

## CIUDAD Y TERRITORIO

### ESTUDIOS TERRITORIALES

ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254

Vol. LIII, Nº 207, primavera 2021

Págs. 189-214

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.207.12>

CC BY-NC-ND



# La protección, gestión y mejora del paisaje en España. Estudio comparado

Rafael MATA-OLMO  
Daniel FERRER-JIMÉNEZ

Departamento de Geografía, Universidad Autónoma de Madrid

**RESUMEN:** El renovado interés por el paisaje, impulsado por el Convenio Europeo del Paisaje del Consejo de Europa (2000) (CEP), se ha incorporado a la agenda política y a los desarrollos legislativos e instrumentales de las administraciones públicas españolas, en particular, de las Comunidades Autónomas y de algunas administraciones locales. Pese a la actualidad de la cuestión paisajística, el paisaje como objeto de tutela ha estado presente tradicionalmente en la legislación española, tanto en la de protección de la naturaleza y del patrimonio cultural, como en la urbanística y en otro tipo de normas sectoriales. Este Estudio comparado sintetiza el profuso y diverso tratamiento del paisaje en la legislación estatal y autonómica. En la última parte se abordan los avances e innovaciones introducidos por determinadas leyes específicas sobre paisaje aprobadas por las Comunidades Autónomas para la protección, gestión y ordenación del paisaje como elemento de calidad de vida y patrimonio territorial, de acuerdo con el CEP y en el horizonte de la Agenda Urbana Española.

## Landscape protection, management and improvement in Spain. Comparative study

**ABSTRACT:** The renewed interest in landscape, promoted by the European Landscape Convention of the Council of Europe (2000) (CEP), has been incorporated into the political agenda and into the legislative and instrumental developments of Spanish public administrations, particularly those of the Autonomous Communities and some local administrations. Despite the topicality of the landscape issue, landscape as an object of protection has traditionally been present in Spanish legislation, both in the protection of nature and cultural heritage, as well as in urban planning and other types of sectoral regulations. This comparative study synthesizes the profuse and diverse treatment of landscape in state and autonomous community legislation. The last part deals with the advances and innovations introduced by certain specific laws on landscape approved by the Autonomous Communities for the protection, management and planning of landscape as an element of quality of life and territorial heritage in accordance with the CEP and within the horizon of the Spanish Urban Agenda.

Correo electrónico: [rafael.mata@uam.es](mailto:rafael.mata@uam.es); N° ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3495-5599>;

Correo electrónico: [daniel.ferrer@uam.es](mailto:daniel.ferrer@uam.es); N° ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7069-2581>

## 1. Introducción

La consideración del paisaje como elemento de calidad de vida e identidad de los lugares, y, a la vez, como patrimonio y recurso de desarrollo territorial sostenible ha emergido con fuerza en los últimos tiempos en la agenda política y los desarrollos legislativos e instrumentales de las administraciones públicas españolas, en particular, de las comunidades autónomas y de algunas administraciones locales como diputaciones, consejos y cabildos insulares, y numerosos municipios. Ese interés creciente y renovado por el paisaje debe mucho en el plano normativo, como se verá a continuación, al Convenio Europeo del Paisaje (CEP), del Consejo de Europa, puesto a la firma de los Estados integrantes de dicho organismo en Florencia, el 20 de octubre de 2000 y en vigor desde 2004, tras su ratificación por diez Estados miembros del Consejo. En España, ese hecho tuvo lugar el 26 de noviembre de 2007, estando en vigor desde el 1 de marzo de 2008.

Como hemos escrito en otro lugar (MATA OLMO, 2006:17), el aumento del interés ciudadano por el paisaje hay que incardinarlo en el avance general de la conciencia ambiental; pero el eco que la cuestión paisajística está alcanzando en los últimos tiempos tiene mucho que ver con la creciente importancia de los problemas territoriales, no sólo porque el deterioro del paisaje va estrechamente unido al consumo abusivo e imprudente de territorio, sino porque —con palabras de Roberto Gabino— “no se salva el paisaje si no se salva el país” (GAMBINO, 2002: 56). La Agenda Urbana Española concede de hecho al paisaje —a un entendimiento renovado del mismo— un tratamiento significativo y transversal, en primer lugar, en su Objetivo estratégico 1. Ordenar el territorio y hacer un uso racional del suelo (Territorio, Paisaje y Biodiversidad), promoviendo estrategias, no solo para proteger, sino para mejorar y poner en valor el paisaje como patrimonio territorial. Pero la atención al paisaje urbano figura también entre las líneas de actuación para la revitalización de la ciudad existente (Objetivo 2), como “una oportunidad y un valor de cada pueblo y lugar” para mejorar la resiliencia frente al cambio climático (Objetivo 3) y como un activo para fortalecer la economía urbana (Objetivo 7) (AGENDA URBANA ESPAÑOLA, 2019; DE LA CRUZ MERA, 2019).

Pese a la actualidad de la cuestión paisajística, el paisaje como objeto de tutela ha estado presente tradicionalmente en la legislación española, tanto en la de protección de la naturaleza y del patrimonio cultural, como en la urbanística y de ordenación del territorio, y en otro tipo de normas sectoriales; eso sí, con una consideración referida y acotada a paisajes de alto valor natural o cultural y con una función esencialmente protectora de

tales valores. El renovado entendimiento del paisaje del Convenio de Florencia como una cualidad de todo el territorio —el “carácter” de cada territorio “percibido por la población”— supone una apertura conceptual y estratégica de la política de paisaje, de las normas que la regulan y de los instrumentos que la implementan. Sin perjuicio de la necesaria protección de los paisajes más valiosos, la actual agenda paisajística incorpora la gestión, la recuperación, la recualificación y la creación de nuevos paisajes en los entornos de la vida cotidiana, y preconiza así la necesidad de acción paisajística para el conjunto del territorio.

Justamente la estrecha relación conceptual y funcional entre territorio y paisaje (ZOIDO NARANJO, 2010) explica que, tradicionalmente, el urbanismo, por su función planificadora del espacio urbano y rural, haya prestado atención a la conservación del paisaje, sin perjuicio, como decimos, de la tutela específica de los paisajes de más alto interés por legislación protectora sectorial (AGUDO GONZÁLEZ, 2009). Al ser el urbanismo y la ordenación del territorio competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas (CC.AA.) de acuerdo con la Constitución Española de 1978, la diversidad de tratamientos que el paisaje ha merecido en los 17 ordenamientos jurídicos autonómicos es significativa, no solo ya en las correspondientes leyes de urbanismo y/u ordenación del territorio, sino en la legislación específica que en materia de paisaje han aprobado determinadas CC.AA., amparadas en el citado Convenio Europeo del Paisaje, en algunos casos, antes incluso de que el Estado español lo ratificara.

A la diversidad de ordenamientos en el ámbito de la planificación urbanística y territorial, y específicamente paisajística, se suma la existente en el de la protección del patrimonio natural y la biodiversidad, y del patrimonio cultural. En el marco de la legislación básica del Estado sobre ambas materias, las CC.AA. han aprobado sus respectivas normas, que otorgan tratamientos matizadamente distintos a los paisajes de alto valor natural —Paisajes protegidos como categoría de espacio protegido en las leyes de conservación de la naturaleza— y cultural —Paisajes culturales en aquellas leyes autonómicas que incluyen esa categoría, ausente en la ley del patrimonio histórico español de 1985. Asimismo, junto a las normas urbanísticas, de ordenación del territorio y de paisaje, y a las de protección del patrimonio natural y cultural, requieren una mención particular, aunque necesariamente breve en este “estudio comparado”, las de evaluación ambiental en relación con el paisaje, tanto la básica del Estado como las autonómicas.

Los ámbitos normativos mencionados no agotan el tratamiento legislativo del paisaje en España.

Su consideración indirecta aparece en otras leyes, tanto estatales como autonómicas, sobre infraestructuras, equipamientos, agricultura y desarrollo rural, turismo, agua o actividades económicas. Todo ello sin olvidar las muchas determinaciones y directrices paisajísticas que van apareciendo en los instrumentos de ordenación del territorio de escala autonómica –algunos de ellos aprobados con rango de ley por los parlamentos regionales, como las DOT de las Illes Balears, el Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria, o pendientes de serlo, como las DOT de Extremadura– y de ámbito subregional, y en otros instrumentos, también autonómicos, de planificación territorial sectorial. Lo interesante en estos casos es que la ordenación del paisaje, con referencias frecuentes al CEP, tiene lugar tanto en Comunidades Autónomas con legislación específica sobre la materia como en aquellas otras –la mayoría– que, sin tener ley de paisaje, aprovechan las posibilidades del urbanismo y la ordenación del territorio, de la planificación de espacios protegidos y, en algunos casos, de la evaluación ambiental para fortalecer la dimensión paisajística de la acción pública.

En un contexto tan diverso, dinámico y expansivo sobre la consideración del paisaje en la normativa española, este “estudio comparado” va a centrarse en la legislación protectora de paisajes de alto valor natural y cultural, en la urbanística y de ordenación del territorio, en la legislación de evaluación ambiental y, lógicamente, en aquellas leyes autonómicas específicas sobre paisaje, o sobre urbanismo, ordenación territorial y paisaje, que asumen ya en todos los casos la perspectiva y objetivos del CEP. Por la trascendencia del citado Convenio, se dedicará un breve apartado al mismo, junto a otras iniciativas internacionales sobre tutela del paisaje que han influido en el propio CEP y en distintas normas nacionales y autonómicas sobre paisaje.

## 2. Iniciativas internacionales por la salvaguarda de paisajes de alto valor. La renovación conceptual y estratégica del Convenio Europeo del Paisaje del Consejo de Europa

### 2.1. La Convención para la Protección del Patrimonio Mundial y el Programa Global de Áreas Protegidas de la UICN

La protección de los valores de paisajes de alto interés ha sido objeto de atención desde hace tiempo por parte de tratados y programas de organismos internacionales multilaterales, bien es

verdad que nunca con carácter exclusivo y casi siempre adjetivado (paisaje natural, rural, cultural, etc.). Sin pretensión de exhaustividad merecen una referencia expresa, por su incidencia en las políticas y normas nacionales y autonómicas de protección de paisajes, la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial Natural y Cultural de la UNESCO y el Programa Global de Áreas protegidas de la International Union for Conservation of Nature (UICN), asumido por Naciones Unidas (MATA OLMO, 2014).

Como se señala en la introducción del Plan Nacional del Paisaje Cultural (IPCE, 2012), la cuestión del paisaje está ya implícitamente planteada en la citada Convención de la UNESCO de 1972 a través del concepto de “sitio” (*site*). El Comité del Patrimonio Mundial desarrolló gradualmente la idea del reconocimiento por parte de la Convención de sitios que serían oficialmente calificados como Paisajes Culturales, vinculados al último párrafo del Artículo 1 de la Convención. Tras largas discusiones, la 16ª sesión del Comité del Patrimonio Mundial en Santa Fe (1992) adoptó la nueva *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention* e introdujo una nueva categoría, Paisajes Culturales (UNESCO, 1992), con la siguiente definición:

“Los paisajes culturales son bienes culturales y representan las “obras conjuntas del hombre y la naturaleza” citadas en el Artículo 1 de la Convención. Ilustran la evolución de la sociedad humana y sus asentamientos a lo largo del tiempo, condicionados por las limitaciones y/o oportunidades físicas que presenta su entorno natural y por las sucesivas fuerzas sociales, económicas y culturales, tanto externas como internas. Deberían ser elegidos basándose en su Valor Universal Excepcional, su representatividad de una región geocultural claramente definida y su capacidad para ilustrar los elementos culturales esenciales y distintivos de esas regiones”. (UNESCO, Centro del Patrimonio Mundial, “Directrices Prácticas para la aplicación de la Convención del Patrimonio Mundial”, 2008 (versión en español).

El primer paisaje inscrito como tal en la Lista del Patrimonio Mundial, en 1993, fue el Tongariro National Park, en Nueva Zelanda. En España tienen esa consideración el Paisaje Cultural de Aranjuez (incorporado a la Lista del Patrimonio Mundial en 2001), el Paisaje Cultural de la Serra de Tramuntana (2011) y el recientemente declarado Paisaje Cultural de Risco Caído y Montañas Sagradas de Gran Canaria. En todo caso, los paisajes culturales reconocidos como tales por la UNESCO e inscritos en la Lista del Patrimonio Mundial deben poseer un “excepcional valor universal”, según los criterios y procesos de evaluación, establecidos

por el organismo declarante. La concepción de paisaje cultural de la Convención ha tenido una incidencia clara, como no puede ser de otra forma, en la formulación del citado Plan Nacional de Paisaje Cultural del Gobierno español (IPCE, 2012), que ha incorporado, no obstante, como se verá, la visión más abierta e inclusiva del CEP, y en las leyes de patrimonio cultural de aquellas comunidades autónomas que han incluido la categoría de “paisaje cultural” como tipo de bien de interés cultural.

Por su parte, la IUCN incorporó ya en 1978, en su primer sistema de áreas protegidas, la categoría denominada Paisaje Protegido, con una definición confusa. El sistema de 1978 fue sustituido por el actualmente vigente de 1994, en el que se mantiene la figura de Paisaje Protegido (Categoría V de las seis establecidas por la organización), que aparece recogida en la tipología de espacios protegidos de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, como en la anterior de 1989, y en la práctica totalidad de la legislación autonómica sobre la materia, con la excepción del País Vasco. Para la IUCN, Paisaje Protegido es:

“área de terreno, incluyendo las costas y el mar, donde la interacción de población y naturaleza a lo largo del tiempo ha producido un espacio de carácter distintivo con unos valores estéticos, ecológicos y/o culturales específicos, y a menudo con una rica diversidad biológica. Salvaguardar la integridad de esta tradicional interacción es vital para la protección, el mantenimiento y la evolución del área mencionada”.

