en lo sucesivo se declare por el Ministerio de Instrucción pública y Bellas Artes».

No solo protege bienes inmuebles sino sitios y lugares pintorescos, con lo que se refiere claramente a la protección de zonas paisajísticas. Así, el artículo 21 establece normas concretas para asegurar la protección del carácter del paisaje de los lugares, sitios, ciudades pintorescas y evitar así que la construcción afectara negativamente:

«De las ciudades y pueblos total o parcialmente declarados que se declaren incluidos en el Tesoro artístico nacional, se levantarán por los respectivos Ayuntamientos planos topográficos a una escala no inferior a 1:5,000, y en ellas se acotará por medio de círculos las superficies sujetas a servidumbre de “no edificar” libremente, marcándose con distintas tintas los edificios artísticos o históricos, lugares, calles, plazas y barriadas pintorescas, en las cuales

⁹ La cursiva es mía.

no podrá hacerse obra alguna sin la autorización de las entidades central y provinciales correspondientes. De esta superficie se levantarán planos con una escala no menor de 1:200.

En los proyectos de ensanche, reforma interior o exterior de estas poblaciones, se tendrán en cuenta estas demarcaciones y acotamientos. En ellos no podrán los Ayuntamientos realizar obra alguna sin usar de las facultades de expropiación que concede el Estatuto municipal vigente, sin previo informe de las entidades que intervinieron en la declaración de ciudades o pueblos pertenecientes al Tesoro artístico nacional y decisión del Ministerio de Instrucción pública y Bellas Artes».

En su virtud se declaró, por ejemplo, en sendos Decretos de 28 de diciembre de 1945, el monumento histórico artístico de la Ermita de la Virgen del Puerto, «rodeada por las zonas verdes del paseo de su nombre, el Campo del Moro y la Casa de Campo, y el todo constituye uno de los conjuntos de mayor belleza y ambiente de la urbe», hoy área muy frecuentada por visitantes y residentes tras el Proyecto Madrid-Río y la renaturalización del tramo urbano del Manzanares; y el paraje pintoresco Moixina y sus alrededores, junto a la ciudad de Olot (Gerona), que califica como uno de los parajes más bellos de la comarca de Olot. Para su declaración destaca los elementos naturales que conforman el paisaje, en los siguientes términos: «El terreno es irregular, alternándose los prados con los montículos poblados de árboles centenarios. Existen también varias fuentes que, en su desagüe, forman riachuelo que discurren serpenteando por los prados y bosques. Las especies de arbolado son, singularmente, robles gigantes, chopos, plátanos, acacias, encinas y toda la diversa gama de setos y matorrales que produce la flora de la comarca». Y destaca que el paraje ha sido la cuna de la Escuela paisajista de Olot y el lugar predilecto de muchos pintores no solo catalanes sino también de otros territorios españoles.

El paisaje, así, encontraría su consolidación mediante su reconocimiento constitucional en la Constitución de la II República de 1931, cuyo artículo 45.2 indica que «El Estado protegerá también los lugares notables por su belleza natural o por su reconocido valor artístico o histórico».

El siguiente hito nos lo ofrece la Ley de 13 de mayo de 1933 de Patrimonio Artístico Nacional. Continúa con la visión territorial del paisaje vinculada con el patrimonio histórico artístico. Su artículo 2, señala que compete a la dirección general de Bellas Artes «la defensa, conservación y acrecentamiento del patrimonio histórico-artístico nacional. Para lo cual cuidará de la inclusión en el Catálogo de Monumentos histórico-artísticos de cuantos edificios lo merezcan, como asimismo de los conjuntos urbanos y de los *parajes pintorescos* que deban ser preservados de destrucciones o reformas perjudiciales». Esta norma, además, consagra la acción pública, previendo la formación de cierto número de policías especializados que debían tramitar cuantas denuncias se les hicieren relacionadas con su cometido «tramitándolas con la mayor diligencia e informando acerca de ellas a la Junta Superior del Tesoro Artístico» (art. 5). De igual modo, se reconoce la acción popular en la incoación de expediente de declaración del carácter

de histórico-artísticos de los monumentos que lo merezcan. Años antes, en 1902, el Real Decreto referente a reformas en el procedimiento administrativo ya introdujo en nuestro ordenamiento la acción popular contra los acuerdos adoptados por los Ayuntamientos en beneficio de la administración municipal, debiendo los Gobernadores cuidar del cumplimiento de la Ley municipal en cuanto a la publicación de extractos claros y precisos de los acuerdos en los diarios oficiales. Lo indica el artículo 19 en los siguientes términos:

«Los Gobernadores cuidarán con especial atención del más exacto cumplimiento de lo prevenido en el art. 109 de la vigente Ley Municipal, obligando á los Ayuntamientos á la publicación en el Boletín oficial, y en la forma prevenida en dicho precepto, del extracto, preciso y claro, de los acuerdos tomados por los Ayuntamientos, á fin de que los vecinos puedan interponer los recursos que las leyes les conceden, ejercitando la acción popular en bien de la Administración municipal, que debe ser conocida y fiscalizada por todos los residentes empadronados en el término».

Acción popular que podría ser impulsada en relación con las cuestiones relativas al patrimonio histórico.

Precisamente, la siguiente Ley Municipal, la de 1935, realizaría una mención expresa al término «paisaje». Previó la competencia de los municipios en materia de «Fomento del turismo; protección y defensa del *paisaje*; museos; monumentos artísticos e históricos; playas y balnearios» [art. 101.h)]. Esta norma se ratificaría en la legislación posterior de 1945¹⁰ y 1950¹¹.

La Ley del Suelo de 1956 constituye la primera norma urbanística que incluye el paisaje como objeto a ordenar. Se aprobó con la finalidad de lograr «la ordenación urbanística en todo el territorio nacional» (art. 1). Para ello previó toda una serie de figuras de planificación urbanística y territorial.

Esta Ley constituye un hito en la implantación de la planificación territorial integrada en nuestro país. Pretendió atajar la dispersión normativa en la materia y los graves daños ocasionados por los proyectos a corto plazo «tentadores siempre para quienes aspiran a decorarse con efímeros triunfos aparentes» (exposición de motivos). En el marco de los instrumentos de planificación territorial y urbanística que contemplaba, se podía desarrollar una ordenación coordinada de diferentes sectores, entre ellos el paisaje. Así, en relación con los planes especiales, dispone (art. 13):

«Sin perjuicio de la inclusión en Planes Territoriales, el planeamiento urbanístico podrá referirse especialmente a la ordenación de ciudades artísticas, protección del *paisaje* y de las vías de comunicación, conservación del medio rural en determinados lugares, saneamiento de poblaciones y a cualesquiera otra finalidades análogas».

¹⁰ <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1945/199/A00360-00384.pdf>

¹¹ <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1950/363/A06037-06060.pdf>

A mayor abundamiento, el artículo 15 configura expresamente la protección del paisaje como instrumento para atraer visitantes. Es decir, se contempla la ordenación del paisaje como recurso turístico mediante la planificación especial:

«La protección del paisaje, para conservar determinados lugares o perspectivas del territorio nacional, en cuanto constituya objeto de planeamiento especial, se referirá, entre otros, a los siguientes aspectos:

- a) Bellezas naturales en su complejo panorámico o en perspectivas que convinieren al fomento del turismo;
- b) Predios rústicos de pintoresca situación, amenidad, singularidad topográfica o recuerdo histórico;
- c) Edificios aislados que se distingan por su emplazamiento o belleza arquitectónica y parques y jardines destacados por la hermosura y disposición artísticas, trascendencia histórica e importancia de las especies botánicas que en ellos existan;
- d) Perímetros edificados que formen un conjunto de valores tradicionales o estéticos».

Sin embargo, la planificación especial podía desarrollarse independientemente de la planificación general. Por ello, el encaje más adecuado de la ordenación del paisaje en el marco de la ordenación general venía dada por el planeamiento general y el planeamiento parcial.

En cualquier caso, la Ley del Suelo de 1956 constituía un instrumento idóneo para el desarrollo de una planificación racional. Sin embargo, su aprobación coincide con la irrupción del *boom* del turismo de masas. Para atender a este nuevo fenómeno, se había creado en 1951 por Decreto Ley de 19 de julio, el Ministerio de Información y Turismo, capitaneado en una primera etapa por Gabriel Arias-Salgado y de Cubas, y luego, por Manuel Fraga de Iribarne. Desde esta Administración se observó de forma impasible y permisiva todo un fenómeno de desarrollo urbanístico saltándose las reglamentaciones de planeamiento, provocando la aparición de una ciudad lineal en la costa española, mediante toda una serie de bloques de hormigón completamente ajenos a la arquitectura tradicional de las zonas en las que se insertaban y menospreciando y devorando el entorno natural que muchas veces servía de soporte de tales edificaciones. Se aprueba en este contexto la Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional de 1963. Esta normativa sectorial contemplaba el turismo como factor para atraer inversiones. Establecía una prevalencia total de la normativa turística con respecto de la normativa de otras materias que pudieran afectar a los centros y zonas declarados (Serrano Guirado, 1965; Bouazza, 2006). Así, según el artículo 5 «en los Centros y Zonas a que se refiere la presente Ley, las competencias atribuidas a los distintos órganos de la Administración central y local en materias relacionadas con el turismo deberán ejercitarse en forma coordinada con las propias del Ministerio de Información

y Turismo, que, a tal fin, habrá de ser oído en todos los casos de ejercicio de dichas competencias», asignando a la Comisión Interministerial de Turismo las facultades de coordinación y vigilancia de las actividades de ejecución de los planes de promoción turística. De este modo, la Disposición Final Segunda derogaba toda normativa contradictoria con lo contemplado en la Ley y desplazaba expresamente la Ley del Suelo, la de Régimen Local y la de Patrimonio Artístico Nacional, normativa que contemplaba expresamente la protección del paisaje, en los siguientes términos:

«Primera.- Quedan derogadas cuantas disposiciones se opongan a lo dispuesto en la presente Ley.

Segunda.- En todo lo que no se encuentra regulado en esta Ley y en cuanto sea de aplicación, serán supletorias de la presente la de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (...), la de Régimen Local (...) y la de Defensa del Patrimonio Artístico Nacional (...).

La Ley de Centros contenía dos referencias al paisaje. La primera, en el artículo 11, disponía que los planes de promoción turística de un Centro, elaborados por la persona natural o jurídica que hubiere promovido la declaración de interés turístico nacional del Centro, debían contener «Mejoras o modificaciones previstas en cuanto a conservación o embellecimiento del paisaje». En el artículo 12, por su parte, se contemplaba como contenido que debía acompañar al Plan de Ordenación Urbana a elaborar tras la aprobación del Plan de Promoción Turística, un informe de la Dirección General de Montes, Caza y Pesca Fluvial del Ministerio de Agricultura en lo que pudiera afectar a la modificación del paisaje. Sin embargo, da la impresión de que estas referencias al paisaje quedarían aplacadas habida cuenta de la derogación material que la Ley de Centros implicaba con respecto de la Ley del Suelo en lo que fuera incompatible, Ley del Suelo que sí ofrecía la necesaria visión integral y de conjunto frente a la dimensión sectorial turística de la Ley de Centros. Prevalcían las necesidades económicas imperantes tan necesarias para alcanzar el deseado desarrollo socioeconómico de España.

III. LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978 Y EL PAISAJE

La Constitución Española de 1978 recoge toda una serie de principios, valores y derechos cualitativos que se concretan y desarrollan en la legislación bajo el paradigma del desarrollo sostenible desde la perspectiva no solo económica, sino que también medioambiental, social y cultural. Los nuevos principios valores y derechos deberán fundamentar la ordenación y protección del paisaje para lo que será necesario una mayor intervención de la Administración en la libre iniciativa de los empresarios privados.