Algunos aspectos importantes de la definición de las categorías Paisaje Cultural de la Lista del Patrimonio Mundial y Paisaje Protegido de la IUCN son similares, concretamente el énfasis en la interacción ser humano/naturaleza o el reconocimiento de los valores del paisaje en relación con las tradiciones culturales. Pero hay también diferencias significativas. En los Paisajes Protegidos, el medio natural, la conservación de la biodiversidad y la integridad del ecosistema constituyen los rasgos principales, mientras que en los Paisajes Culturales del Patrimonio Mundial el acento se pone en la historia humana, en la continuidad de las tradiciones culturales, y en las aspiraciones y valores sociales (PHILLIPS, 2002). En ambos casos, no obstante, la referencia al paisaje, ya sea de dominante natural o cultural, se concreta en ámbitos o elementos singulares especialmente valiosos con un objetivo prioritario de protección y tutela.

## 2.2. El Convenio Europeo del Paisaje y la renovación de la política paisajística

Esa concepción del paisaje y de la acción pública circunscrita a la tutela de configuraciones naturales y culturales excepcionalmente valiosas se ha visto superada en Europa por una renovación profunda del propio concepto de paisaje y la ampliación del alcance de la política paisajística. La Estrategia Territorial Europea (ETE), acordada por los ministros responsables de ordenación del territorio de la UE en 1999, dio ya un paso importante en el proceso de apertura del interés social y político por el paisaje a espacios cada vez más amplios. Cuando la ETE trata de las “amenazas sobre los paisajes culturales” y de la necesidad de una “gestión creativa” de los mismos como objetivo para el territorio de la Unión, está refiriéndose de hecho a muchos de los paisajes rurales y urbanos de Europa, y no sólo al catálogo de los más notables o mejor conservados.

El proceso de apertura semántica y estratégica del paisaje en el terreno conceptual, metodológico, político y jurídico se ha materializado en el Convenio Europeo del Paisaje (CEP), del Consejo de Europa. El breve texto del Convenio está compuesto de un preámbulo y de 18 artículos, distribuidos en 4 capítulos, acompañado de un “Informe explicativo”. Con posterioridad, en 2008, se aprobaron unas “Orientaciones para la aplicación del Convenio Europeo del Paisaje” (CONVENIO EUROPEO DEL PAISAJE, 2007:112-145).

Los Estados miembros del Consejo de Europa, signatarios del Convenio, “preocupados por alcanzar un desarrollo sostenible” y “convencidos de que el paisaje es un elemento clave del bienestar individual y social”, acuerdan una política específica “en materia de paisajes”. Como se dice en el artículo 1. b), tal política, que tiene sus antecedentes en la Carta del Paisaje Mediterráneo (1992) (ZOIDO NARANJO, 2008), consiste en “la formulación, por parte de las autoridades públicas competentes, de los principios generales, estrategias y directrices que permiten la adopción de medidas específicas con vistas a la protección, gestión y ordenación del paisaje”.

El Convenio comienza por definir su objeto, el paisaje. Se carecía, hasta entonces, de una definición explícita y no adjetivada en un tratado internacional. Paisaje es, según el CEP, “cualquier parte del territorio, tal y como la percibe la población, cuyo carácter sea el resultado de la acción y la interacción de factores naturales y/o humanos” (traducción del *Instrumento de Ratificación del Convenio Europeo del Paisaje*, BOE de 5 de febrero de

2008). La definición del CEP se refiere en primer lugar al territorio, a “cualquier parte del territorio”. Esta referencia es muy importante por dos razones. En primer lugar, porque, sin ignorar otros enfoques o aproximaciones, el Convenio se interesa por el paisaje desde la perspectiva territorial, como una cualidad específica del territorio. Y, en segundo término, porque en la propia definición, y en la de su “ámbito de aplicación” (art. 2), el Tratado no se restringe a los territorios paisajísticamente valiosos, sino que se aplica “a todo el territorio de las Partes y abarcará las áreas naturales, rurales, urbanas y periurbanas”. Cualquier territorio, cada parte del mismo, se manifiesta en un paisaje y se percibe paisajísticamente. Todos los paisajes resultan, pues, de interés y merecen atención y gobierno, por lo que la política que preconiza el CEP no es meramente reactiva o protectora de lo notable; es sobre todo proactiva, dirigida a todos los paisajes, a los sobresalientes y a los banales, a los cotidianos y a los visitados, a la calidad del entorno vital de las personas. Porque –lo señala el “Informe explicativo” en su apartado 44– todos los paisajes “son determinantes para la calidad de los espacios vividos por las poblaciones europeas”, es especial, los paisajes cotidianos u ordinarios, en los que “vive la mayor parte de los europeos”.

Pero, además –y es el segundo componente básico de la definición– el paisaje no consiste sólo en la configuración material, en la fisonomía del territorio. El paisaje surge de la relación sensible, de la percepción sensorial (principalmente visual, aunque no sólo) del territorio observado y vivido por el ser humano. Percepción en el concepto de paisaje remite, entre otras cosas, a la participación social como vía para conocer –dice el Convenio– “las aspiraciones de las poblaciones” en materia de paisaje y la formulación de los denominados “objetivos de calidad paisajística”.

La última parte de la definición señala que el “carácter” de cada paisaje es resultado de la acción de factores naturales y/o humanos y de sus interrelaciones. Carácter es, según el Diccionario de la Lengua Española, el “conjunto de cualidades o circunstancias propias de una cosa, de una persona o de una colectividad, que las distingue por su modo de ser u obrar, de las demás”, y también, en su primera acepción, “señal o marca que se imprime, pinta o esculpe en algo” El sentido de carácter como seña o marca impresa, en este caso en el territorio, incorpora el tiempo histórico y está muy próximo a la idea de “huella”. Dicho de otra forma, el paisaje es, en su configuración material, la huella de la sociedad sobre la naturaleza y sobre paisajes anteriores, la marca o señal que imprime “carácter” a cada territorio. La referencia a las relaciones entre naturaleza y cultura en la

configuración del carácter de cada paisaje incorpora implícitamente otro aspecto esencial tanto para la interpretación del hecho paisajístico (realidad material, percibida y representada), como para su ordenación. Se trata del carácter evolutivo y dinámico del paisaje (porque dinámicas son tales relaciones) y a la necesidad de considerar el tiempo, histórico y reciente, en la comprensión de la diversidad paisajística y en las propuestas para su gestión.

Reconocer que todos los paisajes importan implica disponer de formas de intervención diferenciadas, atendiendo a las características, a los valores y a las tendencias de cada uno de ellos. Eso es, justamente, lo que hace el Convenio cuando en su Artículo 3 establece que “tiene por objetivo promover la protección, gestión y ordenación de los paisajes”, definiendo en el Artículo 1 cada una de esas nociones. En el mismo Capítulo I de Disposiciones generales se recoge, junto a las definiciones de “paisaje”, “política en materia de paisajes”, y “protección, gestión y ordenación paisajística”, la de otra noción novedosa en el CEP, la de “objetivo de calidad paisajística”, abordada posteriormente en distintos puntos del articulado. “Por ‘objetivo de calidad paisajística’ se entenderá, para un paisaje específico, la formulación, por parte de las autoridades públicas competentes, de las aspiraciones de las poblaciones en lo que concierne a las características paisajísticas de su entorno” (art.1c).

El CEP dedica los capítulos II y III a los compromisos que adquieren las Partes, tras su ratificación. El capítulo II trata de las denominadas “Medidas Nacionales” y el III, de la “Cooperación Europea”. El artículo 4, dentro del capítulo de “Medidas Nacionales”, se refiere al “reparto de las competencias” en la aplicación del Convenio, de conformidad con los principios constitucionales de cada Parte y su organización administrativa, pero respetando el principio de subsidiariedad, “teniendo en cuenta la Carta Europea de la Autonomía Local”. Es importante subrayar que el “Informe explicativo” enfatiza (apdo. 49) en la eficacia en materia de paisaje de los poderes más cercanos a los ciudadanos, pero reconoce también la necesidad de coordinación de los diferentes niveles políticos, “particularmente en cuanto concierne a los instrumentos de urbanismo y ordenación del territorio”.

Las “Medidas generales” son las siguientes:

- Reconocer jurídicamente los paisajes como elemento fundamental del entorno humano, expresión de la diversidad de su patrimonio común, cultural y natural y como fundamento de su identidad.

- Definir y aplicar políticas destinadas a la protección, gestión y ordenación de los paisajes mediante la adopción de medidas específicas contemplada en el artículo 6.
- Establecer procedimientos para la participación pública, así como de las autoridades locales y regionales y otras partes interesadas en la formulación y aplicación de las políticas en materia de paisaje mencionadas en el apartado anterior.
- Integrar el paisaje en las políticas de ordenación territorial y urbanística, y en las políticas en materia cultural, medioambiental, agrícola, social y económica, así como en cualquier otra política que puedan tener un impacto directo o indirecto sobre el paisaje.

Las “Medidas específicas” se refieren a:

- a. Sensibilización de la sociedad civil, las organizaciones privadas y las autoridades públicas respecto del valor de los paisajes, su papel y sus transformaciones.
- b. Formación y educación a distintos niveles: de especialistas y posgraduados; de profesionales del sector público y privado y de asociaciones interesadas; educación escolar y capacitación de los graduados universitarios.
- c. Identificación y “calificación”: identificación de los paisajes de cada y en todo el territorio; caracterización y estudio de las fuerzas y presiones que los transforman; seguimiento de tales transformaciones; calificación de los paisajes así definidos, teniendo en cuenta los valores que les atribuyen las Partes y la población interesadas.
- d. Definición de objetivos de calidad paisajística para los paisajes identificados y valorados, previa consulta pública.
- e. Aplicación de las políticas en materia de paisaje mediante el establecimiento de instrumentos destinados a la protección, gestión y/u ordenación del paisaje.

Como se ha señalado, el CEP fue ratificado por España en noviembre de 2007 y entró en vigor el 1 de marzo de 2008. Al menos dos leyes básicas del Estado, la de patrimonio natural y biodiversidad y la de evaluación ambiental, se han hecho eco del Convenio, asumiendo su definición de paisaje y algunos de sus planteamientos. Además, el CEP ha constituido el marco de referencia de las cuatro leyes de paisaje aprobadas hasta ahora por otras tantas comunidades autónomas (Comunitat Valenciana, Cataluña, Galicia y Cantabria) y del Decreto 90/2014, de 3 de junio sobre protección, gestión y ordenación del paisaje en la ordenación

del territorio en la Comunidad Autónoma del País Vasco, que se tratarán en el epígrafe 5. El CEP ha quedado recogido así mismo en el acervo urbanístico y de ordenación del territorio de algunas leyes autonómicas recientes sobre esas materias y ha inspirado e impulsado distintas Estrategias y Directrices de paisaje regionales e insulares, así como, según ya se ha dicho, numerosas determinaciones e iniciativas paisajísticas de instrumentos de ordenación del territorio, sobre todo de escala subregional, en los que no es posible entrar aquí. La trascendencia del Convenio resulta, pues, innegable en la renovación y desarrollo de la política de paisaje en España.

### 3. La protección de paisajes de alto valor natural y cultural

#### 3.1. La protección del paisaje en la legislación de patrimonio natural y espacios protegidos

La conservación de la naturaleza cuenta en España, desde sus orígenes, con objetivos y figuras para la protección de paisajes naturales valiosos. Argumentos paisajísticos inspiraron la primera ley de parques nacionales de 1916; en las posteriores, esa inspiración se ha mantenido, aunque han ganado peso los objetivos biológicos y ecológicos, al igual que en las leyes de las comunidades autónomas sobre espacios protegidos promulgadas a partir de los años 80. La vigente Ley 42/2007, del Patrimonio Natural y la Biodiversidad (modificada en 2015) supone una renovación conceptual y política con respecto al paisaje desde la conservación de la naturaleza.

La protección del paisaje se mantiene como uno de los principios de la ley; se establece para ello la necesidad de que el análisis de los paisajes forme parte del contenido mínimo de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, instrumento fundamental de la planificación de las áreas de alto valor natural; se señala igualmente el uso del paisaje, desde una perspectiva ecológica, como instrumento para dotar de coherencia y conectividad a la Red Natura 2000; se fomentan las actividades que contribuyan a su protección como externalidad positiva cuando el paisaje forme parte de un espacio protegido; y se establece, dentro de la clasificación de los espacios naturales protegidos una categoría de contenido específicamente paisajístico, la de Paisaje Protegido, sin perjuicio de los valores paisajísticos y su tutela en las demás categorías.

“Artículo 35. Los Paisajes Protegidos.

1. Paisajes Protegidos son partes del territorio que las Administraciones competentes, a través del planeamiento aplicable, por sus valores naturales, estéticos y culturales, y de acuerdo con el Convenio del paisaje del Consejo de Europa, consideren merecedores de una protección especial.

2. Los objetivos principales de la gestión de los Paisajes Protegidos son los siguientes: a) La conservación de los valores singulares que los caracterizan. b) La preservación de la interacción armoniosa entre la naturaleza y la cultura en una zona determinada.

3. En los Paisajes Protegidos se procurará el mantenimiento de las prácticas de carácter tradicional que contribuyan a la preservación de sus valores y recursos naturales”.

Hay en esta ley básica una novedad importante, que remite precisamente al CEP, ratificado por España el mismo año de la promulgación de la citada norma. Se señala en su Preámbulo que:

“si bien la protección del paisaje se afirma como uno de los principios de la presente ley y en ella se regulan aspectos puntuales de la política de paisaje (...), no pretende, sin embargo, la presente ley ser el instrumento a través del cual se implantarán en España, de manera generalizada, las políticas de protección del paisaje como legislación básica del artículo 149.1.23.ª, políticas cuyo contenido técnico y enfoque general, no exento de valor paradigmático, exigen la puesta en marcha de instrumentos de gestión como los establecidos, con carácter de mínimos, en el Convenio Europeo del Paisaje, hecho en Florencia el 20 de octubre del año 2000, en el seno del Consejo de Europa y que serán introducidos en la política ambiental española en un momento posterior”.

En otras palabras, sin perjuicio de la protección de paisajes de alto valor natural por parte de la legislación de conservación de la naturaleza, a través incluso de una categoría específica como la de Paisaje Protegido, la ley reconoce que se requiere la puesta en marcha de instrumentos de gestión como los establecidos en el CEP, que habrán de ser introducidos posteriormente en la política ambiental española.