En el propio Preámbulo encontramos signos muy destacados de este cambio de rumbo que impregnarán la regulación del paisaje y el territorio. Se

proclama la voluntad de «Garantizar la convivencia democrática dentro de la Constitución y de las leyes conforme a un *orden económico y social justo*», «la protección de todos los españoles y pueblos de España en el ejercicio de los derechos humanos, sus culturas y tradiciones, lenguas...», «promover el progreso de la cultura... para asegurar a todos una digna calidad de vida». Y en su articulado acoge un amplio catálogo de derechos y libertades fundamentales, muchos de ellos vinculados al paisaje, como he dicho antes, al cambio climático y al medio ambiente en general, el reconocimiento del derecho a un medio ambiente adecuado también como principio rector de la política social y económica, así como la protección del patrimonio histórico-artístico.

Otras aspiraciones fundamentales vinculadas al paisaje encontrarán un marco digno de protección constitucional, como el reconocimiento de los derechos y libertades de las personas con discapacidad o el derecho a una vivienda que debe ser digna y adecuada. En efecto, la política de paisaje, y toda actuación concreta a este respecto, deberá tener en cuenta los criterios de accesibilidad, en garantía de los derechos de todos los ciudadanos, como refleja, por ejemplo, el Plan Nacional de Paisaje Cultural. Y el paisaje, como se comprobará *más adelante*, forma parte del del concepto de derecho a una vivienda digna y adecuada que recoge la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana.

Desde la óptica de la organización territorial del Estado, como sabemos, la Constitución implicó el paso de un Estado centralizado a un Estado descentralizado, en el que las Comunidades Autónomas, junto con el Estado, asumirían un papel fundamental en materia de paisaje. A este respecto, recordemos que corresponderá al Estado la competencia exclusiva en materia de legislación básica de protección del medio ambiente, en el que se incluye el paisaje, sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas completen el régimen jurídico elaborando normas adicionales de protección (art. 149.1.23 CE). Asimismo, las Comunidades Autónomas han asumido competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo, lo que integra asimismo el paisaje, a través de sus Estatutos de Autonomía, en base al artículo 148 CE. Por ello, más adelante me referiré a las leyes estatales relevantes en la materia, así como a una muestra de la legislación autonómica relevante.

La Constitución Española de 1978 significó especialmente la ruptura con la Dictadura, como sabemos, y el consiguiente aislamiento internacional. Para ello, contempla tres preceptos fundamentales que han permitido la entrada de España en la órbita internacional. Me refiero a los artículos 93 CE, mediante el que España accedió en la antes denominada Comunidad Económica Europea, la actual Unión Europea; 96 y 10.2 CE, con los que se contempla la posibilidad de que España celebre tratados internacionales y las normas referidas a los derechos fundamentales se interpreten de conformidad con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y otros tratados que celebre España en la materia. A modo de primer paso fundamental hacia la constitución de un Estado plenamente democrático, España se integró en el Consejo de Europa el 24 de noviembre de 1977, entidad supranacional

fundamental en la garantía y protección internacional de los derechos humanos. El artículo 10.2 CE constituye así la vía de entrada de todo el ordenamiento del Consejo de Europa, especialmente, del Convenio Europeo de Derechos Humanos y la jurisprudencia de su Tribunal, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

IV. NORMATIVA INTERNACIONAL Y COMUNITARIA EUROPEA. EN ESPECIAL, EL CONVENIO DEL PAISAJE

4.1. El Convenio Europeo del Paisaje

El ordenamiento del Consejo de Europa, además, está integrado por convenios de carácter sectorial sobre materias específicas. Uno de ellos es el Convenio del Paisaje¹², que tiene como antecedente principal la Carta del Paisaje del Mediterráneo de 1992, comúnmente conocida como la Carta de Sevilla, preparada por las regiones de Andalucía, Languedoc-Rosellón y Toscana (Zoido, 2021).

Define el paisaje como «*cualquier parte del territorio*¹³ tal 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)]. Esta definición cuestiona y amplía la concepción del paisaje vigente hasta la fecha. Cuestiona la manera en la que el patrimonio, como soporte de la memoria, se ha ligado hegemónicamente al paisaje monumental y natural dejando fuera otras experiencias estéticas, nuevas caras del patrimonio. Y por «protección de los paisajes» entiende «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» [art.1.d)]. Por tanto, el Convenio del Paisaje parte de una concepción patrimonial del territorio y del paisaje, del que es parte, mucho más extensa, más amplia, que la tradicional vinculada a los patrimonios cultural y natural especialmente cualificados. El territorio como patrimonio complejo, por ello, incluirá los ecosistemas, lo monumental, lo paisajístico, lo arqueológico, lo material y lo inmaterial, lo especial y lo ordinario (Agudo, 2025).

Acoge, por tanto, la idea de unidad de paisaje (Serrano Giné, 2012), que reúne todo lo relacionado con los factores e interrelaciones naturales, lo que incluye la defensa de la fauna silvestre (Mora, 2010), connatural al paisaje, y

¹² Ha sido ratificado hasta la fecha por los siguientes 40 de los 46 Estados que actualmente integran el Consejo de Europa: Andorra, Armenia, Azerbaiyán, Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Croacia, Chipre, República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Georgia, Grecia, Hungría, Islandia, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Moldavia, Montenegro, Países Bajos, Macedonia del Norte, Noruega, Polonia, Portugal, Rumanía, San Marino, Serbia, República Eslovaca, Eslovenia, España, Suecia, Suiza, Turquía, Ucrania y el Reino Unido. Malta lo ha firmado pero no lo ha ratificado.

¹³ La cursiva es mía.

las demás perspectivas de carácter territorial y sensorial (Bustillo, 2020). Todo ello forma la unidad de paisaje o el paisaje global (Monteserín, 2007), incorporado en la concepción del territorio como patrimonio.

El concepto amplio de paisaje que refleja el Convenio Europeo del Paisaje se establece en el *soft law* internacional desde bien temprano. Así, la *Carta de Atenas de 1931 para la restauración de monumentos históricos, adoptada en la Primera Conferencia Internacional de Arquitectos y Técnicos de Monumentos Históricos, recomienda respetar en la construcción de los edificios el carácter y la fisonomía de la ciudad*, especialmente, en la proximidad de monumentos antiguos, casos para los que el ambiente debe ser objeto de atención particular, así como las perspectivas particularmente pintorescas. Por tanto, invita a la visión de conjunto lo que no impide asumir un cuidado especial para lo más destacado.

En la misma línea, la Recomendación de la UNESCO relativa a la Protección de la Belleza y el Carácter de los Lugares y Paisajes, de 11 de diciembre de 1962 si bien ofrece una consideración especial a los paisajes más destacados, subraya que los estudios que se efectúen y las medidas a adoptar se extiendan a todo el territorio del Estado, por lo que no debe limitarse a ciertos lugares o paisajes determinados. La protección del paisaje se extenderá a paisajes naturales y aquellos cuya formación se debe total o parcialmente a la mano del hombre. Al determinar las medidas a adoptar habrá que tener en cuenta el mayor o menor interés de los lugares y paisajes de que se trate.

Volviendo al Convenio Europeo, la definición de paisaje que ofrece incorpora la percepción subjetiva de la población, lo que no es nada novedoso pues en la legislación histórica española los recuerdos conforman un elemento decisivo en la idea de paisaje, como describe, por ejemplo, en la Real orden declarando sitio nacional el monte de San Juan de la Peña, del término municipal de Botaya (Huesca), y el artículo 15 de la Ley del Suelo de 1956, a las que me he referido más arriba.

Uno de los elementos fundamentales en toda política de desarrollo sostenible del territorio es la participación del público en la toma de decisiones. Desde bien temprano la legislación española recoge la acción pública en materia de patrimonio histórico, como antes he señalado. El Convenio del Paisaje en este sentido hace referencia a la importancia de la participación de los ciudadanos en la formulación y aplicación de las políticas de paisaje. E igualmente menciona el Convenio de Aarhus de acceso a la información, participación del público y acceso a la justicia en asuntos ambientales, de 25 de junio de 1998. Y es que el paisaje, como subraya el Convenio, es un elemento importante de la calidad de vida de las poblaciones en todas partes, tanto en el medio urbano como en el rural, en las zonas degradadas y de gran calidad, en los espacios de reconocida belleza excepcional y en los más cotidianos (González y Monteserín, 2020). La idea de democracia engarza de esta manera con el paisaje. El paisaje cotidiano como objeto de consideración, el marco de vida de las poblaciones europeas, interpela a cada agente del territorio (Luginbühl, 2021).

Otro aspecto fundamental del Convenio es la vocación integradora de lo paisajístico. En efecto, el paisaje deberá constituir uno de los elementos a considerar en el seno de ordenaciones generales y sectoriales de incidencia territorial. En esta tarea, el Convenio da especial importancia a la sensibilización de la sociedad, organizaciones privadas y administraciones públicas respecto al valor de los paisajes, el importante papel que cumplen y su transformación [art. 5.a)]; y también, en línea con la normativa histórica española, recalca la necesidad de fomentar la educación, mediante la formación de especialistas en la valoración de los paisajes, 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 y la incorporación en los currículos escolares y universitarios de disciplinas que aborden los valores relacionados con los paisajes y las cuestiones relativas a su protección, gestión y ordenación (art. 6).

4.2. El paisaje y la utilización racional de los recursos territoriales en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos

El Convenio Europeo de Derechos Humanos es el Convenio principal dictado en el seno del Consejo de Europa. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, como se sabe, es el órgano jurisdiccional encargado de velar por el respeto del Convenio y sus protocolos. El Convenio Europeo de Derechos Humanos se actualiza mediante la aprobación de nuevos protocolos que recogen nuevos derechos atendiendo a las nuevas necesidades y aspiraciones de las sociedades europeas; y mediante la jurisprudencia evolutiva del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que implica la interpretación de los derechos recogidos en el Convenio de conformidad con la evolución de los tiempos. Asimismo, algunos preceptos, como el artículo 8 (derecho al respeto de la vida privada y familiar), 9 (libertad de pensamiento, de conciencia y de religión) 10 (libertad de expresión) 11 (libertad de reunión y de asociación) y 1 del protocolo adicional n.º 1 (derecho de propiedad) establecen límites en sus segundos párrafos. En este contexto, el interés general al paisaje puede ser un criterio determinante para limitar el derecho individual en sentido positivo.

El primer asunto que llega a Estrasburgo es el que conoce la antigua Comisión Europea de Derechos Humanos en la Decisión **Herrick c. el Reino Unido, de 11 de marzo de 1985**. Da por buena la prohibición del destino de un búnker —localizado en una finca de la demandante— a residencia vacacional ya que se hallaba en una zona de especial valor paisajístico. Las autoridades británicas entienden que el interés general al paisaje debe prevalecer sobre el derecho individual al respeto de la vida privada y familiar y esta posición es asumida por la institución judicial europea.

El siguiente hito lo ofrece la sentencia recaída en el asunto ***Coster c. el Reino Unido, de 18 de enero de 2001***. La Administración local competente denegó la solicitud de una licencia para la instalación de la caravana del demandante y su familia. Entendió que el otorgamiento de más autorizaciones para la instalación de caravanas en una zona rural de Headcorn (Kent) podría afeár el paisaje. La denegación de la autorización atendía, por lo tanto, a la finalidad legítima de proteger el paisaje rural tal y como establecen las ordenanzas locales sin que sea requisito *sine qua non* que se trate de un paisaje con un valor especial. El TEDH observa que las autoridades británicas realizaron un juicio de ponderación minucioso entre el derecho al respeto de la vida familiar del demandante y el interés general a la protección del paisaje. Se trató de un caso ciertamente difícil. Hubo que realizar un equilibrio entre el interés general a la protección paisajística y el derecho al respeto del modo de vida tradicional en caravana de la minoría gitana, que sigue conservando en muchos Estados. Modo de vida que encaja en el artículo 8 CEDH y está amparado por el Convenio-Marco para la protección de las minorías nacionales del Consejo de Europa, de 1 de febrero de 1995. Nos encontramos ante una sentencia verdaderamente significativa ya que incorpora el concepto de paisaje integrado en las políticas de ordenación territorial y urbanística que exige el Convenio del Paisaje¹⁴. Sin embargo, la sentencia no hace referencia a este instrumento de entre los textos relevantes. Hay que tener en cuenta a este respecto que el Reino Unido ratificó el Convenio años después, en 2006, y entró en vigor en 2007¹⁵. Por lo demás, parece que en España, habida cuenta de la proliferación de caravanas en las zonas cercanas a playas y zonas de campo en los últimos años, está calando la idea de la necesidad de la licencia urbanística, del control previo, para la instalación de las viviendas móviles ya que se trata de una modalidad de uso del suelo, como ha confirmado la Sentencia del Tribunal Supremo 1917/2024, de 5 de diciembre, rec. casación 7459/2022.