La mayor parte de leyes autonómicas que se ocupan de los espacios naturales protegidos, tanto las aprobadas antes como después de la Ley de Patrimonio Natural y Biodiversidad de 2007, incluyen, además de referencias genéricas a la conservación de los valores naturales del paisaje como objetivo o criterio inspirador,

la categoría de “Paisaje protegido”. No lo hacen las de Cataluña (Ley 12/1985, de 13 de junio, de Espacios Naturales) y el País Vasco (Decreto Legislativo 1/2014, de 15 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Conservación de la Naturaleza del País Vasco).

En las restantes normas reguladoras de la materia (carece de ella la Comunidad de Madrid), la categoría de Paisaje Protegido se define de manera diversa. En las leyes anteriores a 2007, son numerosas las que transcriben sin más la definición de esta categoría en la ley estatal vigente hasta ese año (Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres). Según ella (artículo 17) “Los Paisajes Protegidos son aquellos lugares concretos del medio natural que, por sus valores estéticos y culturales, sean merecedores de una protección especial”. Así ocurre en las normas de la Illes Balears (Ley 5/2005, de 26 de mayo, para la conservación de los espacios de relevancia ambiental), Asturias (Ley 5/1991, de 5 de abril, de Protección de los Espacios Naturales), Cantabria (Ley 4/2006, de 19 de mayo, de Conservación de la Naturaleza de Cantabria), Castilla-La Mancha (Ley 9/1999, de 26 de mayo, de Conservación de la Naturaleza), Extremadura (Ley 8/1998, de 26 de junio, de Conservación de la Naturaleza y de Espacios Naturales de Extremadura), Navarra (Ley foral 9/1996, de 17 de junio, de Espacios Naturales de Navarra), La Rioja (Ley 4/2003, de 26 de marzo, de Conservación de Espacios Naturales de La Rioja) y la Comunidad Valenciana (Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de espacios naturales protegidos de la Comunidad Valenciana). En las de Andalucía (Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y se establecen medidas adicionales para su protección) y de la Región de Murcia (Ley 4/1992, de 30 de julio, de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia) solo se los nombra sin definirlos.

No obstante, hay algunas de esas leyes que añaden matices interesantes a la definición de la Ley 4/89 y que remiten al significado de las actividades agrarias tradicionales en los Paisajes protegidos y a la necesidad de su conservación, incidiendo en la interacción armónica entre sociedad y naturaleza en esta categoría de espacio protegido de la UICN. Así, por ejemplo, la ley castellano-manchega, en su artículo 46, dice que:

“se entenderán incluidos en estos supuestos los paisajes agrarios tradicionales y extensivos de dehesas, praderas de diente, prados de siega y estepas cerealistas que, adicionalmente a su valoración estética y cultural, contribuyan a la

conservación de una importante parte de la biodiversidad de la región (...). En los paisajes protegidos se procurará el mantenimiento de las prácticas agrarias de carácter tradicional y extensivo que contribuyan a la preservación de sus valores estéticos y culturales y sus recursos naturales”.

En parecidos términos se manifiesta la ley extremeña en su artículo 20 y la valenciana, que en su artículo 13.2. establece que “el régimen de protección de los paisajes protegidos estará dirigido expresamente a la conservación de las relaciones y procesos, tanto naturales como socio-económicos, que han contribuido a su formación y hacen posible su pervivencia”.

Las leyes autonómicas más recientes, aprobadas con posterioridad a la básica estatal, han incorporado en general la definición renovada de Paisaje Protegido y las referencias al CEP de la Ley de Patrimonio Natural y Biodiversidad. Un matiz significativo es que los paisajes protegidos dejan de ser, como en la ley estatal de 1989 y las autonómicas que la siguen, unos “lugares” o “zonas del medio natural”, para pasar a designarse simplemente como espacios, lugares o territorios de interés paisajístico, sin necesidad de su connotación “natural”, lo que coincide con la visión más abierta y cultural del paisaje que preconiza el CEP.

Una mención específica en cuanto al tratamiento del paisaje merece la ley castellano-leonesa de 2015 (Ley 4/2015, de 24 de marzo, del Patrimonio Natural de Castilla y León). Junto al enunciado de las categorías de espacios protegidos, entre las que figura, con las de Parques, Reservas naturales y Monumentos naturales, la de Paisajes protegidos, la norma dedica su Título II al paisaje, sin calificativos. En el artículo 15, la preservación del paisaje, tal y como aparece definido en el 3.26 de la Ley 42/2007, se concibe como “un elemento integrador del patrimonio natural de Castilla y León”, para lo que “la Junta de Castilla y León aprobará la normativa necesaria para garantizar el reconocimiento, protección, gestión y ordenación del paisaje, con la finalidad de preservar sus valores naturales, patrimoniales, culturales, sociales y económicos en un marco de desarrollo sostenible”. Se trata de una apertura clara y novedosa sobre la consideración del paisaje por parte de una ley de conservación de la naturaleza, que se corresponde con unos principios generales de actuación de los poderes públicos, enunciados en el artículo 16, entre los que se reconoce el paisaje como un elemento del bienestar individual y colectivo, así como el derecho de los ciudadanos a vivir en un entorno culturalmente significativo, para cuya conservación habrán de considerarse las consecuencias sobre el paisaje de cualquier

actuación de ordenación, urbanismo y gestión del territorio.

Aunque no es objeto de este “estudio comparado” hacer balance de la implementación de las normas señaladas, puede afirmarse que la figura de Paisaje Protegido ha tenido hasta la fecha una muy débil implantación territorial, con baja representatividad tipológica y criterios dispares de selección. Según datos de EUROPARC-España, los Paisajes protegidos declarados apenas suponen un 2 % de la superficie total de los ENP y responden a criterios diversos (estéticos, geomorfológicos, ecológicos y de relación armónica entre sociedad y naturaleza). Son diversas también las figuras de gestión, predominando los *planes especiales* cuando existen (EUROPARC-España, 2019).

### 3.2. La protección del paisaje en las leyes de patrimonio histórico y cultural

La tutela del paisaje también ha estado presente tradicionalmente, más de forma implícita que explícita, en la legislación de patrimonio histórico-artístico y cultural. Hay que recordar aquí la temprana preocupación por la conservación de los entornos de los “conjuntos urbanos” históricos y la creación de la figura de las “zonas de protección de paisaje” en un Decreto-ley de 1926 (ZÁRATE MARTÍN, 2011). La norma básica del Estado, la Ley 16/1985, del Patrimonio Histórico Español, no contiene de hecho ninguna mención al paisaje, aunque establece la protección de determinados bienes que por escala, características y complejidad podrían entrar dentro de la esfera de la protección del paisaje. Junto al contenido paisajístico de los Jardines Históricos, los Conjuntos Históricos o las Zonas Arqueológicas, es el Sitio Histórico, de entre los bienes integrantes del Patrimonio Histórico Español declarados de interés nacional, el de mayor significado paisajístico como “lugar o paraje vinculado a acontecimientos o recuerdos del pasado, a tradiciones populares, creaciones populares o de la naturaleza y a obras del hombre que posean valor histórico, etnológico, paleontológico o antropológico”.

Es importante también el alcance paisajístico de la noción de “entorno” referida a monumentos, conjuntos y sitios históricos o zonas arqueológicas (Agudo GONZÁLEZ, 2007: 218 y ss.). La ley establece en su artículo 11.2 que la declaración de inmuebles como Bienes de Interés Cultural (BIC) “delimitará el entorno afectado por la declaración y, en su caso, se definirán y enumerarán las partes integrantes”; si se tratase de Conjuntos Históricos, “deberán considerarse sus relaciones con el área



territorial a que pertenece, así como la protección de los accidentes geográficos y parajes naturales que conforman su entorno”. En todos los casos, como reza el artículo 18, “un inmueble declarado Bien de Interés Cultural es inseparable de su entorno”. La legislación autonómica ha dado traslado, con mayor o menor desarrollo, al concepto de “entorno” de los BIC, crecientemente considerado en la gestión patrimonial y territorial de los bienes culturales, siguiendo, por ejemplo, las recomendaciones de ICOMOS en materia de evaluación del impacto patrimonial (FERRER JIMÉNEZ & MATA OLMO, 2020).

Pese a que, como se ha dicho, la ley básica del Estado no recoge como BIC ninguna categoría específicamente paisajística, algunas leyes autonómicas de patrimonio cultural han incorporado de forma explícita el Paisaje Cultural como un tipo de bien, adoptando definiciones similares a las de la Convención del Patrimonio Mundial (García CUESTA & Calderón CALDERÓN, 2017). Son, concretamente las leyes de Cantabria (Ley 11/1998, de 13 de octubre, de Patrimonio Cultural de Cantabria, art. 49.4.), de La Rioja, con una referencia concreta al “Paisaje Cultural del Viñedo” (Ley 7/2004, de 18 de octubre, de Patrimonio Cultural, Histórico y Artístico de La Rioja, art. 12.1), de la Región de Murcia, cuando se ocupa de los denominados Planes de ordenación del patrimonio cultural (Ley 4/2007, de 16 de marzo, de Patrimonio Cultural de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, art. 61), así como las más recientes de la Comunidad de Madrid, con una mención expresa en su preámbulo del CEP (Ley 3/2013, de 18 de junio, de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid, art. 3), la de Galicia (Ley 5/2016, de 4 de mayo, del Patrimonio Cultural de Galicia) y de Canarias (Ley 11/2019, de 25 de abril, de Patrimonio Cultural de Canarias, art. 23 g.). Todo ello sin perjuicio de la dimensión paisajística de otros bienes, en general, de la gestión del patrimonio cultural en España (Fernández CACHO, 2019; López SÁNCHEZ, Tejedor CABRERA & Linares GÓMEZ DEL PULGAR, 2020). La ley gallega resulta innovadora porque busca la integración del patrimonio cultural en el territorio “incluso –se dice en el Preámbulo– con nuevas figuras como las áreas de amortiguamiento, o con nuevas categorías como los paisajes culturales”. Estos se definen como consta a continuación, estableciéndose para su gestión la aprobación de “un instrumento específico de ordenación territorial o urbanística que contenga las determinaciones precisas para asegurar su protección y salvaguardar sus valores culturales” (artículo 59), cuyo contenido se detalla en el artículo 60.

“Artículo 10. Categorías de bienes inmuebles declarados de interés cultural o catalogados.

(...) h) Paisaje cultural: el lugar identificable por un conjunto de cualidades culturales materiales e inmateriales singulares, obras combinadas de la naturaleza y el ser humano, que es el resultado del proceso de la interacción e interpretación que una comunidad hace del medio natural que lo sustenta y que constituye el soporte material de su identidad”.

Por último, en esta muy breve síntesis del tratamiento del paisaje en la normativa de patrimonio cultural, merece una referencia, pese a no tener rango legal, el Plan Nacional del Paisaje Cultural, aprobado el 4 de octubre de 2012 por Consejo de Patrimonio Histórico (Ministerio de Cultura y Deporte del Gobierno de España). Como es sabido, los Planes Nacionales, promovidos desde el Instituto del Patrimonio Cultural de España, se formulan con la vocación de ser instrumentos de gestión a través de criterios y metodologías de actuación unificados sobre conjuntos de bienes culturales, coordinando la participación de las distintas administraciones e instituciones, definiendo prioridades y líneas de intervención, y optimizando los recursos de acuerdo con las necesidades de conservación de dichos conjuntos patrimoniales. Aunque, según lo dicho, el paisaje cultural como categoría específica de bien no figura en la legislación de patrimonio histórico del Estado, ni de modo explícito en la mayor parte de las leyes autonómicas, el PNPC está impulsando y coordinando a través de su comisión de seguimiento las iniciativas en pos de la salvaguarda de los paisajes de alto interés cultural, y la cooperación interadministrativa y con la sociedad civil, en particular con las comunidades autónomas (MATA OLMO, 2017; CAÑIZARES RUIZ, 2017).

#### 4. El tratamiento del paisaje en la legislación urbanística y de ordenación del territorio

Como ha escrito Jorge Agudo y señalan en parecidos términos otros juristas:

“la versatilidad que caracteriza al urbanismo ha permitido que, desde las primeras leyes en la materia, se hayan incorporado técnicas e instrumentos cuyo objeto, sin ser ni mucho menos necesariamente específico, podía incidir en la protección del paisaje, siempre desde esa dimensión singularista que ha dominado en nuestro ordenamiento” (AGUDO GONZÁLEZ, 2009: 208).

Efectivamente, las normas que regulan la planificación urbanística y territorial han incluido tradicionalmente criterios, técnicas e instrumentos para la tutela genérica o específica de los valores del paisaje.

#### 4.1. Las referencias al paisaje en el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana

En este “estudio comparado” se aborda el tratamiento y alcance de la cuestión paisajística en las leyes urbanísticas, o de urbanismo y ordenación del territorio, de las comunidades autónomas, precedido de unas referencias a la consideración del paisaje en el vigente Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLSRU), aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre. En un epígrafe diferente, aunque puedan entenderse como normas del ámbito de la ordenación territorial, se procederá a la comparación de las leyes de paisaje aprobadas hasta ahora por las comunidades autónomas de Cataluña, Comunidad Valenciana, Galicia y Cantabria, junto a un decreto de la Comunidad Autónoma del País Vasco referido también específicamente a la protección, gestión y ordenación del paisaje en la ordenación del territorio.