Volviendo a Estrasburgo, un paso decisivo en la puesta en valor del paisaje como parte del territorio se da en la Decisión de Inadmisión ***Haider c. Austria, de 29 de enero de 2004***. El demandante solicitó una licencia para la construcción de un hotel de conformidad con el plan urbanístico aplicable. La Administración competente denegó la licencia en base a un informe de un experto urbanístico que desaconsejaba su construcción porque la parcela donde se pretendía construir se encontraba en una zona virgen y el tamaño del edificio, un hotel con 65 camas y un restaurante, afectaría al carácter del municipio y su paisaje. El TEDH resolverá la cuestión del paisa-

¹⁴ Estudié esta sentencia en mi trabajo «Respeto a la vida privada y protección del medio ambiente en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos» *RAP* 160, 2003, 167-202.

¹⁵ https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/236096/8413.pdf

je desde la óptica del territorio considerado en su conjunto apuntando que el interés general a la utilización racional de los recursos territoriales es una limitación justificada y legítima del derecho de propiedad, sin que deba ir acompañada de una indemnización.

En esta vía de los planes urbanísticos y de las herramientas que ofrece la actividad de ordenación de la Administración tiene un interés destacado la Decisión de inadmisión **VALICO S.r.l. c. Italia, de 21 de marzo de 2006**. La demandante es una empresa hotelera que obtuvo una autorización para la construcción de un hotel en una zona de especial valor paisajístico. Precisamente por ello, por la fragilidad del entorno, la autorización concretaba las condiciones necesarias para la protección del paisaje. Las obras de construcción desplazaron la instalación hotelera 958 metros. Por ello, en base a la normativa aplicable, la Administración impuso a la demandante una multa por el valor total de la obra realizada en exceso, que fue de 1.385.260 euros. El TEDH constata que la sociedad demandante ha sido sancionada de conformidad con el artículo 16.5 de la Ley regional 20/1989, según la cual, toda persona responsable de construir una obra en contravención con la licencia otorgada por la autoridad regional competente será sancionada con una multa correspondiente al valor de la obra ilegalmente realizada. El Tribunal constata que el texto legal no indica que la multa en cuestión no pueda ser impuesta en caso de ausencia de perjuicio probado al paisaje. En cualquier caso, destaca que la medida tenía como fin legítimo proteger el paisaje y ordenar el territorio de una manera racional y compatible con el respeto del medio ambiente. El Tribunal, frente a la argumentación de la demandante de que la nueva ubicación del hotel no afectaba al medio ambiente, subraya que el simple incumplimiento de las condiciones impuestas por las autoridades encargadas de la planificación y de la ordenación del territorio constituye una violación de las reglas de derecho que rigen la materia. En este sentido, la imposición de una multa con el fin de disuadir del incumplimiento de la normativa urbanística encaja en el margen de apreciación que el Tribunal deja a los Estados a la hora de formular sus políticas territoriales. Por todo ello, concluirá inadmitiendo la demanda.

La participación de los ciudadanos en la formulación de las políticas de paisaje, como contempla el Convenio del Paisaje, también ha tenido eco en la jurisprudencia del TEDH. Me refiero a la Decisión de inadmisión **Borg y Vella c. Malta, de 3 de febrero de 2015**. El Gobierno de Malta abrió un proceso de participación ciudadana directa en el que invitó a los ciudadanos a identificar los elementos del patrimonio cultural y natural que merecían ser incluidos en un plan de conservación y preservación. Un vecino sugirió preservar una vista pintoresca de campos inclinados abiertos que conducen hasta el mar, visible desde el norte de Nadur en Gozo. El Gobierno, aceptó la propuesta e inició un procedimiento de ejecución del proyecto. La Administración competente expropió una finca en la zona

mencionada con la finalidad de ensanchar una carretera y establecer un mirador. En la fase de desarrollo, el Gobierno derribó una pared de escombros entre el suelo expropiado y la propiedad de los demandantes e instaló barandillas de hierro para permitir vistas sin obstrucción. La zona se convirtió en un mirador clasificado, con una vista panorámica sin obstrucciones a los campos inclinados antes mencionados. No se produjo disputa alguna en relación con esta primera expropiación. Los abetos de la propiedad de los demandantes colindan y están ligeramente por debajo del sitio del mirador y son, en efecto, parte de las vistas y de los campos. Los demandantes solicitaron un permiso para construir un muro. Si bien inicialmente los tribunales les dieron la razón, la sentencia no se ejecutó y no pudieron realizar las obras. El Gobierno efectuó una nueva expropiación que afectaría a una parte del suelo en la que iba a construirse el muro. El TEDH da la razón al Gobierno porque entiende que los demandantes no han sufrido un perjuicio importante en sus derechos de propiedad. La Administración ha tratado de preservar las vistas panorámicas del mirador que, quizá, podrían verse alteradas con el muro que planteaban los demandantes. Por todo ello, inadmite la demanda.

En esta misma línea de la participación pública, el TEDH ha subrayado el importante papel que cumplen las organizaciones no gubernamentales en la defensa de intereses generales mediante la denuncia de actuaciones de la Administración, obras públicas, que puedan dañar el paisaje del que forma parte un monumento histórico. Así lo ha dicho en la STEDH ***Margulev c. Rusia, de 8 de octubre de 2019.***

El TEDH también habrá reconocido que la conservación del paisaje cultural y, cuando sea apropiado, su uso sostenible, persigue el fin legítimo de mantener cierta calidad de vida, con lo que delimitará los derechos individuales (SSTEDH ***Kozacioglu c. Turquía, de 19 de febrero de 2009, Potomska y Potomski c. Polonia, de 20 de marzo de 2011 y Petar Matas c. Croacia, de 4 de octubre de 2016.***)

En fin, los intereses colectivos a la conservación medioambiental y a la ordenación racional de los recursos territoriales, de entre los que constan los paisajes, son preeminentes con respecto de los derechos individuales, como ha dicho, por ejemplo, en la sentencia recaída en el caso ***Jonas ČEBELIS c. Lituania, de 16 de junio de 2020.***

Sin embargo, los criterios de calidad del paisaje que establece la normativa acaso deben ceder si concurren otros intereses públicos. Por ejemplo, enarbolar una bandera de una minoría nacional —como la bandera de los sículos, minoría húngara de Transilvania— tiene un talante reivindicativo, capaz de fomentar un debate de interés general, por lo que habrá que esmerarse en justificar la prevalencia de los criterios de calidad del paisaje arquitectónico que la ley trata de preservar, como ha dicho en la STEDH ***László Tőkés c. Rumanía, de 27 de abril de 2021.***

4.3. *Soft law* comunitario

Aunque el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea no hace referencia expresa al paisaje, este constituye un recurso territorial de primer orden en la normativa de residuos, hábitats naturales o agricultura.

Las políticas comunitarias adoptan también una visión territorial integrada del paisaje y subrayan la prioridad de su consideración en relación con el conjunto de políticas generales y sectoriales de incidencia territorial. De entre el *soft law* reciente cabe destacar la Comunicación [COM(2010) 2020 final] denominada Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, que propone un crecimiento global, orientado a reforzar el empleo, la cohesión social y territorial.

La Agenda Territorial de la Unión Europea 2020: Hacia una Europa integradora y sostenible de las regiones diversas insiste en la necesidad de un desarrollo equilibrado e integrado que tenga en cuenta los diferentes intereses en juego como el paisaje mediante «la protección, rehabilitación y utilización del patrimonio a través de un enfoque orientado a los territorios». Recalca la importancia de mejorar la identidad regional y local reforzando la sensibilización y la responsabilidad de las comunidades locales y regionales hacia su entorno, paisaje, cultura y valores únicos.

La Agenda Territorial Europea 2030, por su parte, apuesta por favorecer la calidad de vida entendida especialmente desde una perspectiva social y medioambiental, más allá de los resultados económicos. Apuesta por una arquitectura y unos entornos construidos saludables, resilientes y de gran calidad, lo que también tiene una dimensión territorial que abarca desde las disparidades entre barrios, como la exclusión social y la pobreza urbana, hasta las disparidades entre regiones y países. El empleo y el desarrollo económico se vinculan a entornos empresariales y naturales adecuados, con lo que se refuerza la perspectiva integrada de aspectos que no deberían ser nunca incompatibles. Hace referencia asimismo al patrimonio cultural, paisajístico y natural y a la necesidad de una coordinación del conjunto de políticas sectoriales ya que la buena marcha de la economía depende de igual modo del uso sostenible y eficaz de los recursos. La sobreexplotación de los recursos constituye una amenaza para la propia economía. La Agenda pretende **reforzar** la sensibilización y apoyar «a las comunidades locales y regionales para proteger, rehabilitar, utilizar y reutilizar sus entornos (construidos), **paisajes**, bienes culturales materiales e inmateriales y otros valores únicos **a través de instrumentos de la política de cohesión de la UE, la política de desarrollo rural, la ordenación del territorio o cualquier otro instrumento que mejore el desarrollo local o territorial integrado**, entre otros».

V. EL PAISAJE EN LA LEGISLACIÓN ESTATAL

5.1. La Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español

A pesar de que el término «paisaje» aparece en la normativa española desde el siglo XIX, vinculado inicialmente a la educación y después a las bellezas naturales y la riqueza patrimonial, la Ley de patrimonio histórico no lo recoge. No obstante, emplea otros términos que claramente evocan al paisaje. La Ley, en efecto, utiliza los términos «entorno», «área territorial» o «zona afectada» conectando la ordenación del patrimonio histórico con el territorio y el paisaje en el que se integra (Agudo, 2007). Por tanto, esta Ley constituye un instrumento de ordenación del paisaje que conforma el patrimonio histórico en un territorio dado. Los instrumentos de ordenación territorial deberán asumir su función a este respecto.

El artículo 1.1, de manera muy significativa, viene a reconocer un derecho a la conservación del patrimonio histórico-artístico que hoy denominamos intergeneracional, al señalar que la Ley tiene por objetos «la protección, acrecentamiento y transmisión a las generaciones futuras del Patrimonio Histórico Español». Y a continuación realiza una conceptualización amplia del patrimonio histórico español al indicar que lo integran «los inmuebles y objetos muebles de interés artístico, histórico, paleontológico, arqueológico, etnográfico, científico o técnico», así como «el patrimonio documental y bibliográfico, los yacimientos y zonas arqueológicas (...) los sitios naturales, jardines y parques, que tengan valor artístico, histórico o antropológico». En esta definición ya podemos vislumbrar una posible confluencia de instrumentos de planificación al incorporar objetos que seguramente puedan ser ordenados desde otros instrumentos, como los relativos al medio natural.

Frente a la perspectiva integrada y de conjunto por la que abogan el Consejo de Europa y la Unión Europea, la Ley de patrimonio histórico opta por un modelo de planificación sectorial. Así, la declaración de un conjunto histórico, sitio histórico o zona arqueológica como bien de interés cultural conllevará la obligación del municipio de elaborar un plan especial, que «no podrá excusarse en la preexistencia de otro planeamiento contradictorio con la protección, ni en la inexistencia previa del planeamiento general» (art. 20.1 *in fine*). Se plantea la protección del paisaje a partir de esta Ley al margen de los instrumentos que ordenan el territorio en su conjunto y otras planificaciones sectoriales que se solapan y que asimismo ordenen bienes jurídicos relevantes y cualificados.

Empero, en el contexto de la Ley de Patrimonio Histórico el Ministerio de Educación ha adoptado el Plan Nacional de Paisaje Cultural (2015), comprometido con el Convenio Europeo del Paisaje. Asume los criterios del instrumento internacional enfocado en la ordenación y gestión del paisaje, superando la visión tradicional restringida a la mera protección. E in-

corpora la visión necesariamente integrada que promueve conectando las responsabilidades de los Ministerios con competencias en la materia, como los encargados del medio ambiente, cambio climático, cultura, medio rural, vivienda y agenda urbana mediante la creación del Grupo de Paisaje de la Administración General del Estado, órgano de talante cooperativo y colaborativo, el Grupo de Trabajo Técnico y la Comisión Técnica de Seguimiento del Convenio europeo del paisaje. La Comisión es un órgano pluridisciplinar en el que además participan las Comunidades y Ciudades Autónomas, la Federación Española de Municipios y Provincias y asesores externos procedentes, por ejemplo, de la Universidad y profesiones colegiadas, con lo que nos encontramos ante un órgano especialmente participado. Hay que subrayar en este sentido el importante papel que, con carácter general, desempeñan instituciones como el Centro de Estudios de Paisaje y Territorio, creado por la Junta de Andalucía, con la finalidad de profundizar en la cooperación entre el gobierno autonómico y las Universidades Públicas de Andalucía y fomentar la interrelación entre la investigación, la ciencia y la docencia y el ejercicio de competencias en materia de paisaje y ordenación del territorio, mediante la proporción a la Administración de criterios de actuación paisajística y criterios de ordenación, protección y gestión por parte de los expertos e investigadores en la materia. O, por poner otro ejemplo, el Observatorio del Paisaje de Cataluña, consorcio que atiende a la misma finalidad que el Centro de Estudios de Andalucía, ambos instituidos en consonancia con las directrices del Convenio Europeo del Paisaje.

El Plan ofrece un tratamiento específico de estudio y salvaguarda por parte de la política de patrimonio cultural de determinados paisajes de alto contenido e interés cultural, teniendo en cuenta que por su naturaleza y calidad territorial el paisaje es objetivo de otras políticas de incidencia territorial general y sectorial. Por tanto, este plan pretende la necesaria coordinación entre los diferentes instrumentos que pueden incidir en su objeto. Aborda la coordinación y complementariedad con otros Planes Nacionales sobre bienes culturales de notable alcance paisajístico, como la arquitectura defensiva, el patrimonio industrial, las abadías y los monasterios, las catedrales, así como el patrimonio inmaterial.

En este sentido, hay que hacer referencia también a la Ley 10/2015, de 26 de mayo, para la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial, que modifica la Ley de patrimonio histórico español para incluir los bienes que integran este patrimonio cualificado. Esta Ley establece que tendrá la consideración de patrimonio cultural inmaterial los «aprovechamientos específicos de los paisajes naturales» [art. 2 g)], los usos sociales, rituales y actos festivos, conocimientos y usos relacionados con la naturaleza y el universo, así como las manifestaciones sonoras, música y danza tradicional, entre otros. El Plan nacional de salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial constituye el instrumento de ordenación principal, cuya iniciativa parte del Ministerio de Educación, previo acuerdo del Consejo del patrimonio histórico español. Y

se elabora sin perjuicio de los Planes nacionales de información sobre el patrimonio histórico español que regula la Ley de patrimonio histórico. Poco más se dice en cuanto a la relación de esta Ley con los instrumentos de ordenación del patrimonio histórico. En caso de solapamiento, debemos entender que prevalecen los de la Ley de 1985. La única conexión con la ordenación del territorio se contempla en el artículo 4.2 que indica que los bienes muebles y espacios vinculados al desarrollo de las manifestaciones culturales inmateriales podrán ser objeto de protección por la legislación urbanística y de ordenación del territorio por parte de las administraciones competentes. Sin embargo, nada dice acerca de la interrelación entre el objeto protegido por esta Ley, en la que el paisaje tiene una consideración especial, con respecto de la legislación de patrimonio natural.

5.2. La Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad

Esta ley sectorial regula aspectos puntuales de la política de paisaje como la posibilidad de proteger algunos de ellos mediante figuras más generales o específicas de espacios naturales protegidos, la incorporación del paisaje en el contenido mínimo de los planes de ordenación de los recursos naturales, su utilización para dotar de coherencia y conectividad a los espacios Red Natura 2000 y el fomento de actividades que contribuyen a su protección como externalidad negativa cuando forme parte de un espacio natural protegido. Y plantea que una ley básica en materia de paisaje implemente los instrumentos de gestión, con carácter de mínimos, contemplados en el Convenio Europeo del Paisaje.

Por tanto, esta Ley ordena el paisaje en las áreas que queden bajo su ámbito de aplicación. Sin embargo, se trata nuevamente de una norma en la que prima el principio de prioridad sectorial, lejana a la idea de planificación integrada. Se opta por la prevalencia de la protección ambiental frente a la visión de conjunto que ofrece la ordenación territorial y urbanística [arts. 2.f), 19.2 y 31.6]. La Ley no hace referencia alguna a la interrelación entre los instrumentos de ordenación que regula con respecto de los contemplados en la legislación estatal de patrimonio histórico, con lo que no se ofrecen soluciones en caso de solapamientos.

En la misma línea, la **Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales** dispone que los planes rectores de uso y gestión que se aprueben prevalecerán sobre el planeamiento urbanístico (art. 20). El régimen jurídico establecido en las leyes declarativas tendrá carácter prevalente frente a cualquier otra normativa sectorial (art. 7). Por tanto, la protección del paisaje se realiza nuevamente desde una perspectiva sectorial sin tener en cuenta otros elementos concurrentes que también pueden configurar o participar en un paisaje valioso.

5.3. La Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural

Da la impresión de que plantea la necesidad de la ordenación del territorio desde una perspectiva global e integrada. Así, establece que las políticas de desarrollo rural sostenible de las Administraciones Públicas deben asumir, entre otros objetivos, el de «e) Lograr un alto nivel de calidad ambiental en el medio rural, previniendo el deterioro del patrimonio natural, del paisaje y de la biodiversidad, o facilitando su recuperación, mediante la ordenación integrada del uso del territorio para diferentes actividades, la mejora de la planificación y de la gestión de los recursos naturales y la reducción de la contaminación en las zonas rurales» [art. 2.e)]. Visión integrada en la que se incluye expresamente el paisaje como una parte del todo en coordinación con el resto de las políticas sectoriales. Sin embargo, en su articulado abandonará esta visión holística y optará nuevamente por la superposición de instrumentos de ordenación. En efecto, las medidas derivadas del principal instrumento de planificación del medio rural, el Programa de desarrollo rural sostenible, elaborado por el Estado en coordinación con las Comunidades Autónomas (art. 5.1), serán orientadas por las Directrices estratégicas territoriales de ordenación rural elaboradas en el plano autonómico, que condicionarán su localización territorial (art. 12.1 y 2). Da la impresión, por ello, que el Programa de desarrollo sostenible y las directrices estratégicas territoriales de ordenación rural serán los instrumentos de ordenación territorial prevalentes en el medio rural, con la salvedad del Plan estratégico nacional del patrimonio natural y la biodiversidad, los planes de ordenación de los recursos naturales y el Plan nacional de calidad ambiental agrícola y ganadera regulado por esta misma ley, cuyas previsiones «tendrán en cuenta, en todo caso» (art. 12.3). Se define como una Ley de ordenación territorial y pretende ser aplicada tomando en consideración criterios y directrices de ordenación territorial (exposición de motivos). Aunque antes he comentado que el Programa se elaborará «en coordinación con las Comunidades Autónomas» no se hace referencia específica a los instrumentos de ordenación territorial y urbanística aprobados por ellas, con lo que dicha previsión adolece de poca precisión y concreción. Esta Ley, por lo demás, no resuelve la compatibilidad de los instrumentos de ordenación que regula con respecto de los instrumentos de protección del patrimonio histórico contemplados en la legislación estatal.

5.4. La Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental

En materia de evaluación ambiental sí se observa la necesaria consideración integrada del paisaje desde la perspectiva de las vertientes económica, ambiental, social y cultural del concepto de desarrollo sostenible. Así, la evaluación ambiental se define como el «proceso a través del cual se analizan los efectos significativos que tienen o pueden tener los planes, programas y proyectos, antes de su

adopción, aprobación o autorización sobre el medio ambiente, incluyendo en dicho análisis los efectos de aquellos sobre los siguientes factores: la población, la salud humana, la flora, la fauna, la biodiversidad, la geodiversidad, la tierra, el suelo, el subsuelo, el aire, el agua, el clima, el cambio climático, el paisaje, los bienes materiales, incluido el patrimonio cultural, y la interacción entre todos los factores mencionados» [art. 5.1.a)] e identifica como «administraciones afectadas» las administraciones públicas con competencia en las diversas competencias.

5.5. El Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana (Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre)

El TRLSRU parte del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible que debe inspirar las políticas de suelo (art. 3), favoreciendo el uso racional de los recursos naturales. En esta empresa, deben ponderarse las exigencias 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, procurando en particular «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» [art. 3.2.a)]. Por tanto, la política de suelo debe tener en cuenta el paisaje dentro del conjunto de los elementos que conforman el concepto de desarrollo sostenible y procurar su protección. La Ley, en términos generales, plantea la idea de un enfoque integrado, de una visión global y unitaria, pero siendo realistas, habida cuenta de la naturaleza compleja del Estado, conformado por diferentes niveles territoriales con competencias en materias de incidencia territorial y, en no pocas ocasiones, la poca voluntad por la coordinación, la cooperación y el tratamiento integrado del territorio, será una tarea ardua la de llevar a cabo dicha visión de conjunto e integrada. En cualquier caso, la previsión legal de su exigencia es un primer y fundamental paso.

El TRLSRU también contempla el paisaje como un derecho, como antes he avanzado. Específicamente, se reconoce el derecho a «disfrutar de una vivienda digna, adecuada y accesible, concebida con arreglo al principio de diseño para todas las personas, que constituya su domicilio libre de ruido u otras inmisiones contaminantes de cualquier tipo que superen los límites máximos admitidos por la legislación aplicable y en un medio ambiente y un *paisaje adecuados*» [art. 5.a)]. Es decir, se reconoce el derecho a una vivienda digna en un paisaje adecuado. A este respecto, nos podemos preguntar qué deberíamos entender por *paisaje adecuado*. Será una exigencia ineludible que las autoridades cumplan y hagan cumplir la normativa territorial y urbanística, la sectorial en materia de paisaje en el entorno de la vivienda, así como el respeto al resto de cualidades señaladas como la cuestión del medio ambiente sonoro. También se atribuye una responsabilidad especial al ciudadano en el cuidado del paisaje, de tal manera que se contempla el deber de los ciudadanos a «Respetar y contribuir a preservar el medio ambiente y el paisaje

natural absteniéndose de realizar actuaciones que contaminen el aire, el agua, el suelo y el subsuelo o no permitidas por la legislación en la materia» [art. 6.a)] y a «respetar y contribuir a preservar el paisaje urbano y el patrimonio arquitectónico y cultural absteniéndose en todo caso de realizar cualquier acto o desarrollar cualquier actividad no permitidos» [art. 6.d)].