El mencionado TRLSRU de 2015 incluye algunos preceptos novedosos con respecto al paisaje, como lo hizo ya la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo. En primer lugar, el paisaje se vincula al principio de desarrollo territorial y urbano sostenible (art. 3), debiendo las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo velar con eficacia por su protección. Asimismo, por primera vez, el paisaje se recoge entre las condiciones básicas de la igualdad en los derechos y deberes constitucionales de los ciudadanos, cuando se dice que estos tienen derecho a “disfrutar de una vivienda digna, adecuada y accesible (...) en un medio ambiente y un paisaje adecuados” (art. 5.a), al tiempo que se establece el deber de respetar y contribuir a preservar el paisaje natural y el paisaje urbano (art. 6. a y d). Como en leyes anteriores, el paisaje se toma en consideración a la hora de definir las denominadas “situaciones básicas del suelo”, en particular la “situación del suelo rural”, es decir, aquel preservado por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la urbanización, por los valores en ellos concurrentes, “(...) incluso los ecológicos, agrícolas, ganaderos, forestales y paisajísticos, así como aquéllos con riesgos naturales o tecnológicos, incluidos los de inundación o de otros accidentes graves, y cuantos otros prevea la legislación de ordenación territorial o urbanística” (Art. 21.a).

El Texto Refundido recoge, como es tradición en la legislación urbanística española desde la Ley de 12 de mayo de 1956, de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, las denominadas normas de

aplicación directa como técnica urbanística para la defensa de los valores paisajísticos (SÁNCHEZ GOYANES, 1999; DE VICENTE GONZÁLEZ, 2011). Retomando en lo esencial el contenido del artículo 60 de la ley de 1956 y del 73 del TRLS de 1976, el artículo 20 del vigente TRLSRU sobre criterios básicos de utilización del suelo dice así:

“2. 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 cierrres, 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” (art. 20.2).

Por último, hay también una consideración económica significativa del paisaje, o, con más precisión, de los valores paisajísticos, en el Título V. Valoraciones, en concreto en el artículo 36 sobre valoración en el suelo rural, en el que se establece que el valor del suelo rural obtenido por el procedimiento que se detalla en el citado artículo “podrá ser corregido al alza en función de factores objetivos de localización (...) o por la ubicación en entornos de singular valor ambiental o paisajístico, cuya aplicación y ponderación habrá de ser justificada en el correspondiente expediente de valoración” (art. 36. a).

Estos preceptos genéricos para la salvaguarda de los valores del paisaje del TRLSRU de 2015, algunos novedosos como se ha indicado, aunque en ningún momento se cite el Convenio Europeo del Paisaje, y en buena medida continuadores de la tradición urbanística española, se reiteran, con pocas diferencias relevantes, en la legislación urbanística de las comunidades autónomas. En las figuras adjuntas se recogen de manera sintética las referencias al paisaje de las distintas leyes autonómicas en su articulado. Se incluyen en primer lugar las normas exclusivamente urbanísticas y de suelo (FIG. 1), y, a continuación, las que integran ordenación del territorio y urbanismo (FIG. 2), excepto la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana, que, por su tratamiento explícito y detallado del paisaje, prosiguiendo lo establecido en la pionera Ley 4/2004, de 30 de junio, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje, se aborda en el epígrafe siguiente sobre las leyes de paisaje.

## 4.2. El paisaje en la legislación urbanística autonómica<sup>1</sup>

Los preceptos referidos al paisaje en las leyes urbanísticas o en la parte urbanística de las leyes mixtas de urbanismo y ordenación del territorio, se han organizado, tras su estudio, en cinco apartados: principios inspiradores y objetivos, régimen y clasificación del suelo, medidas de directa aplicación planes especiales, régimen sancionador y catálogos. Para las leyes de ordenación del territorio y urbanismo, además de esos apartados, se ha incluido otro general sobre el tratamiento del paisaje en la parte de ordenación territorial de dichas normas. Una primera conclusión del estudio comparado de este bloque de ordenamientos autonómicos es el carácter muy general, escaso, reiterado y muy similar del tratamiento del paisaje, sobre todo en las leyes de urbanismo, independientemente de su fecha de aprobación, hasta el punto que incluso las aprobadas después de la ratificación del CEP, ni siquiera contienen referencias al mismo. Las de ordenación del territorio y urbanismo, en particular las más recientes, suelen incluir, junto a la mención del CEP como marco de referencia, un mayor y más específico desarrollo instrumental del paisaje, de modo que pareciera que el legislador autonómico atribuye a la ordenación territorial, en particular a los instrumentos de planificación de escala autonómica y, sobre todo, subregional, la implementación de la renovada política de paisaje.

Todas las leyes urbanísticas de las comunidades autónomas, independientemente de su fecha de aprobación, incluyen la protección y en algunos casos la mejora del paisaje, como en las leyes de Andalucía, Aragón y las Illes Balears, como **principio inspirador y objetivo de la actividad urbanística**, junto al uso racional de los recursos naturales, la protección del medio ambiente, del litoral, del patrimonio cultural o la preservación de la diversidad biológica y los recursos hídricos. En las más recientes, la protección paisajística se establece conforme al principio de desarrollo territorial y urbano sostenible, de acuerdo con la ley estatal de suelo de 2007. En algunas leyes el paisaje aparece claramente vinculado al interés cultural e histórico y, también, en ocasiones, a los valores de los suelos rústicos.

Una segunda consideración del paisaje, recurrente en la normativa urbanística autonómica, está

en relación con el **régimen jurídico del suelo y su clasificación** por el planeamiento general. La existencia de valores paisajísticos constituye uno de los motivos que justifican la exclusión de determinados suelos del proceso urbanizador y la clasificación de los mismos como suelo no urbanizable o rústico, asimilable a la situación de suelo rural del TRLSRU de 2015, todo ello sin perjuicio del régimen específico de protección en virtud de cualquier instrumento de ordenación del territorio, o por efecto directo de la aplicación de la legislación sectorial. Los valores paisajísticos se consideran junto a los geológicos, ecológicos, forestales, agrícolas, arqueológicos, etc. que pudiesen concurrir en el territorio. Determinadas normas autonómicas contemplan además suelos rústicos o no urbanizables de especial protección por razones paisajísticas, como las de Galicia, Castilla-La Mancha o la Comunidad de Madrid.

En general, el paisaje está presente también en ciertos artículos que establecen determinaciones para actuaciones en suelo rústico o no urbanizable, definiendo derechos y obligaciones de los propietarios de suelo y la integración del paisaje en los nuevos suelos urbanizables, especialmente en el sistema de espacios libres públicos, o en los núcleos rurales tradicionales de acuerdo con sus características tipológicas, estéticas y constructivas para las nuevas construcciones.

El tercer apartado referido al paisaje, que se repite también con pocos matices en la legislación de las Comunidades Autónomas, es el de las denominadas **normas o determinaciones de aplicación directa**. En algunas leyes, como la de Navarra, se habla del “deber de adaptación al ambiente” (art. 86 del TRLOTUN, de 2017) y en la asturiana, de “adaptación al entorno” (art. 106 del DLTROTUA, de 2004). La norma aragonesa, en su texto refundido de 2014, establece expresamente en el artículo 214, dentro del capítulo dedicado a las normas de directa aplicación, “la protección del paisaje” en los siguientes términos: “1. La actividad urbanística deberá integrar la consideración del paisaje en todas sus fases de conformidad con lo establecido en la legislación de ordenación del territorio y la legislación sobre paisaje” (art. 206 TRLUA). Por lo general, se reproduce literalmente el texto ya citado del artículo 20 del vigente TRLSRU, heredero de las leyes de 1956 y 1976, si bien algunas normas autonómicas desarrollan o precisan algo más su contenido. Las de Aragón (art. 214.3 TRLUA), Castilla-La Mancha, Galicia o Cantabria se refieren

<sup>1</sup> Algunas Comunidades Autónomas (Andalucía, Canarias, Cataluña, Comunidad Valenciana e Illes Balears) han introducido en sus Estatutos de Autonomía referencias explícitas al paisaje como derecho de los ciudadanos y sobre el deber

de su conservación por parte de las administraciones públicas. Otras, junto a las citadas, incluyen la política de paisaje como competencia exclusiva (Galicia, Región de Murcia, La Rioja, Castilla-La Mancha y Castilla y León).

a la tipología de las construcciones, los materiales y colores empleados, que deberán favorecer la integración en el entorno y el paisaje, presentando las construcciones sus paramentos exteriores y cubiertas totalmente terminados. Las de Galicia y Cantabria prohíben expresamente la publicidad estática que por sus dimensiones, localización o colorido no cumpla las prescripciones de integración armónica en el paisaje, y la ley cántabra, además, en su artículo 36. Protección del paisaje, establece que "(...) 3. Los instrumentos de planeamiento concretarán, pormenorizarán y definirán los criterios a los que se refiere este artículo, bien con carácter general para todo su ámbito de aplicación, bien más específicamente para ámbitos concretos" (art. 36.3 LOTRUSCAN).

Sin restar interés a las disposiciones establecidas por las normas de aplicación directa, que han dado juego en numerosos planes urbanísticos (PAREJA, 2006: 393), se pone de manifiesto, como ha escrito Judith Gifreu, "el recurso a los conceptos jurídicos indeterminados vinculados a una noción estética del paisaje (limitación del campo visual, fractura de la armonía del paisaje, desfiguración de la perspectiva). Estos conceptos, que deben ser interpretados en el momento de su aplicación, tienen una innegable naturaleza reglada, aunque en su apreciación se introduzca una cierta subjetividad" (GIFREU, 2017: 53), como pone de manifiesto determinada jurisprudencia citada por la misma autora.

Siguiendo la tradición urbanística que introduce la Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana de 1956, con la creación de los **Planes Especiales**, atribuyéndoles, entre otras, funciones de "protección del paisaje y de las vías de comunicación, y conservación del medio rural en determinados lugares" (arts. 13 y 15), que reiterará la Ley de 1976 (arts. 17 a 19), la legislación urbanística autonómica considera en todos los casos la protección del paisaje como una de las finalidades enunciadas de los citados Planes Especiales, bien es verdad que con menor desarrollo que en las citadas leyes de 1956 y 1976. En tres casos, en las leyes de Asturias, Castilla y León y Galicia, se señalan específicamente los Planes Especiales de Protección, a los que se atribuye la protección de determinados valores del paisaje, y en la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia, de mayor contenido paisajístico en general, se especifican en su artículo 137, los denominados Planes Especiales de protección y gestión del paisaje, refiriéndose "(...) entre otros, a estos aspectos: a) Áreas de interés paisajístico. b) Predios rústicos de pintoresca situación, singularidad topográfica o recuerdo histórico. c) Edificios aislados que se distinguen por su emplazamiento o belleza arquitectónica y parques y jardines destacados por su valor artístico, trascendencia histórica o importancia

de las especies botánicas que en ellos existan. d) Agrupaciones de edificaciones que integren un conjunto de valores tradicionales o estéticos". Deberán contener las determinaciones necesarias para la puesta en valor de los elementos a proteger, estableciendo los mecanismos y normativas precisos para su eficacia.

Para finalizar el comentario de las referencias que se incluyen en la FIG. 1, hay que aludir al tratamiento del paisaje en los Catálogos, en particular de aquellos considerados de mayor interés o valor. Independientemente de las particularidades de la regulación de dichos Catálogos como instrumentos de planeamiento urbanístico por parte de las distintas leyes autonómicas (HERNÁNDEZ-PARTAL, 2020: 623), lo cierto es que el paisaje se menciona explícitamente como objeto de catalogación en algunas de ellas. El Reglamento de Urbanismo de Castilla y León señala, por ejemplo, que, al establecer la ordenación general, el Plan General de Ordenación Urbana deberá catalogar, entre otros elementos del término municipal que merezcan ser protegidos, conservados o recuperados por sus valores, "5.º Los paisajes de interés cultural o histórico, así como aquellos elementos del paisaje que presenten un valor destacado por su singularidad, calidad o fragilidad" (art. 84 DLUCyL). Una mención expresa al paisaje o a los valores paisajísticos como objeto de catalogación se recoge también en el artículo 71 del TR de Ley de Urbanismo de Cataluña de 2010 y en el artículo 81 de la Ley de Suelo de Galicia. La norma catalana se refiere igualmente a los "criterios paisajísticos" que han de tenerse en cuenta a la hora de incluir en un catálogo específico, por parte del planeamiento urbanístico general o especial, las construcciones situadas en suelo no urbanizable (masías y otras casas rurales) susceptibles de reconstrucción o de rehabilitación y justificar las razones que determinan su preservación o, si procede, su recuperación (...) para la protección y el mejoramiento del paisaje" (art. 50.2, TRLUC).

Además de la información recogida en la tabla de la FIG. 1, algunas leyes se refieren explícitamente al paisaje en el capítulo de infracciones urbanísticas y régimen sancionador. En la ley aragonesa se tipifican como infracciones graves "la realización de construcciones que menoscaben gravemente la belleza, armonía o visión del paisaje natural, rural o urbano (art. 278. g TRLUA); en parecidos términos se expresan la ley del País Vasco en relación con el vertido de escombros u otros residuos, así como el depósito de materiales que deterioren en paisaje rural o natural" (art. 225.1. a LSUPV), la de Castilla-La Mancha con respecto, además, a la colocación de artículos de propaganda (art. 183.2. f. TRLOTAUCM) y la de Extremadura con respecto a "los movimientos de tierra que supongan alteración del paisaje, sin título habilitante" (art. 183.3. a) LOTUSE).

Principios inspiradores del desarrollo urbanístico sostenible	Régimen de suelo, zonificación y clasificación del suelo	Determinaciones de directa aplicación	Planes Especiales	Catálogos con contenido paisajístico
<b>ANDALUCÍA</b>				
LEY 7/2002, DE 17 DE DICIEMBRE, DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA DE ANDALUCÍA (LOUAN)				
Art. 3	Art. 46	Art. 57	Art. 14	
<b>ARAGÓN</b>				
DECRETO-LEGISLATIVO 1/2014, DE 8 DE JULIO, DEL GOBIERNO DE ARAGÓN, POR EL QUE SE APRUEBA EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE URBANISMO DE ARAGÓN (TRLUA)				
Art. 4	Art. 35	Arts. 214, 226 y 227	Arts. 62 y 64	
<b>ILLES BALEARS</b>				
LEY 12/2017, DE 29 DE DICIEMBRE, DE URBANISMO DE LAS ILLES BALEARS (LUIB)				
Art. 3	Arts. 26 y 37	Art. 68	Art. 45	Arts.100 y 148
<b>CASTILLA Y LEÓN</b>				
LEY 5/1999, DE 8 DE ABRIL, DE URBANISMO DE CASTILLA Y LEÓN (LUCyL)				
Art. 4	Arts. 32 y 36	Art. 106	Art. 48	Art. 84 del Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de urbanismo de Castilla y León.
<b>CATALUÑA</b>				
DECRETO LEGISLATIVO 1/2010, DE 3 DE AGOSTO, POR EL QUE SE APRUEBA EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE URBANISMO (TRLUC)				
Art. 9	Art. 32		Arts. 67 y 68	Arts. 50 y 71
<b>GALICIA</b>				
LEY 2/2016, DE 10 DE FEBRERO, DEL SUELO DE GALICIA (LSG)				
Art. 5	Arts. 24, 26, 34, 37, 39, 58 y 68	Art. 91	Art. 71	Art. 81
<b>COMUNIDAD DE MADRID</b>				
LEY 9/2001, DE 17 DE JULIO, DEL SUELO, DE LA COMUNIDAD DE MADRID (LSM)				
Art. 30	Art.16	Art. 30	Art.50	
<b>PAIS VASCO</b>				
LEY 2/2006, DE 30 DE JUNIO, DE SUELO Y URBANISMO (LSUPV)				
Art. 3	Art. 13		Art. 59	

FIG. 1/ El paisaje en la legislación autonómica de urbanismo y suelo.

Fuente: Leyes autonómicas. Elaboración propia

#### 4.3. El paisaje y la ordenación del territorio

La legislación autonómica más reciente sobre ordenación del territorio, ya esté integrada en leyes que incluyen también el urbanismo, como ocurre en Canarias (LSENPC 2017), Extremadura (LOTUSE 2018), Navarra (TRLFOTUN 2017) y la Región de Murcia (LOTUM 2015) (FIG. 2), o tratada como legislación específica, como sucede en Aragón (TRLOTA 2015) (FIG. 3), conceden al paisaje un tratamiento más detallado y específico desde el punto de vista instrumental, asumiendo en todos los casos el Convenio Europeo del Paisaje.

En cuanto a las leyes anteriores a las mencionadas, la consideración del paisaje por parte de la ordenación del territorio resulta relativamente variada según comunidades autónomas. Son, en general, muy escasas o nulas las disposiciones sobre paisaje en las primeras normas. Así ocurre con la Ley 23/1983, de 21 de noviembre, de Política Territorial de Cataluña y con Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco, sin menciones al paisaje, aunque los instrumentos de planificación que las desarrollan, tanto autonómicos, como subregionales, sí que contienen disposiciones paisajísticas. Cataluña y el País Vasco cuentan además con ordenamientos específicos de paisaje, como se verá en el siguiente epígrafe. La Ley 1/1994, de 11 de

enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, tan solo establece en su artículo 11 como parte del contenido de los Planes de Ordenación del territorio de ámbito subregional “la indicación de las zonas para la ordenación y compatibilización de usos del territorio y para la protección y mejora del paisaje...”. Pese a esa escueta mención en la ley, su desarrollo instrumental ha supuesto la incorporación de contenidos paisajísticos significativos y, en determinados aspectos, innovadores tanto en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, aprobado en 2006, en particular en la definición, objetivos y estrategias del Sistema de Patrimonio Territorial como uno de los ejes del modelo territorial andaluz, como en números POT subregionales. Desde 2012, Andalucía cuenta además con una Estrategia de Paisaje, aprobada por el Consejo de Gobierno autonómico. En 2005 se creó el Centro de Estudios Paisaje y Territorio, mediante un convenio de colaboración suscrito entre la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía y las universidades públicas andaluzas, que viene desarrollando una importante labor de estudio, catalogación provincial de paisajes y asesoramiento en materia de políticas de paisaje y ordenación del territorio.

Muy escueta pero significativa por su incidencia en la planificación territorial del litoral cántabro, es la referencia de la Disposición adicional cuarta de la Ley de Ordenación del Territorio y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria (LOTRUSCA), de 2001, sobre el Plan de Ordenación del Litoral (POL), al que atribuye específicamente, entre otras funciones, “establecer criterios para la protección de los elementos naturales, de las playas y, en general, del paisaje litoral”. De hecho, el POL, aprobado con rango de ley en 2004 (Ley 2/2004, de 24 de septiembre, del Plan de Ordenación del Litoral), presenta un alto contenido paisajístico, tomando ya en consideración el Convenio Europeo del Paisaje, tanto en su memoria informativa como en sus propuestas de ordenación. Un contenido paisajístico relevante tienen también las Normas Urbanísticas Regionales, uno de los instrumentos de ordenación territorial creados en el marco de la LOTRUSCA, aprobadas en 2010 por Decreto del Consejo de Gobierno de Cantabria (Decreto 65/2010, de 30 de septiembre, por el que se aprueban las Normas Urbanísticas Regionales).

Son también escasas las referencias al paisaje en la Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial, de las Illes Balears, que en su artículo 2 sobre principios de actuación de las administraciones públicas establece que los instrumentos de ordenación territorial regulados por dicha ley deberán, entre otras cosas, “definir las áreas territoriales que, por su idoneidad actual o

potencial para la explotación agrícola, forestal o ganadera, o por la riqueza paisajística o ecológica, deban ser objeto de especial protección”. A eso, el artículo 11 sobre los Planes Territoriales Sectoriales, añade que tal tipo de planes habrán de incorporar “la dimensión territorial, ambiental y paisajística de la planificación sectorial”. No obstante, pese a estas escasas disposiciones paisajísticas en una ley temprana como la balear, los instrumentos de ordenación del territorio han ampliado sensiblemente su contenido paisajístico. Lo hacen las propias Directrices de Ordenación del Territorio aprobadas en 1999 con rango de ley (Ley 6/1999, de 3 de abril, de las Directrices de Ordenación Territorial de las Illes Balears y de Medidas Tributarias) y, sobre todo, los Planes Territoriales Insulares (PTI), en particular, el PTI de Menorca, aprobado en 2003 (MATA OLMO, 2009), que, en su reciente Revisión (Aprobación inicial de diciembre de 2020) ha incorporado las Directrices de Paisaje a partir de unos objetivos de calidad paisajística previamente enunciados, siguiendo las recomendaciones del CEP y las líneas de acción de otros territorios que cuentan con legislación específica de paisaje. En esa línea, el *Consell de Mallorca*, aprobó en 2019, a partir de una primeras Bases de 2009, la Estrategia de Paisaje del *Consell de Mallorca*, a partir de la cual se ha creado el *Observatori del Paisatge* de la isla.

No existe tampoco contenido paisajístico explícito en la parte correspondiente a ordenación del territorio del Texto Refundido de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias, de 2004, si bien hay referencias paisajísticas indirectas e interesantes en relación con el Catálogo de Núcleos Rurales. Tampoco contiene menciones expresas al paisaje en lo que a ordenación del territorio respecta una ley más reciente como la LOTAU de Castilla-La Mancha, de acuerdo con su Texto Refundido de 2010.

Como se ha señalado, las leyes autonómicas sobre la materia de ordenación del territorio aprobadas en los últimos años prestan en general mayor atención al tratamiento del paisaje, asumiendo en todos los casos el CEP. La de Extremadura, de 2018 (LOTUSE), aborda la cuestión paisajística en su Exposición de Motivos y remite a su desarrollo en las Directrices de Ordenación del Territorio de la comunidad autónoma, que habrán de aprobarse con rango de ley. En su Avance, de 27 de julio de 2020, se han incorporado efectivamente numerosas determinaciones paisajísticas y un capítulo específico dedicado a la ordenación del paisaje, con principios, criterios y objetivos de calidad paisajística, junto con el enunciado de valores paisajísticos relevantes por conjuntos territoriales. En términos parecidos se manifiesta

la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra, de 2017, que en su Disposición Adicional Decimoprimera establece que “los instrumentos de ordenación territorial y urbanística adoptarán la variable paisajística, de acuerdo con las indicaciones del Convenio Europeo del Paisaje, mediante una Estrategia Navarra del Paisaje a elaborar por el Gobierno de Navarra, en la que está trabajando el Consejo Social de Política Territorial del Gobierno de Navarra, a través de su Comisión de Paisaje.

La Región de Murcia ha formulado en el plano normativo, a través de su Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística, una línea de acción en materia de paisaje en el ámbito de la ordenación del territorio equiparable en determinados aspectos a la que contienen las leyes de paisaje que se comentan en el epígrafe siguiente. Tras asumir de modo expreso y detallado en Convenio de Florencia, la citada norma establece entre los instrumentos de planificación territorial, dos específicamente paisajísticos y de importante alcance. Uno son los llamados Estudios de paisaje, que “en coherencia con lo establecido en el Convenio Europeo del Paisaje, tendrán por objeto el análisis y la evaluación del impacto que sobre el paisaje podría tener una actuación, actividad o uso concreto sobre el territorio, y las medidas a adoptar para su correcta integración, y deberán realizarse en aquellos supuestos que así se prevean expresamente en la normativa de los instrumentos de ordenación territorial y urbanísticos” (art. 44.1 de la LOTUM), formado parte inseparable del proyecto o instrumento que corresponda, y cuyo contenido y documentación se detalla también en la ley. El otro instrumento es la Estrategia de Paisaje, que tiene como objetivo “reconocer el paisaje como expresión de la diversidad del patrimonio común cultural, residencial, industrial y natural, aplicar políticas de protección, gestión y ordenación de paisaje, establecer procedimientos de participación pública, e integrar el paisaje en las políticas de ordenación territorial y urbanística”, comprometiéndose a todas las administraciones públicas y a los particulares, y prevaleciendo sobre los planes urbanísticos municipales.

Por su parte, Aragón ha definido también las grandes líneas de su política de paisaje vinculada a la planificación territorial en su texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón, de 2015, sin perjuicio de otras determinaciones en distinto tipo de normas urbanísticas y sectoriales. El título sexto de la ley aborda la tutela del paisaje, partiendo del CEP, reconociendo jurídicamente los paisajes aragoneses “como elemento fundamental del entorno humano, expresión de la diversidad de su patrimonio común cultural y natural, y como fundamento de su identidad”, y

siendo sus disposiciones de aplicación en todo el territorio de Aragón, en “las áreas naturales, rurales, urbanas y periurbanas”, con referencia “a todos los paisajes, desde los excepcionales hasta los degradados” (art. 68 del TRLOTA). La política de paisaje, de acuerdo con la Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón (EOTA), implica la formulación de estrategias y directrices para “la adopción de medidas específicas con vistas a la protección, gestión y ordenación de los paisajes” (art. 69) y la integración del paisaje en las políticas públicas (art. 70). Para ello constituyen una herramienta muy importante los llamados Mapas de Paisaje (arts. 58 y 71), cuyo contenido mínimo se recoge en la propia ley. Se definen como “instrumentos de información territorial” de carácter analítico y prospectivo, que identifican y caracterizan los paisajes del territorio aragonés, señalan “sus valores y estado de conservación, y proponen los objetivos de calidad paisajística que deben cumplir” (art. 71). La citada Estrategia Territorial de Aragón, aprobada en 2014, contiene ya un objetivo, el número 5, titulado “Escenario vital y patrimonio territorial”, que presta especial atención al paisaje, con un desarrollo normativo que recoge objetivos específicos y estrategias para la implementación de la política de paisaje en el territorio aragonés. Por otra parte, se dispone ya de los 33 Mapas de Paisaje correspondientes a todas las comarcas, disponibles en la página web del Instituto Geográfico de Aragón.

Por su parte, la Comunidad Autónoma de Canarias, que ha incorporado a su Estatuto de Autonomía modificado por la Ley Orgánica 1/2018, el derecho de sus ciudadanos a “gozar de los recursos naturales y del paisaje terrestre y marino en condiciones de igualdad, realizando un uso responsable de los mismos”, incluye en su Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, el Observatorio del Paisaje, creado en 2016 y con Reglamento de 2019 (Decreto 35/2019, de 1 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Observatorio del Paisaje). Junto a las disposiciones paisajísticas referidas al planeamiento urbanístico, la ley atribuye a las Directrices de Ordenación, instrumento de ordenación territorial estratégica de Canarias, entre otros contenidos, “formular estrategias y criterios generales que permitan la integración del paisaje en la planificación territorial, ambiental y urbanística, así como la adopción de medidas específicas con vistas a su ordenación, gestión y protección”. Asimismo, los Planes Insulares, que tienen por objeto la ordenación estructural del espacio insular, recogen entre sus fines “proteger y conservar los recursos naturales, el medioambiente, el paisaje y los bienes culturales” (art. 95). Para ello, en su contenido deberá figurar “la

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” (art. 96.2.c). Las islas de Gran Canaria y Tenerife cuentan además con sendos Planes Territoriales Especiales de Ordenación del Paisaje, de 2010 y 2013.