Sin embargo, al establecer los criterios básicos de utilización del suelo, la Ley vuelve a la consideración exclusiva de los paisajes de valor cualificado, ignorando el resto de paisajes, como los cotidianos o los degradados. Así, el artículo 20.2 dispone que «Las instalaciones, construcciones y edificaciones habrán de adaptarse, en lo básico, al ambiente en que estuvieran situadas, y a tal efecto, en los lugares de paisaje abierto y natural, sea rural o marítimo, o en las perspectivas que ofrezcan los conjuntos urbanos de características histórico-artísticas, típicos o tradicionales, y en las inmediaciones de las carreteras y caminos de trayecto pintoresco, no se permitirá que la situación, masa, altura de los edificios, muros y cierres, o la instalación de otros elementos, limite el campo visual para contemplar las bellezas naturales, rompa la armonía del paisaje o desfigure la perspectiva propia del mismo». Hay que citar a este respecto la Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de diciembre de 1999 (rec. casación 4099/1994) en la que se cierra el paso a una aplicación abusiva del citado precepto —recogido en el art. 73 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976— al aclarar que la finalidad de esta norma no es la protección de los intereses de particulares determinados a la contemplación del paisaje sino los intereses de la generalidad, por lo que las limitaciones del campo visual de los inmuebles vecinos son insuficientes para oponerse a una licencia que, en cuanto a la alineación establecida, se ajusta a las determinaciones del planeamiento (T-R Fernández, 2014). Sin embargo, en los casos de construcciones ilegales que perjudican las vistas será necesario derribar, aunque la medida puede disgustar a los recalitrantes por su coste económico, si bien mantenerlas también puede suponer un importante coste cuantitativo y cualitativo quizá mayor para las víctimas de la ilegalidad (González, 2022). En fin, el Tribunal Supremo habrá reconocido indemnizaciones por el deprecio del paisaje privado como consecuencia de expropiaciones para la realización de obras hidráulicas, líneas férreas o la realización y explotación de canteras (Sánchez, 2012).

VI. EL PAISAJE EN LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA

La gran mayoría de las Comunidades Autónomas incluyen referencias a paisaje ya en sus primeras versiones de los Estatutos de Autonomía. La visión territorial más amplia del paisaje se incorpora en algunos de los Estatutos de Autonomía que se han reformado, como es el caso del catalán (Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio) y el canario (Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre). Sin embargo, otros Estatutos que se han modificado tras el Convenio Europeo del paisaje persisten en la vinculación del paisaje

con el medio ambiente u otros sectores como el turismo o la agricultura, ignorando su carácter global, como sería el caso del balear (Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero) y el castellano y leonés (Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre).

A continuación, analizaré el modelo de ordenación paisajística por el que optan las Comunidades Autónomas prestando especial atención a las que han incorporado el concepto de paisaje del Convenio Europeo en sus Estatutos y a otras Comunidades que presentan modelos de planificación territorial de interés a los efectos de la idea de la planificación integrada.

6.1. Islas Canarias

La Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, se refiere al paisaje en el artículo 156, titulado «Ordenación del territorio y del paisaje». Señala que «Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio y del paisaje, que incluye, en todo caso:

- a) El establecimiento de las directrices de ordenación y gestión del territorio, del paisaje y de las actuaciones que inciden en los mismos.
- b) El establecimiento y la regulación de las figuras de planeamiento territorial, así como su gestión.
- c) Las previsiones sobre emplazamientos de las infraestructuras y los equipamientos de competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias.
- d) La determinación de medidas específicas de promoción del equilibrio territorial, demográfico, socioeconómico y ambiental».

Si bien hay que destacar favorablemente que se considere el paisaje junto con el territorio, da la impresión, a partir de la redacción del precepto, que plantea la ordenación del territorio y el paisaje como si fueran objetos distintos. Es deseable en este sentido la integración de lo paisajístico en la ordenación del territorio global.

Además, reconoce el derecho de todas las personas «a gozar de los recursos naturales y del paisaje terrestre y marino en condiciones de igualdad, realizando un uso responsable de los mismos» (art. 26.1). Y ordena a los poderes públicos canarios «la defensa y protección de la naturaleza, el medio ambiente, el paisaje y la biodiversidad sea en espacios terrestres como marinos», para lo que deberán establecer «políticas de gestión, ordenación y mejora de su calidad, con arreglo al principio de desarrollo sostenible, armonizándolas con las transformaciones que se produzcan por la evolución social, económica y ambiental, evitando la especulación urbanística sobre el territorio».

Habrà que comprobar en qué se traducen estas previsiones del Estatuto.

La Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias establece una doble distinción entre paisajes naturales, rurales y urbanos que podríamos denominar comunes o cotidianos y los paisajes protegidos que destacan por su especial valor. También establece normas relativas a los paisajes en el patrimonio histórico.

La Ley se fundamenta en el principio de desarrollo sostenible en el que destaca el paisaje como una de sus principales prioridades. La mejora, la restauración y el mantenimiento de los aspectos característicos del paisaje, justificados por su valor patrimonial derivado de su configuración natural y la acción del hombre, constituye un principio específico de la ley en relación con los espacios naturales y el medio natural. Por tanto, la Ley asume la apreciación del paisaje como patrimonio, en línea con el Convenio Europeo del Paisaje. De igual modo, incentiva las actuaciones promovidas por la iniciativa privada, destinadas a la mejora y conservación de los recursos naturales y del paisaje (art. 5). También establece normas de edificación para la protección del paisaje en todo tipo de espacios. Los planes insulares de ordenación tendrán, entre otros fines, la protección y conservación de los recursos naturales, el medioambiente, el paisaje y los bienes culturales, promoviendo, en su caso, la delimitación y las categorías de protección de los espacios naturales [art. 95.a)]. Deben contener una identificación, ordenación y evaluación de los paisajes representativos de la isla, a fin de preservar sus valores naturales, patrimoniales, culturales, sociales y económicos, con especial atención a los que, por su calidad, fragilidad o significación, deban tener un tratamiento especial.

Los paisajes protegidos, por su parte, serán ordenados por los planes de espacios naturales que servirán a modo de complemento del plan insular de ordenación correspondiente.

Sin embargo, da prioridad a la planificación sectorial frente a la ordenación territorial integrada. Así, constituye un principio de la ley, «la prevalencia de la protección ambiental sobre la ordenación territorial y urbanística», optando claramente por una ordenación de los espacios naturales al margen del territorio en el que se hallan; y el artículo 9.2 extiende la prevalencia de lo sectorial a otros ámbitos al disponer que «Los planes y programas previstos en la legislación sectorial prevalecerán sobre los establecidos en la presente ley, en los términos que aquella legislación disponga». En este sentido, podemos entender que los planes territoriales especiales y los planes especiales de ordenación que se aprueben en virtud 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, prevalecerán sobre los instrumentos generales de ordenación del territorio que integran la consideración paisajística.

En el mismo sentido, la planificación sectorial de la Ley 11/2019, de 25 de abril, de Patrimonio Cultural de Canarias, puede solaparse con respecto de la contemplada en los instrumentos generales de ordenación. Así se establece en el artículo 37. El primer párrafo contempla que «la ordenación y gestión

del área afectada por la declaración de conjunto histórico se establecerá mediante la formulación de un plan especial de protección, elaborado conforme a criterios que garanticen su preservación». Y en el segundo párrafo subraya que esta obligación persiste aun cuando exista una ordenación previa, en los siguientes términos: «Esta obligación se mantendrá aun cuando exista otro instrumento de ordenación territorial o urbanístico que ordene su ámbito». Podemos plantear qué ocurrirá en caso de contradicción. Previsiblemente prevalecerá la ordenación sectorial, en línea con la Ley de Patrimonio Histórico. Rompe, por tanto, con la idea de la planificación integrada que incide directamente en la observancia del paisaje como unidad, en el paisaje global.

Finalmente, la implantación de las infraestructuras de energía limpia se realiza sin contar con el paisaje común o cotidiano. La Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias únicamente contempla la exigencia de la consideración de lo paisajístico en aquellos espacios que sean especialmente cualificados. Así lo indica el artículo 72.3 3^{er} párrafo, al resaltar que «En el caso de las subcategorías de suelo rústico de protección natural, paisajística y cultural, se estará a las determinaciones establecidas en los correspondientes instrumentos de ordenación». Sin embargo, es sumamente reveladora la Disposición adicional vigesimoquinta que prevé la prevalencia de este interés aun en contra de las determinaciones de la ordenación territorial y urbanística, en los siguientes términos:

«1. Las edificaciones de nueva planta o aquéllas que sean objeto de reforma integral, rehabilitación o remodelación, ya se encuentren en situación de conformidad legal de consolidación o de fuera de ordenación, habrán de prever e implantar, sin perjuicio del mantenimiento de los usos preexistentes, una ocupación del 100 % de la superficie de la cubierta no afectada por otras instalaciones legalmente exigibles, según el uso correspondiente, con placas solares fotovoltaicas y, en su caso, la ocupación podrá complementarse con la placas solares térmicas, incluso en contra de las determinaciones territoriales o urbanísticas, salvo justificación técnica en el proyecto sobre la imposibilidad de tal ocupación. Las estructuras portantes de dichas placas no computarán como edificabilidad, salvo que el volumen que se cree pueda tener una finalidad distinta o adicional a la de soporte de las mismas.

Las Administraciones públicas Canarias fomentarán la instalación de plantas fotovoltaicas en cubiertas de edificaciones ya construidas».

Incluso se contempla la posibilidad de prevalecer la instalación de estos elementos en edificios protegidos en base a la legislación de patrimonio cultural, en los siguientes términos (DA 25.2):

«2. Lo dispuesto anteriormente no será de aplicación a edificaciones con valores patrimoniales, en los términos previstos la legislación de protección del patrimonio cultural ya sea porque se encuentren incluidas en un catálogo de protección, situadas en conjuntos históricos, en los entor-

nos de protección de monumentos declarados bien de interés cultural o presenten indudables valores patrimoniales, en cuyo caso y a los efectos de cumplir con los objetivos frente al cambio climático, se deberá justificar expresamente una solución técnica que se considere compatible con la preservación de los valores culturales».

6.2. Comunidad Valenciana

La Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, reconoce la importancia del sector agrario en el mantenimiento del paisaje, del territorio, del medio ambiente, de las tradiciones y costumbres señas de la identidad valenciana (art. 18). Se trata de una referencia parca y vinculada con el sector agrario. Llama la atención que no recibiera el concepto europeo de paisaje. Sin embargo, la Comunidad Valenciana fue la primera Autonomía en aprobar una Ley del paisaje en línea con el Convenio Europeo del Paisaje. Me refiero a la Ley 4/2004, de 30 de junio, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje de la Comunidad Valenciana, que pretendió unificar la legislación dispersa en materias que inciden en el territorio, coordinar la normativa autonómica con la estatal y comunitaria y facilitar la implantación racional de actividades económicas en el territorio compatibles con la conservación y mejora de sus valores ambientales, culturales y paisajísticos (Fernández, 2007; Agudo, 2007; Trias, 2012; Lasagabaster y Lazkano, 2004). Esta norma fue sustituida por la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunidad Valenciana, derogada a su vez por el Decreto 1/2021, de 18 de junio, de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje que incorpora todas las modificaciones de la Ley de 2014.

El Decreto-Ley 4/2022, de 10 de junio, por su parte, da una nueva redacción al apartado 1 del artículo 10 del Decreto ley 14/2020, de 7 de agosto, de medidas para acelerar la implantación de instalaciones para el aprovechamiento de las energías renovables por la emergencia climática y la necesidad de la urgente reactivación económica. Plantea un equilibrio entre las exigencias de la descarbonización y el interés general al paisaje.

El Texto refundido asume la definición de paisaje del Convenio Europeo y la exigencia de la integración de la consideración paisajística en los instrumentos de planificación general y sectorial. Contempla tres instrumentos específicos: los estudios de paisaje, los estudios de integración paisajística y los programas de paisaje.

Los estudios de paisaje analizan la ordenación urbana y territorial y los procesos que inciden en el paisaje. Fijan objetivos de calidad paisajística y establecen medidas destinadas a su protección, ordenación y gestión. El artículo 6.4 dice que los estudios de paisaje son los instrumentos «(...) adecuados para los planes de acción territorial, planes generales estructurales, el plan de

ordenación pormenorizada y pueden serlo para planes especiales y modificaciones de planes generales de amplio ámbito territorial».

Los estudios de integración paisajística valoran los efectos de los planes, proyectos y actuaciones con incidencia paisajística sobre el carácter y la percepción del paisaje de planes. Y establecen medidas para evitar o mitigar los posibles efectos negativos. Los instrumentos de planeamiento sometidos a evaluación ambiental y territorial estratégica simplificada que no tengan incidencia en el paisaje no deberán someterse al estudio de integración paisajística si así lo determina el órgano ambiental o un informe del departamento con las competencias de paisaje.