Principios inspiradores del desarrollo urbanístico sostenible	Régimen de suelo, zonificación y clasificación del suelo	Determinaciones de directa aplicación	Planes especiales	Catálogos con contenido paisajístico	Tratamiento del paisaje en la ordenación del territorio
<b>ASTURIAS</b>					
DECRETO LEGISLATIVO 1/2004, DE 22 DE ABRIL, POR EL QUE SE APRUEBA EL TEXTO REFUNDIDO DE LAS DISPOSICIONES LEGALES VIGENTES EN MATERIA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO (TROTAU)					
Art. 4	Arts. 57 y 61	Arts. 109 y 138.	Art. 68		
<b>CANARIAS</b>					
LEY 4/2017, DE 13 DE JULIO, DEL SUELO Y DE LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS DE CANARIAS					
Art. 82	Arts. 33 y 34.	Art. 58.	Art. 146.	Art. 151.	Arts. 25, 87, 95, 95
<b>CANTABRIA</b>					
LEY 2/2001, DE 25 DE JUNIO, DE ORDENACIÓN TERRITORIAL Y RÉGIMEN URBANÍSTICO DEL SUELO DE CANTABRIA (LOTRUSCAN)					
	Art. 108	Arts. 34 y 50	Art. 59		Disposición Adicional cuarta
<b>CASTILLA LA MANCHA</b>					
DECRETO LEGISLATIVO 1/2010, DE 18/05/2010, POR EL QUE SE APRUEBA EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y DE LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA (LOTAUCM)					
Arts. 5 y 6	Art.47.	Art. 55.	Art. 29.	Art. 17	
<b>EXTREMADURA</b>					
LEY 11/2018, DE 21 DE DICIEMBRE, DE ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA SOSTENIBLE DE EXTREMADURA (LOTUSE)					
Exposición de Motivos IV, VI Art. 10	Arts. 21, 27, 62, 65, 66 y 69		Art. 51.		Exposición de Motivos y remisión a las Directrices de Ordenación del Territorio
<b>REGIÓN DE MURCIA</b>					
LEY 13/2015, DE 30 DE MARZO, DE ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA DE LA REGIÓN DE MURCIA (LOTUM)					
Preámbulo Tres Arts. 1, 3, 4 y 6	Art. 83		Arts. 127 y 137		Arts. 45, 46 y 47
<b>NAVARRA</b>					
DECRETO FORAL LEGISLATIVO 1/2017, DE 26 DE JULIO, POR EL QUE SE APRUEBA EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY FORAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO (TRLOTUN)					
Art. 4.	Arts. 51, 52 y 92	Art. 86	Art. 61	Art. 64.	Disposición Adicional decimoprimer
<b>LA RIOJA</b>					
LEY 5/2006, DE 2 DE MAYO, DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO DE LA RIOJA (LOTUR)					
Exposición de Motivos IV Art. 2.	Arts. 45, 62, 63 y 68		Art. 78	Arts. 72 y 26	Art. 19
<b>COMUNIDAD VALENCIANA</b>					
LEY 5/2014, DE 25 DE JULIO, DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, URBANISMO Y PAISAJE, DE LA COMUNITAT VALENCIANA					
Preámbulo Arts. 25 y 26	Arts. 25 y 26	Arts. 8 y 10	Art. 43	Art. 42.	Capítulo II, Anexo I (véase epígrafe 5 y Fig. 4)

Fig. 2/ **El paisaje en la legislación autonómica de ordenación territorial y urbanismo.**

Fuente: *Leyes autonómicas. Elaboración propia*



**ANDALUCIA**

LEY 1/1994, DE 11 DE ENERO, DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA

Artículo 11, contenido de los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional para “la protección y mejora del paisaje”

**ARAGÓN**

DECRETO LEGISLATIVO 2/2015, DE 17 DE NOVIEMBRE, DEL GOBIERNO DE ARAGÓN, POR EL QUE SE APRUEBA EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE ARAGÓN

El Título Sexto aborda la tutela del paisaje, partiendo del CEP. Reconocimiento jurídico de los paisajes aragoneses “como elemento fundamental del entorno humano, expresión de la diversidad de su patrimonio común cultural y natural, y como fundamento de su identidad”. Artículo 69, formulación de estrategias y directrices para “la protección, gestión y ordenación de los paisajes” y la integración del paisaje en las políticas públicas (art. 70). Mapas de Paisaje (arts. 58 y 71),

**ISLAS BALEARES**

LEY 14/2000, DE 21 DE DICIEMBRE, DE ORDENACIÓN TERRITORIAL

Artículo 2, la “riqueza paisajística” como objeto de protección de determinadas “áreas territoriales”. Artículo 11, incorporación de la “dimensión paisajística de la planificación sectorial” en los Planes Territoriales Sectoriales.

**CATALUÑA**

LEY 23/1983, DE 21 DE NOVIEMBRE, DE POLÍTICA TERRITORIAL

Sin referencias explícitas al paisaje

**COMUNIDAD DE MADRID**

LEY 9/1995, DE 28 DE MARZO, DE MEDIDAS DE POLÍTICA TERRITORIAL, SUELO Y URBANISMO

Muy escasas referencias. Artículo 14.4, valores paisajísticos como criterio para identificación de ámbitos territoriales supramunicipales objeto de los Planes de Ordenación del Medio Natural y Rural. Artículo 45, el paisaje entre los aspectos a evaluar en el impacto ambiental de los Centros Integrados de Desarrollo

**PAIS VASCO**

LEY 4/1990, DE 31 DE MAYO, DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DEL PAÍS VASCO

Sin referencias explícitas al paisaje

FIG. 3/ **El paisaje en la legislación autonómica de ordenación territorial.**

Fuente: Leyes autonómicas. Elaboración propia.

## 5. Las leyes de paisaje y sus instrumentos de desarrollo

Cinco comunidades autónomas cuentan ahora con normativa específica sobre paisaje, cuatro de ellas con rango de ley –la Comunidad Valenciana (2004 y 2014), Cataluña (2005), Galicia (2008) y Cantabria (2014)–, y una, la del País Vasco, a través de un decreto. La Comunidad Valenciana lo hizo en 2004 integrando en una misma norma la ordenación del territorio y la protección del paisaje y en la actualidad también el urbanismo (Ley 4/2004, de 30 de junio, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje; Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana). Dos de las normas citadas, las de Cataluña y el País Vasco, incluyen en su denominación la “protección, gestión y ordenación del paisaje”, de acuerdo con los tres objetivos marcados por el CEP, a lo que el decreto vasco añade “en la

ordenación del territorio”, subrayando, como en realidad ocurre con las cinco normas citadas, la estrecha relación de la política de paisaje con la ordenación y la planificación territorial y urbanística. La ley gallega se denomina solo de “protección del paisaje”, pero como se indica en el artículo 5, sus iniciativas lo serán para “la protección, gestión y ordenación del paisaje”.

Lo importante en cualquier caso es que estas cinco normas, de manera expresa, asumen y desarrollan los compromisos del Convenio Europeo del Paisaje. En ese sentido, todas comienzan por definir su objeto -el paisaje- sin calificativos, sin valoraciones previas, como lo hace el CEP y en idénticos términos, incorporando la definición que figura en el Instrumento de Ratificación del citado Convenio, o muy similar:

“por «paisaje» se entenderá cualquier parte del territorio tal como la percibe la población, cuyo carácter sea el resultado de la acción y la interacción

de factores naturales y/o humanos” (Instrumento de Ratificación del Convenio Europeo del Paisaje, número 176 del Consejo de Europa, hecho en Florencia el 20 de octubre de 2000. Art. 1 a).

Existen lógicamente diferencias de contenido entre las cuatro leyes autonómicas y el decreto vasco, aunque todas comparten el objetivo del reconocimiento jurídico del paisaje y su integración en el planeamiento y en las políticas de ordenación territorial y urbanística, junto a su consideración por parte de las demás políticas sectoriales que inciden en el paisaje de forma directa o indirecta. Así mismo, siguiendo al CEP y dado que el paisaje se reconoce como una cualidad de todo el territorio, que “alcanza –dice, por ejemplo, la ley cántabra– tanto a los paisajes rurales, urbanos y periurbanos que puedan considerarse excepcionales como a los paisajes cotidianos y a los degradados” (art. 2), las cinco normas recogen como líneas de acción paisajística junto a la protección, la gestión y la ordenación del paisaje. Así quedan definidas, de acuerdo con el CEP, en la ley catalana de 2005:

“Artículo 6. Tipología de actuaciones sobre el paisaje.

1. Las actuaciones públicas que se ejecuten sobre el paisaje deben ir dirigidas a su protección, gestión y ordenación. 2. Son actuaciones de protección del paisaje las dirigidas a la conservación y el mantenimiento de los aspectos significativos o característicos de un paisaje, justificadas por los valores de este, que provienen de la configuración natural o de la intervención humana. 3. Son actuaciones de gestión del paisaje las dirigidas a guiar y armonizar las transformaciones inducidas por los procesos sociales, económicos y ambientales. 4. Son actuaciones de ordenación del paisaje las que presentan un carácter prospectivo particularmente acentuado y tienen por objetivo mantener, restaurar, mejorar, modificar o regenerar paisajes”.

Por último, estas normas comparten igualmente la importancia de la participación pública en las políticas de paisaje y una noción, la de “Objetivo de calidad paisajística”, recogida también en el Convenio de Florencia, que vincula la participación con las acciones en materia de paisaje. Así lo define la ley gallega:

“Artículo 3. Definiciones. A los efectos de la presente ley, y de conformidad con la terminología internacional definida por el Convenio europeo del paisaje, se entiende por:

(...) c) Objetivos de calidad paisajística: el planeamiento por parte de las autoridades públicas

competentes, para un paisaje concreto, de las aspiraciones de la colectividad en relación a las características paisajísticas de su entorno”.

En la tabla de la FIG. 4 se recogen de manera muy sintética los principales contenidos de las normas de paisaje de las comunidades autónomas citadas. Se han agrupado en cinco apartados a partir de su lectura comparada y del conocimiento que se tiene de su implementación. En este sentido hay lógicas diferencias entre las comunidades que cuentan con leyes aprobadas hace ya más de una década, y aquellas con normas más recientes y menos tiempo para implementarlas, aunque en el caso del País Vasco, las determinaciones de su Decreto de Paisaje de 2014 se han venido desarrollando a buen ritmo en el último quinquenio.

### 5.1. Estudios e instrumentos de protección, gestión y ordenación

El primer y más importante apartado, por su alcance normativo e implementación, es el que hemos titulado “Estudios e instrumentos de protección, gestión y ordenación”, entre los que en todos los casos hay una relación estrecha. Una política de paisaje aplicable al conjunto del territorio, y no solo a determinadas configuraciones notables, requiere un análisis y diagnóstico a la escala pertinente de las características, tendencias, valores y problemas de todos los paisajes. Así lo establecen las normas que comentamos y ese está siendo su desarrollo, con una mejora muy significativa del conocimiento de los paisajes de las comunidades autónomas concernidas. Las leyes de Cataluña y Galicia y el decreto vasco optan por los llamados Catálogos de paisaje (SALA I MARTÍ, 2010), un repertorio, cartografía y caracterización de los paisajes del ámbito de referencia, que suele corresponderse con los de la planificación territorial subregional (Planes Territoriales Parciales en Cataluña y País Vasco) y no deben confundirse con los catálogos urbanísticos. Las leyes de la Comunidad Valenciana y de Cantabria optan por los denominados Estudios de paisaje, con contenido analítico similar, referidos en el caso de Cantabria a cada uno de los doce Ámbitos paisajísticos establecidos en la propia ley (art. 10), y, en el caso valenciano, a “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”.

Un rasgo importante de los catálogos y estudios de paisaje es que poseen no solo carácter analítico, sino también propositivo a partir del diagnóstico de las “unidades de paisaje” (se mencionan y

hasta definen en todas las normas), entendidas como piezas paisajísticas con identidad propia. Así lo establece, por ejemplo, el decreto vasco en su artículo 4, que recoge entre los contenidos mínimos de los Catálogos de paisaje como “documentos de carácter descriptivo y prospectivo que abarcan la totalidad del paisaje de cada área funcional de la Comunidad Autónoma del País Vasco definidas en las Directrices de Ordenación Territorial”, los siguientes:

f) La definición de los objetivos de calidad paisajística, los cuales deben expresar las aspiraciones de la colectividad en cuanto a las características paisajísticas de su entorno.

g) La propuesta de las medidas y acciones necesarias para alcanzar los objetivos de calidad paisajística fijados.

h) La propuesta de los indicadores de carácter paisajístico que permitan evaluar la efectividad de las medidas y acciones que se establezcan para alcanzar los objetivos de calidad paisajística fijados”.

Sobre la base de la información de los catálogos y estudios de paisaje, y de los objetivos de calidad paisajística formulados, las normas que comentamos recogen los instrumentos que deberán fijar las medidas para alcanzar tales objetivos, su encaje en los instrumentos de planificación territorial y urbanística, y su relación con otras políticas sectoriales de incidencia paisajística. Las leyes de Cataluña, Galicia y Cantabria establecen las denominadas Directrices de paisaje; el decreto vasco, las Determinaciones del paisaje; la norma valenciana incluye dentro de los Estudios de paisaje “las medidas y acciones necesarias para el cumplimiento de los objetivos de calidad paisajística, así como para prevenir, reducir y, en la medida de lo posible, compensar los efectos significativos importantes en el paisaje que puedan derivarse de la aplicación del plan” (Anexo I. Contenido del estudio de paisaje, h).

Hay algunas diferencias entre las distintas normas en el alcance de las directrices y determinaciones de paisaje y su integración en los instrumentos de ordenación territorial y urbanísticos y en otras políticas. Todas comparten el hecho de que emanan de los catálogos y estudios de paisaje y desarrollan los objetivos de calidad paisajística, identificando las medidas para su consecución. Su vocación es integrar tales medidas, ante todo, en los instrumentos de planificación territorial de escala subregional. Así lo señala —y se está haciendo en la práctica (ESTEBAN, 2010)— la ley catalana, que en su artículo 12 establece que “las directrices del paisaje son las determinaciones que, basándose en 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”. En parecidos términos se manifiesta la norma del País Vasco en relación con los planes territoriales parciales de aquella comunidad, en los que las directrices se incorporarán con “carácter recomendatorio”. La ley gallega, por su parte, señala en su artículo 10.4 que “las normas recogidas en las directrices de paisaje, una vez aprobadas, tendrán carácter vinculante para los instrumentos de planificación sectorial y urbanística”; algo similar fija la ley de paisaje Cantabria, para la que “las directrices de paisaje son determinaciones que definen las estrategias o pautas de actuación en materia de paisaje para todas las administraciones públicas cuyas actuaciones puedan tener incidencia paisajística, que deberán incorporarlas en los instrumentos de planificación territorial, urbanística y sectorial, y, en su caso, en los proyectos de desarrollo y ejecución” (art. 15).

Junto a las directrices y determinaciones de paisaje, las normas que comentamos suelen incluir otros instrumentos de carácter más operativo para el desarrollo de acciones concretas. Son los proyectos de actuación paisajística de la ley de Cantabria (art. 18), los planes de acción del paisaje de la ley gallega (art. 12) y del decreto vasco (art. 6) o los programas de paisaje de la LOTUP valenciana. En todos los casos se trata de instrumentos que tienen por objeto definir con un grado de detalle suficiente, actuaciones de preservación, restauración, mejora y puesta en valor de paisajes de alto interés o que lo requieran por su estado de deterioro, a ser posible, de acuerdo con los catálogos y estudios de paisaje del ámbito.

## 5.2. Los estudios de impacto e integración paisajística

Otro capítulo de las normas de paisaje que nos ocupan es el de la integración paisajística, un asunto importante en el terreno de la gestión del paisaje como cualidad dinámica del territorio, que ha de acoger con frecuencia nuevos usos e implantaciones de incidencia paisajística. Aunque ya la legislación de evaluación ambiental de planes, programas y proyectos aborda el impacto paisajístico, las normas de paisaje enfatizan en la necesidad y obligatoriedad de su consideración en distintos supuestos y marcan los contenidos mínimos de los denominados estudios de impacto e integración paisajística por la legislación catalana, gallega y cántabra, o simplemente estudios de integración paisajística en las normas de paisaje de la Comunidad Valenciana (MUÑOZ CRIADO, 2008: 111-112) y el País Vasco, estableciendo el reglamento catalán el órgano competente que ha de informarlos.

Todas las normas coinciden en considerar estos estudios, con pequeños matices, como “un documento técnico destinado a considerar las consecuencias que tiene sobre el paisaje la ejecución de actuaciones, proyectos de obras o actividades y a exponer los criterios adoptados para su integración” (Reglamento de Paisaje de Cataluña, art. 19) (BUSQUETS, 2009). Hay sin embargo ciertas diferencias en cuanto a los supuestos de obligatoriedad de tales estudios y sobre su contenido, si bien en general se remiten a las declaraciones de impacto ambiental reguladas por la legislación correspondiente, incidiendo, como lo hace la ley gallega, en que el estudio de impacto e integración paisajística será “un documento específico en el que se evaluarán los efectos e impactos que el proyecto pueda provocar en el paisaje y las medidas de integración paisajística propuestas por dichas entidades” (art. 11). Es interesante el caso del País Vasco, donde, más allá de los supuestos de obligatoriedad de estos estudios, “la Administración Pública de la Comunidad Autónoma y las entidades de su sector público incorporarán, como documentación adicional de los proyectos de obras o actividades de su competencia que puedan tener un impacto significativo sobre el paisaje, el correspondiente Estudio de integración paisajística” (art. 7). Por su parte, la ley de Cantabria, en su artículo 20 sobre integración paisajística, señala que “una actuación se considera integrada en el paisaje cuando no afecta negativamente al carácter del lugar y no impide la posibilidad de percibir los recursos paisajísticos”, indicando a continuación en qué circunstancias se entenderá que una actuación no está integrada en el paisaje, y, por lo tanto, produce impacto paisajístico negativo.

### 5.3. Observatorios de paisaje, concertación, educación y sensibilización

Dos leyes de paisaje, la de Cataluña de 2005 y la de Galicia de 2008, crearon los Observatorios del Paisaje como

“entidad de apoyo y colaboración –dice la norma catalana sobre el suyo– con la Administración de la Generalidad en todas las cuestiones relacionadas con la elaboración, aplicación y gestión de las políticas de paisaje” (art. 13.1.).

El Observatorio Gallego del Paisaje, incluido en la ley de 2008, fue derogado por la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia, atribuyendo su función de elaboración de los catálogos del paisaje al Instituto de Estudios del Territorio. *El Observatori del Paisatge* de Catalunya viene desempeñando desde su creación en 2004 un importante labor de estudio, asesoramiento, divulgación, formación

y sensibilización en materia de paisaje, que trasciende los límites de la comunidad autónoma. Destaca la elaboración y actualización de los catálogos de paisaje (siete ya ejecutados y aprobados, y el último, el del Penedés, en ejecución), de los correspondientes objetivos de calidad paisajística y de las directrices de paisaje, de las que están aprobadas dos, las de *Terres de l'Ebre* y de las *Comarques Gironines*, con sus correspondientes disposiciones normativas incorporadas a los planes territoriales parciales.

También las leyes de paisaje de Cataluña y Galicia han incluido instrumentos más flexibles de concertación de estrategias para la conservación y activación de los valores del paisaje en determinados territorios. Se trata de las llamadas cartas del paisaje de la ley catalana, “que podrán ser promovidas por el Gobierno, los consejos comarcales, los ayuntamientos y las demás administraciones locales”, cuyo contenido deberá tener en cuenta lo establecido por los catálogos del paisaje que inciden en su ámbito, así como, de estar aprobados, los catálogos del patrimonio cultural, artístico y natural municipales (art. 14). Hay en este momento siete cartas firmadas y una, la del Garraf, iniciada en 2017, pendiente de firma (CORTINA, 2009). La ley gallega, en esa misma línea, recoge los denominados pactos por el paisaje “instrumentos de concertación entre las administraciones públicas, las entidades locales y otros agentes económicos y sociales de un determinado territorio que de manera voluntaria deseen promover acciones de protección y mejora de los paisajes y de la calidad de vida de los ciudadanos en el marco del desarrollo sostenible” (art. 14). Así mismo, la Xunta de Galicia se compromete a promover la realización de acuerdos voluntarios en las áreas de especial interés paisajístico entre las personas propietarias de las tierras y entidades públicas, a fin de colaborar y apoyar la conservación de los valores naturales y culturales presentes en estas áreas.

Por último, las cuatro leyes y el decreto de paisaje vasco incluyen medidas y acciones de formación, educación, sensibilización y apoyo en materia de paisaje. La ley de Cantabria hace en su artículo 9 una referencia expresa a la educación ambiental, para que las administraciones con competencias en la materia promuevan programas y acciones específicas encaminadas a difundir los valores paisajísticos de Cantabria. En ese sentido, “La Estrategia Cántabra de Educación Ambiental adoptará el paisaje como uno de sus ejes básicos” (art. 9). Por su parte, el reglamento de la ley gallega se refiere en su artículo 50 a los manuales y guías de buenas prácticas, que podrá elaborar el Instituto de Estudios del Territorio, “con la finalidad de divulgar los valores de los paisajes de Galicia, ofrecer orientaciones o recomendaciones para la

CCAA	Legislación	Estudios e instrumentos de protección, ordenación y gestión	Integración paisajística	Órganos institucionales	Instrumentos de concertación	Sensibilización, educación y formación
	Ley 8/2005, de 8 de junio, de Protección, Gestión y Ordenación del Paisaje	Catálogos del paisaje y Directrices de paisaje (Art. 9)	Observatorio del paisaje (Art. 13)	Cartas de paisaje (Art. 14)	Medidas de sensibilización, educación y apoyo (Art. 15)	
Cataluña	Decreto 343/2006, de 19 de septiembre, por el que se desarrolla la Ley 8/2005, de 8 de junio, de protección, gestión y ordenación del paisaje, y se regulan los estudios e informes de impacto e integración paisajística.	Catálogos del paisaje (Art. 2 y sig.) Directrices de paisaje (Art. 13 y sig.)	Estudio de impacto e integración paisajística (Art. 19 y sig.)	Observatorio del paisaje (Art. 16 y sig.)	Cartas de paisaje (Art. 18)	
	Ley 7/2008, de 7 de julio, de protección del paisaje de Galicia	Catálogos del paisaje (Art. 9) Directrices de paisaje (Art. 10) Planes de acción del paisaje (Art. 12)	Estudios de impacto e integración paisajística (Art. 11)	Pactos y acuerdos por el paisaje (Art. 14)	Acciones de formación, sensibilización y educación (Art. 14)	
Galicia	Decreto 96/2020, de 29 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 7/2008, de 7 de julio, de protección del paisaje de Galicia.	Detalla contenido de los Catálogos de paisaje (Arts. 15 y 16) Detalla contenido de las Directrices de paisaje (Art. 19) Detalla contenido de los Planes de acción del paisaje (Art. 23) Estudios de paisaje (en los instrumentos de ordenación del territorio) Art. 35	Estudios de impacto e integración paisajística (Arts. 25 y 27)	Instituto de Estudios del Territorio (Art. 4) Consejo Asesor del Paisaje (Art.46)	Pactos por el paisaje (Art. 47) Se trata de convenios entre diferentes administraciones. Acuerdos en materia de paisaje (Art. 48) Se trata de acuerdos de suscripción voluntaria entre las personas propietarias de las tierras y entidades públicas de ámbito local	Acciones específicas orientadas a la sensibilización de la sociedad en general, sobre la base de los Catálogos de paisaje (Art. 49) Manuales y guías de buenas prácticas (Art. 50)

CCAA	Legislación	Estudios e instrumentos de protección, ordenación y gestión	Integración paisajística	Órganos institucionales	Instrumentos de concertación	Sensibilización, educación y formación
País Vasco	DECRETO 90/2014, de 3 de junio, sobre protección, gestión y ordenación del paisaje en la ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco	Catálogos de paisaje (Art. 4) Determinaciones del paisaje (Art. 5) Planes de Acción del paisaje (Art. 6)	Estudios de integración paisajística (Art. 7)			Medidas de sensibilización, formación, investigación y apoyo (Art. 8)
	Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunidad Valenciana	Estudios de paisaje (Art. 6, contenido y alcance en Anexo I) Programas de paisaje (Art. 6, contenido y alcance en el Anexo II) Catálogos de protecciones (Art. 42)	Estudios de integración paisajística (Art. 6, contenido y alcance en Anexo II)			
Cantabria	Ley 4/2014, de 22 de diciembre, del Paisaje	Planes especiales del paisaje (Art. 14) Directrices de paisaje (Art. 15) Estudios de paisaje (Art. 16) Proyectos de actuación paisajística (Art. 18) Catálogo de paisajes relevantes (disposición adicional primera)	Análisis de impacto e integración paisajística (Art. 19)			Educación ambiental (Art. 9), vinculando a la administración con competencias en educación

Fig. 4/ Política de paisaje con legislación específica.

Fuente: Leyes autonómicas. Elaboración propia.

integración paisajística de determinadas actuaciones, facilitar la aplicación de las disposiciones de la legislación sobre paisaje y fomentar buenas prácticas de intervención en el paisaje”. Se han publicado ya un total de ocho interesantes guías sobre asuntos diversos (Estudios de impacto e integración paisajística, sostenibilidad paisajística de los establecimientos de acuicultura litoral y buenas prácticas para la intervención en los núcleos rurales, cerramientos, sistemas playa-duna, colores y materiales de Galicia, espacios urbanos o espacios públicos, disponibles en el sitio web del Instituto de Estudios del Territorio de la Conselleria de Ordenación del Territorio, Medio Ambiente y Vivienda de la Xunta de Galicia). Este tipo de guías o recomendaciones de buenas prácticas no son exclusivas de Galicia. La Generalitat de Cataluña, pese a no mencionarse expresamente en su normativa, ha publicado distintas guías de integración paisajística de polígonos industriales y áreas de actividad económica, construcciones agrarias, huertos urbanos y periurbanos, o buenas prácticas vitivinícolas del Penedés. En 2012, la Conselleria de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente de la Generalitat Valenciana publicó también una útil Guía metodológica para los Estudios de paisaje.

Solo la ley catalana, de las normas tratadas en este apartado, se refiere a la financiación de la política de paisaje, con la creación de un Fondo para la protección, gestión y ordenación del paisaje (capítulo V) como instrumento financiero de la Generalitat, “con el fin de destinarlo a las actuaciones de mejoramiento paisajístico que se lleven a cabo de acuerdo con los criterios establecidos por la presente ley y por la normativa que se dicte para su desarrollo” (art. 15). La aportación del Gobierno al Fondo procede de las partidas que los presupuestos de la Generalidad adscriben anualmente al Departamento competente en materia de paisaje, pudiendo recibir financiación del mismo, entes públicos, entidades privadas sin ánimo de lucro y personas físicas o jurídicas de naturaleza privada, para llevar a cabo actuaciones que tengan por objeto alguna de las finalidades establecidas en la propia ley.

## 6. Sobre la legislación de evaluación ambiental y el paisaje

No puede finalizar este estudio comparado sin una referencia, al menos, a la relación entre paisaje y legislación de evaluación ambiental. Como es sabido, la evaluación ambiental resulta indispensable para la protección del medio ambiente en general y del paisaje en particular, facilitando la incorporación de criterios de sostenibilidad en la toma de decisiones estratégicas

a través de la evaluación de planes y programas, y garantizando la prevención de los impactos ambientales concretos –en particular de los paisajísticos– que puedan generar determinados proyectos. Al mismo tiempo la evaluación ambiental debe establecer mecanismos eficaces de corrección o compensación de dichos impactos. En este sentido, como la propia ley básica estatal (Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental) y algunas autonómicas señalan, la evaluación ambiental de la dimensión paisajística sintoniza plenamente con los planteamientos del Convenio Europeo del Paisaje, abordando, más allá de la mera protección, la gestión y la mejora del paisaje con una mirada prospectiva y resiliente. No hay espacio para detallar en este “estudio comparado” el alcance de las leyes e instrumentos de evaluación ambiental en relación con la cuestión paisajística, pero sí para subrayar sus potencialidades en la protección, gestión y mejora de aquellos paisajes afectados por planes, programas y proyectos en la perspectiva que preconiza el CEP.

La ley básica estatal de 2013, que traspone la Directiva 2011/92/UE, de 13 de diciembre, de evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, asume ese compromiso cuando señala en su Preámbulo “el hecho de que en España ya es plenamente aplicable el Convenio Europeo del Paisaje, ratificado el 26 de noviembre de 2007, por lo que deberá aplicarse tanto en la evaluación de impacto ambiental como en la evaluación ambiental estratégica”. El paisaje figura entre los aspectos a considerar en los informes ambientales estratégicos y estudios de impacto ambiental a la hora de analizar los efectos significativos que tienen o pueden tener sobre él los planes, programas y proyectos, y, en su caso, establecer las medidas de prevención, mitigación o corrección, antes de su adopción, aprobación o autorización. En el inventario ambiental que preceptivamente debe formar parte del Estudio de impacto ambiental, el paisaje ha de abordarse, según en el Anexo IV de la ley, “en los términos del Convenio Europeo del Paisaje”. Eso, adecuadamente aplicado, debe tener consecuencias significativas, porque no se trataría solo de evaluar la incidencia sobre paisajes naturales o culturales relevantes, sino sobre el paisaje en general, como cualidad del territorio y entorno de vida cotidiano.