Los programas de paisaje concretan las actuaciones necesarias para garantizar la preservación, mejora y puesta en valor de paisajes que requieren intervenciones específicas e integradas.

Los estudios de paisaje se someten a un proceso de participación ciudadana y pueden tramitarse de manera independiente. Son aprobados por la dirección general competente en la materia (art. 6.6). Que sean aprobados de manera independiente y por la dirección sectorial no favorece la visión de conjunto e integrada ya que en principio parece que primarán los intereses concretos y específicos sin una visión territorial unitaria.

El artículo 8 dispone que la planificación territorial y urbanística, la implantación de usos y los proyectos de infraestructuras, preservarán y potenciarán la calidad de los paisajes y su percepción visual aplicando criterios generales de ordenación e integración paisajística, de entre los que cabe destacar los siguientes:

- Respeto a los elementos culturales, la topografía y la vegetación como elementos conformadores del carácter de los paisajes, considerándolos condicionantes y referentes de los proyectos.
- Garantía del acceso y la correcta visualización del paisaje;
- Las unidades de paisaje, definidas como las áreas geográficas con una configuración estructural, funcional o perceptiva diferenciada, que han adquirido los caracteres que las definen a lo largo del tiempo, constituirán una referencia preferente en la zonificación del territorio propuesta en los planes territoriales y urbanísticos.
- Los desarrollos territoriales y urbanísticos deberán integrarse en la morfología del territorio y del paisaje, definiendo adecuadamente los bordes y las siluetas urbanas, y preservando la singularidad paisajística y la identidad visual del lugar.
- La planificación urbanística y territorial debe adoptar determinaciones para el control de los elementos con incidencia en la calidad del paisaje urbano, garantizando con el diseño de los espacios públicos y el viario la funcionalidad de la infraestructura verde y el mantenimiento de las principales vistas y perspectivas que lo caracterizan.

En el mismo sentido, la planificación territorial y urbanística, en el marco de una gestión sostenible, racional e integral de los recursos hídricos, ubicará espacios libres de edificación junto al dominio público hidráulico, a lo largo de toda su extensión y en las zonas con elevada peligrosidad por inundaciones, y promoverá, preservará y pondrá en valor el buen estado de las masas de agua, los paisajes de agua y su patrimonio hidráulico [art. 9.c]. Y aún «Los planes territoriales, urbanísticos y sectoriales: Fijarán las reservas de suelo necesarias para facilitar la construcción o ampliación de las infraestructuras supramunicipales. Estas se diseñarán e implantarán considerando la morfología y permeabilidad del territorio, su integración en el paisaje, su afección a la infraestructura verde, así como la prevención de riesgos naturales e inducidos» [art. 10.a)].

A pesar de las apariencias, a pesar de la aparente voluntad integradora del paisaje en el conjunto del territorio, el siguiente precepto, el artículo 10 bis, no establece ningún criterio de protección paisajística para acoger las instalaciones de energías renovables en el medio rural, en una clara manifestación de la preeminencia de un sector sobre el otro sin que se lleve a cabo una ponderación de los intereses concurrentes. En efecto, este precepto dispone que: «A todos los efectos, en aquellos municipios en los cuales la generación de energía renovable no esté expresamente regulada en el planeamiento vigente, el uso de producción de energías renovables se considerará compatible en suelo no urbanizable común de moderada, baja o muy baja capacidad agrológica, que no correspondan a suelos incendiados hasta que hubieron pasado 30 años desde la extinción del incendio. (...) En todo caso, su implantación requerirá la emisión de los informes pertinentes». Con ello, el siguiente precepto, el artículo 11, referido a los criterios de ordenación del medio rural, en el que también se incorporan disposiciones para la mejora local, quedarán supeditados en todo caso a dichas instalaciones. Sin embargo, los espacios naturales o culturales que tengan una regulación ambiental, cultural o sectorial específica dependerán de dicha regulación (art. 5.2.; 6.7), con lo que el afán por integrar, vertebrar, de esta Ley se desvanece ante los sectores que tienen incidencia en el territorio y que forman parte del paisaje global.

En la misma línea cabe citar el artículo 13 de la Ley 5/2018, de 6 de marzo, de la Huerta de Valencia, que indica que «Los espacios naturales protegidos situados en el ámbito de la huerta se registrarán por su legislación y sus instrumentos de ordenación y gestión específicos, los cuales prevalecerán sobre los de naturaleza urbanística o territorial». De igual modo, el plan de acción territorial y dinamización de la Huerta de Valencia tiene como objeto la actividad agraria de este espacio «y su prevalencia en relación con el resto de usos actualmente implantados en su área metropolitana. El plan de acción territorial podrá diferenciar entre la zona rural común, cuya regulación corresponde al planeamiento municipal, y la zona rural protegida de huerta». Y hace mención expresa a la prohibición de «la implantación de instalaciones destinadas a la captación y producción de energías renovables que no sirvan

de modo exclusivo a la explotación vinculada, o que sean exigibles por el Código técnico de la edificación en función del uso específico de la edificación». Ni el artículo 10 bis del Texto Refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, ni el resto de la norma, se hace eco de esta excepción con lo que cabe la duda de si debe prevalecer por su carácter posterior o debemos atender a la norma especial.

En fin, la planificación turística, prevista en la Ley 15/2018, de 7 de junio, de turismo, ocio y hospitalidad de la Comunidad Valenciana, tendrá como objeto la ordenación de los recursos turísticos, entre otros contenidos, recursos que ya son ordenados por los instrumentos de planificación general y sectoriales.

6.3. La Rioja

El Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, incorpora una mención al paisaje vinculada con lo medioambiental (art. 9.1), como la mayoría de los Estatutos de la época.

La Rioja también sigue un modelo de desarrollo territorial a partir de la prevalencia de los intereses sectoriales contemplados en la Ley 7/2004, de 18 de octubre, de Patrimonio Cultural, Histórico y Artístico de La Rioja y la Ley 2/2023, de 31 de enero, de Biodiversidad y Patrimonio Natural de La Rioja. La primera indica en su exposición de motivos que «(...) nace con vocación de aplicación práctica directa, por lo que ha tenido presentes tanto las características del patrimonio cultural, histórico y artístico de La Rioja como la legislación existente o proyectada sobre aspectos que pueden incidir en el mismo, como, entre otros, el régimen local, el turismo, el medio ambiente y, muy especialmente, el urbanismo y la ordenación del territorio, con cuyas normas se ha realizado una cuidadosa coordinación, con el fin de que el régimen de todas estas materias actúe siempre a favor de la protección de dicho patrimonio», sin contemplar otros intereses concurrentes igualmente relevantes que puedan ser objeto de valoración y ponderación. Desde la perspectiva paisajística, la Ley se refiere a la protección de los paisajes vinculados con los espacios naturales que son objeto de la ley.

La segunda, en línea con la legislación básica estatal, establece como uno de sus principios inspiradores «La prevalencia de la protección ambiental sobre la ordenación territorial, industrial y urbanística y los supuestos básicos de dicha prevalencia» [art. 2.g)]. Desde la perspectiva paisajística, la Ley protege los paisajes culturales y los entornos de los bienes protegidos por la ley, que «puede incluir edificios o conjuntos de edificios, solares, terrenos edificables, suelo, subsuelo, tramas urbanas y rurales, accidentes geográficos y elementos naturales o paisajísticos» (art. 44.2).

La Ley 5/2006, de 2 de mayo, de ordenación del territorio y urbanismo de La Rioja, por su parte, hace escuetas referencias al paisaje. En primer lugar,

indica que la Estrategia Territorial de la Rioja debe establecer «las estrategias y directrices para la ordenación y conservación del medio físico y de los recursos naturales, la protección y recuperación del paisaje y el tratamiento adecuado del medio rural» [art. 19.1.c)], sin concretar su incidencia en la legislación sectorial. Y, específicamente, en el suelo no urbanizable la Ley contempla que la Directriz de Protección del Suelo No Urbanizable de La Rioja establecerá 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. Todo ello deberá traducirse en la planificación urbanística general y especial a nivel municipal.

Hay que subrayar que la Ley 7/2021, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas para el año 2022, incorpora una disposición adicional undécima a la Ley de ordenación del territorio y urbanismo en la que establece que el Gobierno de La Rioja realizará un estudio integral de las áreas de protección paisajística. Realizado dicho estudio, efectuará la correspondiente ordenación paisajística que determinará la posible ubicación de los nuevos proyectos de energías alternativas, eólicas y fotovoltaicas, en base a los diferentes niveles de protección paisajística que se establezcan. Esta ordenación contemplará al menos los siguientes contenidos: a) El establecimiento de un porcentaje máximo del suelo urbanizable previsto en el Plan General Municipal para el establecimiento de infraestructuras de generación de energía eléctrica; b) La ampliación de la distancia mínima de las instalaciones de generación de energía eléctrica y sus instalaciones de evacuación con respecto a los núcleos urbanos; c) La determinación de perímetros en terrenos forestales con cubiertas arboladas o de matorrales, en hábitat de interés comunitario y en paisajes singulares y sobresalientes; d) La incorporación de la obligatoriedad de un estudio del impacto económico; e) El estudio de la posibilidad de repotenciación de las instalaciones ya existentes.

A este respecto, la Ley 1/2024, de 24 de enero, de medidas urgentes y temporales para la protección del paisaje de La Rioja, establece una moratoria para la instalación de grandes instalaciones de generación y transporte de energía en suelo no urbanizable hasta la aprobación de la futura ley autonómica del paisaje que armonice todos los intereses contrapuestos en las políticas sectoriales, estatales y autonómicas. Y es que junto a las exigencias de reducción de las emisiones hay otros intereses igualmente cualificados, como los proyectos de modernización de regadíos para la mejora de la productividad agraria, ordenación del territorio, conservación del medio natural, patrimonio histórico, planificación socioeconómica o paisaje. Ello, habida cuenta, de que la Comunidad Autónoma cumple de manera sobrada con las exigencias de reducción de las emisiones. Con ello, a pesar de que la Ley prevé una medida de suspensión temporal del ordenamiento territorial, realiza una clara toma de postura que permite vislumbrar que, de entrada, se primarán los intereses rurales frente al impacto visual que implican las infraestructuras de energías limpias, como las placas solares.

6.4. Cataluña

La Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña es quizá la que más se aproxima al concepto integrado de paisaje que planteo en este trabajo. Su artículo 27 reconoce el derecho de todas las personas a gozar del paisaje en condiciones de igualdad y el deber de hacer un uso responsable del mismo y evitar su despilfarro. Desde una perspectiva más amplia, más cercana a la concepción del paisaje en el sistema territorial, el artículo 46, que lleva por título «medio ambiente, desarrollo sostenible y equilibrio territorial» ordena a los poderes públicos «velar por la cohesión económica y territorial aplicando políticas que aseguren un tratamiento especial de las zonas de montaña, la protección del paisaje, la defensa del litoral, el fomento de las actividades agrarias, ganaderas y silvícolas y una distribución equilibrada al territorio de los distintos sectores productivos, los servicios de interés general y las redes de comunicación». Y en materia competencial, el artículo 149 indica que corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de «ordenación del territorio y del paisaje» lo que incluye, «El establecimiento de las directrices de ordenación y gestión del territorio, del paisaje y de las actuaciones que inciden en los mismos», entre otros cometidos. Si bien resulta satisfactorio que se tenga en cuenta el paisaje con la competencia de ordenación del territorio, da la sensación de que se consideran dos objetos diferentes, como ocurre también en el caso de las Islas Canarias comentado antes.

No obstante, si acudimos a la legislación relevante en esta materia, observamos que, en principio, se sigue un modelo de planificación integrada. En efecto, de la lectura de la Ley de política territorial de Cataluña, la Ley de Espacios Naturales de Cataluña, la Ley 8/2020, de 30 de julio, de protección y ordenación del litoral de Cataluña, la Ley de patrimonio cultural de Cataluña y la Ley 8/2005, de Protección, Gestión y Ordenación del Paisaje de Cataluña, el modelo de desarrollo territorial de la Comunidad Autónoma parte de la Ley de política territorial que establece cuatro figuras principales de ordenación: el plan territorial general, los planes territoriales parciales, los planes territoriales sectoriales y los planes directores territoriales (Bouazza, 2007). En el caso concreto de la Ley del paisaje, asume la visión integrada del Convenio Europeo. Y la concreta en los catálogos del paisaje (arts. 10 y 11) y las Directrices del paisaje (art. 12). El paisaje se ordenará desde los planes territoriales parciales teniendo en cuenta el contenido de los catálogos y las Directrices.

Los catálogos del paisaje son «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 cumplirse» (art. 10.1). El alcance territorial de los catálogos del paisaje se corresponde con los ámbitos de aplicación de los planes territoriales parciales. En los espacios limítrofes entre dos planes territoriales parciales, la Ley indica que «debe velarse por la coherencia y continuidad de las unidades de paisaje». Las directrices del paisaje se basan en las determinaciones de los catálogos del

paisaje. Precisan e incorporan normativamente las propuestas de objetivos de calidad paisajística en los planes territoriales parciales o en los planes directores territoriales. Ahora bien, los planes territoriales parciales y los planes directores territoriales, es decir, los instrumentos de ordenación del territorio, son los instrumentos que deberán indicar los supuestos en que las directrices son de aplicación directa, los supuestos en que son de incorporación obligatoria cuando se produzca la modificación o revisión del planeamiento urbanístico y los supuestos en que las actuaciones requieren un informe preceptivo del órgano competente en materia de paisaje. Los planes territoriales parciales y los planes directores territoriales también pueden determinar cuándo las directrices del paisaje son recomendaciones para el planeamiento urbanístico, para las cartas del paisaje¹⁶ y para otros planes o programas derivados de las políticas sectoriales que afecten al paisaje. En este último supuesto, los planes o programas que se aprueben deben ser congruentes con las recomendaciones de las directrices del paisaje (art. 12). De modo que, por consiguiente, la normativa sectorial de paisaje remite a los instrumentos de ordenación del territorio para la toma en consideración de los criterios paisajísticos que establece. En esta misma línea, los instrumentos de protección, ordenación y gestión regulados por la Ley del litoral incluyen las directrices de paisaje que afecten al litoral de conformidad con los catálogos de paisaje y los planes territoriales que les sean aplicables.

Sin embargo, encontramos en el sector de las energías renovables, nuevamente, una vía para la ruptura de la planificación integrada que se ha ido elaborando a lo largo de los años en esta Comunidad Autónoma. En efecto, el Decreto-ley 24/2021, de 26 de octubre, de aceleración del despliegue de las energías renovables distribuidas y participadas de Cataluña, contempla la posibilidad de que, por la vía del Plan Territorial Sectorial correspondiente, se haga prevalecer la finalidad climática de reducción de las emisiones de carbono frente a los criterios de protección paisajística, de la apreciación del paisaje como unidad que forma parte integral del territorio. Así, esta norma modifica el apartado 2 del artículo 9 del Decreto-ley 16/2019, de 26 de noviembre, en los siguientes términos:

«9.2 Se consideran zonas no compatibles con la implantación de plantas solares fotovoltaicas los espacios naturales incluidos en la red Natura 2000, excepto si las plantas están destinadas al autoconsumo o a la generación eléctrica conectada a la red de distribución de tensión igual o inferior a 25 KV, y ocupan como máximo 1 hectárea. Sin embargo, *mediante estudios y análisis específicos, que deben contener un análisis agrario paisajístico y climático, y que se reflejarán en un plan territorial sectorial, se puede modificar y precisar este criterio*¹⁷».

¹⁶ El artículo 14.1 las define como los «instrumentos de concertación de estrategias entre los agentes públicos y los privados para cumplir actuaciones de protección, gestión y ordenación del paisaje que tengan por objetivo mantener sus valores». Tendrán en cuenta los catálogos del patrimonio cultural, artístico y natural de ámbito municipal en los casos en que estén aprobados (art. 14.4).

¹⁷ La cursiva es mía.

Si los paisajes especialmente cualificados pueden ceder ante el fin legítimo de la producción de energía limpia, me imagino que este criterio se aplicará de manera más intensa en los paisajes cotidianos o comunes sin considerar la necesaria perspectiva de conjunto. Todo ello a pesar de que la toma de las decisiones será participada por órganos competentes en materia de medio ambiente y cambio climático y los competentes en materia de urbanismo y paisaje.

6.5. Islas Baleares

Un caso similar es el de Baleares. Como he tenido ocasión de estudiar, esta Autonomía tradicionalmente ha seguido un modelo de planificación integrada (Bouazza, 2006). El caso paradigmático es el de la Isla de Menorca, cuyo Plan Territorial Insular ordena el paisaje en coordinación con el resto de las políticas generales y sectoriales en línea con las previsiones del Convenio Europeo del Paisaje (Mata, 2014). Sin embargo, da la impresión de que la proliferación de las infraestructuras de energías renovables en el medio rural del Archipiélago se debe a una legislación que únicamente vela por la protección del importantísimo interés de reducir las emisiones de carbono y descuida el resto de los intereses a ordenar. Así, el artículo 148.4 de la Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Islas Baleares permite la instalación de placas solares en todo tipo de suelo, acto de uso del suelo sujeto a una comunicación previa, en los siguientes términos:

«La instalación de placas solares térmicas o fotovoltaicas encima de la cubierta de edificios a todo tipo de suelo, la instalación sobre el terreno de placas solares fotovoltaicas destinadas a autoconsumo hasta un máximo de 10 kW de potencia instalada y la instalación de puntos de recarga para vehículos eléctricos, con gas natural o gas licuado de petróleo (GLP), quedan sometidas al régimen de comunicación previa».

No obstante, se exceptúan de este régimen las instalaciones: a) que se hagan en edificios declarados como bienes de interés cultural o catalogados; b) las que afecten a los fundamentos o la estructura del edificio; y c) las que necesiten una evaluación de impacto ambiental de acuerdo con la normativa ambiental de aplicación.

Se trata de excepciones similares a las contempladas en otras Comunidades Autónomas. Llama la atención que no se haga referencia alguna a la integración de este uso en el territorio ni en el paisaje lo que da buena cuenta de que se trata de prevalecer este interés sectorial. Da la impresión de que lo paisajístico únicamente se tendrá en cuenta para la protección de bienes o espacios de especial valor sin considerar el resto de paisajes.

6.6. Comunidad de Madrid

El Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid no hace ninguna referencia expresa al paisaje. Sin embargo, valdrá la pena revisar el interesante modelo territorial que recientemente ha establecido la Ley 7/2024, de 26 de diciembre, de medidas para un desarrollo equilibrado en materia de medio ambiente y ordenación del territorio de la Comunidad de Madrid. Se trata de una norma destacada ya que pretende actualizar y armonizar la normativa general y sectorial de incidencia territorial y su ajuste con respecto de la legislación básica estatal dictada a lo largo de los últimos años. En esta tarea de actualización y coordinación modifica la Ley 9/1995, de 28 de marzo, de medidas de política territorial, suelo y urbanismo de la Comunidad de Madrid y la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, con la finalidad de mejorar la ordenación territorial y urbanística, impulsar la actividad económica, combatir la despoblación y revitalizar el medio rural. En general, la reforma de estas dos leyes pretende adaptar la actividad urbanística a las nuevas demandas sociales y económicas mediante medidas de simplificación administrativa y urbanística reduciendo la burocracia. Asimismo, modifica leyes de talante medioambiental como la Ley 2/1991, de 14 de febrero, para la protección y regulación de la flora y fauna silvestre de la Comunidad de Madrid, la Ley 8/2005, de 26 de diciembre, de protección y fomento del arbolado urbano de la Comunidad de Madrid, la Ley 2/2002, de 19 de junio, de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid, la Ley 2/2007, de 27 de marzo, por la que se regula la garantía del suministro eléctrico de la Comunidad de Madrid, entre otras.

La Ley, mediante las modificaciones de las leyes que inciden en el territorio, pretende una ordenación del territorio desde una visión de conjunto, integrando las normas contempladas en la normativa sectorial. Veamos, en concreto, los instrumentos principales de planificación que inciden en el territorio y, por consiguiente, el paisaje.

La Ley modifica el redactado del artículo 14 de la Ley de medidas de política territorial, suelo y urbanismo, relativo a los instrumentos de ordenación del territorio de la Región.

El instrumento superior de la política territorial es el Plan Regional de Estrategia Territorial. Establece los elementos básicos para la organización y estructura del conjunto del territorio de la Comunidad de Madrid, sus objetivos estratégicos y el marco de referencia de todos los demás instrumentos o planes de ordenación del territorio.

La Ley incorpora como novedad la figura de los Planes Territoriales, que desarrollan el contenido del Plan Regional de Estrategia Territorial. En su ausencia, pueden establecer una ordenación territorial directa, en un ámbito comarcal o subregional previsto en aquel o delimitado conforme al correspondiente Plan territorial. Implican, por tanto, la ordenación integrada de una parte de la Región. Estos planes equivalen a los planes territoriales parciales que se regulan en otras Comunidades Autónomas.

Los Programas de Coordinación de la Acción Territorial, por su parte, articulan, en el marco de las determinaciones del Plan Regional de Estrategia Territorial, las acciones de las Administraciones públicas que requieren la ocupación o uso del suelo y tengan una repercusión territorial importante.

La referencia al paisaje la encontramos en el objeto de los planes territoriales parciales, en los siguientes términos (art. 18 bis Ley de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo):

- a) la delimitación, ordenación y protección de los *paisajes* y espacios naturales y rurales de conformidad con la legislación sectorial vigente, siendo en este caso innecesario realizar Planes de Ordenación del Medio Natural y Rural;
- b) la prevención de riesgos naturales o tecnológicos previsibles;
- c) la protección del patrimonio cultural, arqueológico y arquitectónico regional;
- d) la ordenación de la movilidad, infraestructuras básicas y redes de energía y comunicaciones de carácter supralocal de conformidad con la legislación sectorial vigente;
- e) la cohesión y el equilibrio territorial en materia de alojamiento, dotaciones y equipamientos de carácter supralocal;
- f) el desarrollo del turismo, la agricultura u otras actividades económicas con repercusión territorial de naturaleza supralocal;
- g) la definición de la red de infraestructuras regional de corredores ecológicos, espacios verdes y espacios libres de urbanización para conexión y protección de los ecosistemas naturales».

Por tanto, estos instrumentos están llamados a realizar una ordenación integrada de las partes del territorio. Sería deseable la elaboración del Plan Regional de Estrategia Territorial con la finalidad de que se establezcan las directrices generales para el desarrollo armonioso del territorio previas al desarrollo de ordenaciones territoriales parciales del territorio regional que puedan ser poco compatibles.

Nótese que los planes territoriales deben atender a la normativa sectorial vigente en materia de ordenación y protección de paisajes y espacios naturales, la ordenación de la movilidad, infraestructuras básicas y redes de energía y comunicación. Estos planes, por tanto, están llamados a integrar las disposiciones que se contemplen en dichas normativas. Sin embargo, nada se dice en relación con la prevención de riesgos naturales, el patrimonio cultural, el desarrollo del turismo o la protección de los ecosistemas naturales. A este respecto, hay que tener en cuenta que, por ejemplo, el artículo 36.1 de la Ley 8/2023, de 30 de marzo, de Patrimonio Cultural dispone que «Los planes, instrumentos, programas y proyectos que puedan suponer una afección sobre Bienes de Interés Cultural, Bienes de Interés Patrimonial o yacimientos arqueológicos o paleontológicos documentados

deberán ser sometidos a informe preceptivo y vinculante de la Consejería con competencia en materia de patrimonio cultural, que establecerá las medidas protectoras, correctoras y compensatorias que considere necesarias para la salvaguarda del patrimonio cultural afectado». Por tanto, los Planes Territoriales, con vocación global y de conjunto, deberán supeditar sus prescripciones a lo que disponga la Administración sectorial de cultura. Y, por ejemplo, habría que indagar en la relación entre el contenido de los planes territoriales referidos al desarrollo del turismo y el plan regional y los planes parciales que contemplan la Ley 1/1999, de 12 de marzo, de Ordenación del Turismo, ya que no hay ninguna conexión entre ambos textos normativos.