Las leyes autonómicas sobre la materia de evaluación ambiental, anteriores o posteriores a la estatal de 2013, incluyen el paisaje entre los aspectos que deben considerar los estudios de evaluación e impacto ambiental, en términos parecidos a los que se recogen en la ley básica de 2013 o en su antecesora de 2006. Sin embargo,

hay algunas de esas leyes de última generación que van más allá de lo que, en materia de paisaje, establece la norma estatal. Así, la Ley 12/2016, de 17 de agosto, de evaluación ambiental de las Illes Balears, establece que “los estudios de impacto ambiental incluirán, además del contenido mínimo que establece la normativa básica estatal de evaluación ambiental, un anexo de incidencia paisajística que identifique el paisaje afectado por el proyecto, los efectos de su desarrollo, y, en su caso, las medidas protectoras, correctoras o compensatorias” (art. 17.4). Justifica esa disposición la ley balear con buen criterio:

“teniendo presente tanto el activo que representa el paisaje en las Illes Balears como la vigencia del Convenio europeo del paisaje, aprobado por el Consejo de Europa el 20 de octubre de 2000, que entró en vigor en el Estado español el 1 de marzo de 2008” (Preámbulo).

Por su parte, la Ley 16/2015, de 23 de abril, de protección ambiental de la Comunidad Autónoma de Extremadura, dedica su Título IV al establecimiento del marco general aplicable para la protección del paisaje, algo excepcional en las normas autonómicas sobre evaluación ambiental. Se definen, así, los criterios generales en materia de protección paisajística, “con políticas destinadas a la protección, gestión y ordenación del paisaje”,

“los procedimientos para la participación (...) de las partes interesadas en la formulación y aplicación de las políticas de paisaje” y la integración del paisaje en la ordenación territorial y urbanística, así como en cualquier política sectorial que pueda tener incidencia directa o indirectamente sobre el mismo. Entre las llamadas “medidas específicas” figuran la identificación y calificación de los paisajes, la definición de los objetivos de calidad paisajística, los mecanismos de intervención, la integración de la protección del paisaje en los instrumentos de intervención ambiental previstos en la propia ley, y el fomento de “la sensibilización de la sociedad civil, las organizaciones privadas y las autoridades públicas respecto del valor de los paisajes y su función” (arts. 119 y 120).

Como se ve, toda una agenda de paisaje, aprovechando una ley destinada prioritariamente a la evaluación ambiental.

## 7. Conclusiones

Como se decía en la introducción, el interés creciente por un entendimiento renovado del paisaje como elemento de calidad de vida y patrimonio territorial, de acuerdo con los postulados del Convenio Europeo del Paisaje, está teniendo un claro reflejo en el desarrollo legislativo reciente sobre la materia, sin perjuicio de la existencia de

preceptos paisajísticos abundantes y variados en el ordenamiento jurídico anterior a la ratificación del citado Convenio.

Este “estudio comparado”, centrado preferentemente, conforme a los objetivos de esta sección, en la síntesis y comparación de legislación autonómica, ha puesto de manifiesto la profusión de referencias al paisaje desde distintas perspectivas y ámbitos normativos, no siempre coordinados y con mayor o menor grado de indeterminación. Aunque el texto no ha pretendido, por su extensión y por la propia transversalidad del paisaje, agotar su tratamiento en la legislación estatal y autonómica, sí permite concluir cuáles son los tres grandes campos de la acción pública sobre el paisaje y la necesidad de su convergencia y cooperación.

Por una parte, con larga tradición, figuras específicas, aunque escasa concreción, está el ámbito de la protección de paisajes de alto valor natural y cultural (Paisajes protegidos y Paisajes culturales), sin olvidar el sentido paisajístico que, más allá de esas categorías concretas, impregna otros espacios naturales y bienes de interés cultural protegidos por la legislación de patrimonio natural y patrimonio cultural. Responderían esas leyes y figuras a la línea de “protección de los paisajes” que señala el CEP como conjunto de “acciones encaminadas a conservar o mantener los aspectos significativos o característicos de un paisaje, justificadas por su valor patrimonial derivado de su configuración natural y/o de la acción del ser humano”.

La legislación urbanística de las comunidades autónomas ha mantenido a lo largo de los años, siguiendo de cerca la legislación básica del Estado, una serie de preceptos paisajísticos, reiterados en todas las leyes autonómicas de urbanismo y suelo. Se refieren a la consideración del valor del paisaje en el régimen y la clasificación del suelo rústico o no urbanizable, el establecimiento de normas o determinaciones de aplicación directa para la protección e integración paisajística, la conservación del paisaje como objeto preferente de los Planes Especiales y la inclusión de paisajes de especial valor en los catálogos del planeamiento municipal. A eso hay que añadir que todas las leyes consideran la conservación del paisaje como un objetivo o criterio inspirador, asociándolo en las más recientes, como lo hace la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana estatal, al principio del desarrollo territorial y urbano sostenible. No obstante, ninguna de esas leyes de urbanismo y suelo, con más diferencias formales que de fondo en su contenido paisajístico, han incorporado la concepción y el enfoque renovado del Convenio Europeo del Paisaje —ninguna lo cita, de hecho—, lo que



no impide reconocer la virtualidad de las mismas, no solo ya para la protección de determinados paisajes de alto interés, sino para la “gestión de los paisajes”, es decir, para, “desde una perspectiva del desarrollo sostenible”, como señala también el CEP, “guiar y orientar las transformaciones inducidas por los procesos sociales, económicos y medioambientales”.

Han sido las leyes de ordenación del territorio más recientes –exclusivas o unidas al urbanismo–, y sobre todo, la legislación específica de paisaje aprobada por distintas comunidades autónomas las que han asumido el sentido renovado del paisaje como una cualidad de todo el territorio, como elemento de calidad de vida e identidad de los lugares, y como patrimonio común. Además de incorporar a sus ordenamientos jurídicos una definición de paisaje acorde con esa concepción, la Comunidades Autónomas se han dotado de instrumentos concretos para la identificación, caracterización y valoración de todos los paisajes –no solo de los notables o más apreciados–, de procedimientos para la elaboración de directrices y estrategias a partir de la previa definición de objetivos de calidad paisajística, que deben recoger las aspiraciones de la población, y de herramientas y figuras para la evaluación de impactos y la integración paisajística. Se asume así otro de los objetivos de la política de paisaje del CEP, la “ordenación paisajística”, como acciones “con un carácter prospectivo particularmente acentuado con vistas a mejorar, restaurar o crear paisajes”.

Para la protección, pero, sobre todo, para la gestión prudente de los cambios y para la mejora y creación de nuevos paisajes puede y debe jugar un papel fundamental la evaluación ambiental de planes, programas y proyectos, impregnada, eso sí, de sentido y alcance paisajístico, como algunas leyes de evaluación ambiental recientes ya plantean.

Una conclusión final es que, con legislación específica de paisaje y las ventajas que ello implica, o sin ella, el paisaje está penetrando en muchos instrumentos de planificación territorial y urbanística, no solo ya como un objetivo de protección, gestión u ordenación, sino como una vía integradora y participativa de lectura del territorio y de cualificación de la acción pública en materia de planificación urbanística, territorial o de áreas protegidas por su interés natural o cultural. El Convenio Europeo del Paisaje, que inspira muchas de esas iniciativas, planeta de forma más o menos explícita nuevas maneras de conocer y actuar en el ámbito de la calidad del habitar de las personas. Junto con la coordinación y la cooperación de las administraciones públicas, la acción paisajística requiere participación, implicación y concertación como la que promueven algunos de los instrumentos

adoptados por las leyes de paisaje tratadas. Requiere también, además de procedimientos e instrumentos reglados, plataformas y redes de ciudadanos, de instituciones y de técnicos comprometidos con el paisaje más allá de coyunturas políticas, en un ejercicio de democracia deliberativa y de fomento de la cultura del territorio.

## Bibliografía

- AGUDO GONZÁLEZ, J. (2007): Paisaje y gestión del territorio. *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, n.º 15: 197-237.
- CAÑIZARES RUIZ, M<sup>a</sup> C. (2017): “Cultural landscapes and planning in Spain”, en F. Manero Miguel & García Cuesta, J.L. (Coords.), *Territorial Heritage & Spatial Planning* (pp. 153-173), Navarra, Thomson Reuters-Aranzadi.
- CONVENIO EUROPEO DEL PAISAJE (2007): *Textos y comentarios*. Madrid, Ministerio de Medio Ambiente, 145 pp.
- CRUZ MERA, A. DE LA (2019): La Agenda Urbana Española. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, vol. LI, n.º 202: 675-686.
- EUROPARC-ESPAÑA (2019): *Anuario 2018 de las áreas protegidas en España*, Madrid, Ed. Fundación González Bernáldez.
- FERNÁNDEZ CACHO, S. (2019): “La dimensión paisajística en la gestión del patrimonio cultural en España”, *Estudios Geográficos*, n.º 80 (287), e026.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C. (2007): *La protección del paisaje. Un estudio de Derecho español y comparado*, Madrid, Marcial Pons.
- FERRER JIMÉNEZ, D. & MATA OLMO, R. (2020): “Patrimonio arqueológico, paisaje e infraestructuras. Un estudio de evaluación de impacto patrimonial en Menorca Talayótica”, en J. FARINÓS DASÍ (Coord.), *Desafíos y oportunidades de un mundo en transición; una interpretación desde la Geografía* (691-704), Valencia, Publicacions de la Universitat de València-Tirant lo Blanch.
- GAMBINO, R. (2002): “Maniere di intendere il paesaggio”, en A. CLEMENTI, A. (Ed.), *Interpretazioni di paesaggio* (pp. 54-72), Roma, Meltemi editore, pp. 54-72.
- 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 las prescripciones paisajísticas en el derecho urbanístico. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. VIII, n.º 1: 1-77.
- HERNÁNDEZ-PARTAL, S. (2020): Los Instrumentos de Planeamiento Urbanístico en España. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, vol. LII, n.º 205: 613-642.
- IPCE (INSTITUTO DEL PATRIMONIO CULTURAL DE ESPAÑA) (2012): *Plan Nacional de Paisaje Cultural*. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.
- LÓPEZ SÁNCHEZ, M., TEJEDOR CABRERA, A. & LINARES GÓMEZ DEL PULGAR, M. (2020): El paisaje como vector estratégico para la gestión integral del patrimonio. *Una observación desde el marco español, erp\_ revista electrónica de patrimonio histórico*, n.º 27.
- MATA OLMO, R. (2006): “Un concepto de paisaje para la gestión sostenible del territorio”, en R. MATA OLMO, R. & A. TARROJA (Eds.), *El paisaje y la gestión del*

- territorio. *Criterios paisajísticos en la ordenación del territorio y el urbanismo* (pp. 17-40), Barcelona, Diputació de Barcelona-CUIMP.
- (2009): “Plan Territorial Insular de Menorca”, en J. BUSQUETS y A. CORTINA (Coords.), *Gestión del Paisaje. Manual de protección, gestión y ordenación del paisaje* (pp. 476-492), Barcelona, Ariel Patrimonio.
- (2014): El Convenio Europeo del Paisaje del Consejo de Europa. Notas sobre su aplicación en España. *Patrimonio cultural y Derecho*, n.º 18: 175-206.
- (2017): “El Plan Nacional de Paisaje Cultural. Una iniciativa para el conocimiento, la cooperación y la salvaguarda de los paisajes de alto interés cultural”, en A. SERRANO RODRÍGUEZ (Coord.), *Ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente en un mundo en cambio* (pp. 287-302), València, Universitat de València.
- MINISTERIO DE FOMENTO (2019): *Agenda Urbana Española*. Secretaría General Técnica, Centro de Publicaciones.
- NOGUÉ, J. & SALA, P. (2008): El paisaje en la ordenación del territorio. Los Catálogos de Paisaje de Cataluña. *Cuadernos Geográficos*, n.º 43: 69-98.
- PAREJA, C. (2006): “Instrumentos legales para la ordenación del paisaje”, en R. MATA OLMO, R. & A. TARROJA (Eds.), *El paisaje y la gestión del territorio. Criterios paisajísticos en la ordenación del territorio y el urbanismo* (pp. 391-395), Barcelona, Diputació de Barcelona-CUIMP.
- PHILLIPS, A. (2002): *Management Guidelines for IUNC Category V Protected Areas/Protected Landscapes/Seascapes*, Gland, Switzerland and Cambridge, UK, IUCN.
- SÁNCHEZ GOYANES, E. (1999): Las (mal) llamadas y (peor) entendidas normas de aplicación directa. Anulación por el TSJ de Cantabria de licencia de 17 viviendas junto a la costa de Liencres”. *Revista de Estudios Locales. Cunal*, n.º 33: 88-111.
- UNESCO (1992): *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*. World Heritage Committee. Sixteenth session.
- VICENTE GONZÁLEZ, J. L. de (2003): Normas de aplicación directa y protección del paisaje en la Ley de Cantabria 2/2001 de 25 de junio. ¿Límites a la discrecionalidad de la administración o conceptos jurídicos indeterminados? *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n.º 292-293: 271-327.
- ZÁRATE MARTÍN, A. A. (2011): Paisajes culturales urbanos. Entre la protección y la destrucción. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, n.º 57: 175-194.
- ZOIDO NARANJO, F. (2008): “El Convenio Europeo del Paisaje”, en BUSQUETS, J. & CORTINA, A. (coords.): *Gestión del Paisaje. Manual de protección, gestión y ordenación del paisaje*. Barcelona, Ariel Patrimonio, pp. 300-315.
- (2010): “Territorio y paisaje: conocimiento, estrategias y políticas”, en *Territorio, paisaje y sostenibilidad. Un mundo cambiante* (pp. 87-114). Barcelona: Ediciones del Serbal.