Desde una perspectiva cualificada, los Planes de ordenación del medio natural y rural tienen por objeto la protección, conservación y mejora de ámbitos territoriales supramunicipales de manifiesto interés por su valor y características geográficas, morfológicas, agrícolas, ganaderas, forestales, paisajísticas o ecológicas, en desarrollo de las determinaciones medioambientales del Plan Regional de Estrategia Territorial.

Por lo demás, la Ley 7/2024, de 26 de diciembre, de Medidas para un desarrollo equilibrado en materia de medio ambiente y ordenación del territorio, contempla los planes de paisaje que aúnan «lo natural, artístico, funcional, económico, histórico, social, tradicional, y personal, como elemento de identidad de cada pueblo y de la región en su conjunto con paisajes que van de la alta montaña, a la campiña o las vegas». Tienen como objeto «la catalogación, prevención, protección, restauración, identificación, delimitación y protección de paisajes y espacios naturales siendo reflejo de la calidad de vida de las personas y por ello, también de un territorio y de un medio ambiente de calidad, de una sociedad moderna y consciente de la importancia de su patrimonio natural y cultural, de una sociedad en relación armónica con el medio donde habita. Primando el uso racional del territorio, el aprovechamiento sostenible de sus recursos, un desarrollo urbanístico respetuoso y el reconocimiento de las funciones principales que juegan los ecosistemas naturales». Así se refleja en la exposición de motivos de la Ley. De la lectura del articulado de la Ley, esta ambiciosa planificación del paisaje, en línea con las exigencias del Convenio Europeo del Paisaje, se articulará de una manera integrada en los antedichos Planes Territoriales.

Por otro lado, la Ley de medidas incorpora a los actos sometidos a declaración responsable urbanística, «la instalación de sistemas de aprovechamiento de energías renovables para autoconsumo, salvo que afecte al patrimonio histórico artístico, al dominio público o a un área con protección medioambiental» [art. 155. n) de la Ley del Suelo]. Quizá la consideración del paisaje con carácter general puede ser integrado no solo a través del ámbito sectorial del patrimonio histórico o el patrimonio natural, sino también a través de la protección del dominio público.

6.7. Extremadura

Un esfuerzo loable para garantizar una planificación integrada y la coordinación de las diferentes políticas generales y sectoriales que inciden en el territorio viene dado por la Ley 2/2018, de 14 de febrero, de coordinación intersectorial y de simplificación de los procedimientos urbanísticos y de ordenación del territorio de Extremadura. Se trata de una Ley con la que se pretende realizar dicha labor de coordinación desde la comisión de coordinación intersectorial (art. 3), un órgano de la consejería competente en materia de ordenación del territorio. Tiene como misión la coordinación de los informes necesarios en los procedimientos de elaboración de los planes territoriales, los planes generales municipales y sus revisiones y otros procedimientos que reglamentariamente se establezcan por decreto. Sin embargo, la propia Ley dice que los informes que emanen las consejerías responsables en materia de carreteras, patrimonio histórico y cultural, y agraria tienen carácter vinculante. Y tiene carácter preceptiva y determinante la declaración ambiental estratégica que se dicte en el seno de la Administración ambiental. Entonces cabe plantearse qué informe prevalece, por ejemplo, si se da una contradicción entre el que presente la Administración ambiental y el de la Administración responsable en materia de patrimonio histórico en relación con la posible instalación de infraestructuras de energía renovable. Por tanto, a pesar de la buena voluntad, da la impresión de que, una vez más, prima la visión sectorial frente a la necesaria ordenación racional, equilibrada e integrada del territorio.

VII. CONCLUSIONES

En la medida en que el paisaje forma parte de un territorio que es plural, evidencia las tensiones existentes entre las exigencias del desarrollo urbanístico y económico, la necesidad de mantener unos estándares de protección ambiental (Gifreu, 2017) y las exigencias inaplazables de reducción de las emisiones de carbono. Tensiones que deberían aplacarse mediante una correcta aplicación del principio de desarrollo sostenible partiendo de la consideración del territorio y el paisaje del que forma parte como un sistema.

La protección del paisaje en la Ley de patrimonio histórico español se lleva a cabo a partir de los instrumentos de ordenación sectorial que tienen un carácter prevalente con respecto de los demás instrumentos de ordenación general y sectorial. No acogió las reclamaciones planteadas por la doctrina que subrayaban la necesidad de recomponer en una unidad la dispersión de políticas distintas en este campo, la exigencia ineludible de una planificación urbanística de conjunto. No es posible la consideración de una política de protección del patrimonio histórico y, consiguientemente, del paisaje, al margen de la política urbanística (García de Enterría, 1983). La legislación sobre patrimonio natural,

nacional y autonómica, así como la legislación urbanística autonómica relativa a las instalaciones de energías renovables, también plantean, penosamente, la prevalencia de los intereses generales que representan sin la necesaria ponderación con otros intereses igualmente determinantes.

Aunque algunas Comunidades Autónomas, como las Islas Canarias y la Comunidad Valenciana, han asumido ampliamente las directrices del Convenio Europeo del Paisaje ya que sus normativas reflejan que las ordenaciones generales y sectoriales del territorio deben incorporar las consideraciones paisajísticas, en verdad no plantean sistemas integrados que promuevan la idea de unidad de paisaje ni de paisaje global. No se da una integración de las ordenaciones sectoriales en las ordenaciones general del territorio. Se favorecen los solapamientos de planificaciones o la prevalencia de unas políticas sectoriales sobre las otras, generales o sectoriales. Asistimos de nuevo a la prevalencia del principio de prioridad sectorial en la reciente normativa urbanística mediante la primacía de las instalaciones de energías renovables frente criterios de ordenación conjunta.

Hay que volver a recordar, por ello, que es menester la introducción de una manera real y efectiva del concepto de planificación integrada en nuestra legislación, establecido en el Derecho europeo. Planificación integrada, desde una visión global y de conjunto de todos los intereses concurrentes, como la finalidad de garantizar un enfoque sostenible y duradero a largo plazo.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- Agudo González, J. (2025). Una evolución en el paradigma sobre la ordenación del territorio: de los planes a la gestión territorial, o cómo adaptarse a los requerimientos del paisaje, del patrimonio cultural, de las «infraestructuras verdes» y del «territorio circular». *Revista General de Derecho Administrativo* 68.
- Agudo González, J. (2007). Paisaje y gestión del territorio. *Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid* 15.
- Alonso Ibáñez, R. (2016). Régimen jurídico de los bienes culturales inmuebles situados en el litoral: pautas interpretativas, *Estudios jurídicos sobre el litoral*, Núñez Lozano, M. C. (dir.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2016.
- Askasibar Bereziartua, M. (2021). Política y normativa de paisaje en Europa. *Lurralde. Investigación y espacio* 21.
- Bouazza Ariño, O. (2023). La ordenación de las viviendas de uso turístico. Especial referencia a la Ciudad de Madrid, *REDA* 224.
- Bouazza Ariño, O. (2007). *Planificación turística autonómica*. Reus, Madrid.
- Bouazza Ariño, O. (2006). *Ordenación del territorio y turismo (un modelo de desarrollo sostenible del turismo desde la ordenación del territorio)*. Atelier, Barcelona.
- Bouazza Ariño, O. (2003). Respeto a la vida privada y protección del medio ambiente en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. *RAP* 160.

- Bustillo Bolado, R. (2020). El concepto multisensorial del paisaje. *Dereito*, vol. 29 (n.º extraordinario) 89-98.
- Bustillo Bolado, R. (2021). *Régimen jurídico del paisaje: concepto, marco normativo, intervención administrativa y dimensión social*. Monografía asociada a la *Revista Urbanismo y Edificación*. Aranzadi.
- Cantera Garrido, F. L. (2019). *Propuesta de directrices para la observación sensorial de las aves dirigida a personas con discapacidad visual en un área natural*, Trabajo Fin de Master, Universidad Complutense de Madrid, Madrid.
- Fernández, T-R. (2014). *Manual de derecho urbanístico* 23.ª ed. Civitas, Cizur Menor (Navarra).
- Fernández Rodríguez, C. (2007). El estreno de nuestro derecho en la ordenación paisajística: a propósito de la ordenación y protección del paisaje en la legislación valenciana. *RAP* 172.
- Fortes Martín, A. (2025). *El sistema administrativo del clima*. Dykinson, Madrid.
- García de Enterría, E. (1983). Consideraciones sobre una nueva legislación de patrimonio histórico, artístico y cultural, *REDA* 39.
- Gifreu Font, J. (2017). La tutela jurídica del paisaje en el décimo aniversario de la ratificación española del Convenio Europeo del Paisaje. Especial referencia a la integración de las prescripciones paisajísticas en el Derecho urbanístico. *Revista catalana de Dret Ambiental* VIII-1.
- Gómez Villarino, A. (2012). *El paisaje: diseño de una metodología para su análisis, diagnóstico, planificación e inclusión en los procesos de toma de decisiones*. Tesis Doctoral, Universidad Politécnica de Madrid, Madrid.
- González Botija, F. (2022). La ejecución de sentencias y Derecho urbanístico: el reciente caso de El Corte Inglés de Madrid. *Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 43.
- González Calle, J. L.; Monteserín Abella, O. (2020). (Otras) territorialidades del patrimonio: los espacios heterotópicos de la ciudad histórica. *urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana* 13.
- Lasagabaster Herrarte, I.; Lazkano Brotóns, Í. (2004). Protección del paisaje, ordenación del territorio y espacios naturales protegidos. *RVAP* 70.
- Luginbühl, Y. (2021). El paisaje a riesgo de la democracia, *Patrimonio cultural de España* 12.
- Mata Olmo, R. (2014). Paisajes para un desarrollo sustentable y participativo. *Revista Urbano* 30.
- Mora Ruiz, M. (2010). Capítulo III: La protección del lince ibérico en el ordenamiento jurídico español. *Lince ibérico: aspectos jurídicos para la conservación de la especie*. J. CALZADA et al., SECSEM, Málaga.
- Monteserín Abella, O. (2007). *Turismo y desarrollo territorial: los planes de dinamización turística en la interpretación y puesta en valor del territorio*. Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid, Madrid.
- Rodríguez Moro, N. (1956). Ley de 12 de mayo de 1956 sobre el régimen del suelo y ordenación urbana. *RAP* 20.

- Rodríguez Rodríguez, J.; Venegas Moreno, C.; Zoido Naranjo, F. (2022). El Centro de Estudios Paisaje y Territorio. *Práctica urbanística. Revista mensual de urbanismo* 174.
- Ruiz Padrón, L. (2016). *Málaga, dibujos de ciudad y paisaje hasta 1850*. Tesis Doctoral, Universidad de Sevilla, Sevilla.
- Sánchez Sáez, A.J. (2012). La indemnización de los daños ocasionados en el paisaje como consecuencia de expropiaciones forzosas y de la ejecución de obras públicas. *RAP* 189.
- Serrano Giné, D. (2012). Consideraciones en torno al concepto de unidad de paisaje y sistematización de propuestas. *Estudios Geográficos* 272.
- Serrano Guirado, E. (1965). *Planificación territorial y planificaciones sectoriales (Consideración especial del sector turístico)*. Secretaría General Técnica-Ministerio de la Vivienda, Madrid, 1965.
- Trias Prats, B. (2012). De los paisajes protegidos a la protección del paisaje: un reto pendiente. *RVAP* 94, 2012.
- Zoido Naranjo, F. (2021). De la Carta de Sevilla al Convenio de Florencia. *Patrimonio cultural de España* 12.