

REVISTA DE

Administración Pública



CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

J. R. PARADA VÁZQUEZ

La segunda descentralización:
del Estado autonómico al municipal

G. ARIÑO ORTIZ

El enigma del contrato administrativo

**R. BOCANEGRA SIERRA
y J. GARCÍA LUENGO**

La potestad de dictar actos administrativos
como intromisión en la libertad

F. J. VILLAR ROJAS

La concesión como modalidad de colaboración
privada en los servicios sanitarios y sociales

M.^a R. ALONSO IBÁÑEZ

Extensión y límites del control por el Tribunal
Constitucional de las resoluciones judiciales
que afecten a los derechos fundamentales

172

Madrid
enero/abril
2007

ISSN: 0034-7639

ESTUDIOS



JURISPRUDENCIA



CRÓNICA
ADMINISTRATIVA



BIBLIOGRAFÍA



Revista de Administración Pública
ISSN: 0034-7639, núm. 172,
Madrid, enero/abril (2007)

Consejo de Redacción

Director:

EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA, *Universidad Complutense de Madrid*

Secretaria:

CARMEN CHINCHILLA MARÍN, *Universidad de Castilla-La Mancha*

Vocales:

José María Boquera Oliver, *Universidad de Valencia*

Antonio Carro Martínez, *Letrado de las Cortes Generales*

Manuel Francisco Clavero Arévalo, *Universidad de Sevilla*

León Cortiñas Peláez, *Universidad Nacional Autónoma de México*

Luis Coscolluela Montaner, *Universidad Complutense de Madrid*

Rafael Entrena Cuesta, *Universidad de Barcelona*

Tomás Ramón Fernández Rodríguez, *Universidad Complutense de Madrid*

Rafael Gómez-Ferrer Morant, *Universidad Complutense de Madrid*

Jesús González Pérez, *Universidad Complutense de Madrid*

Jesús Leguina Villa, *Universidad de Alcalá de Henares*

Ramón Martín Mateo, *Universidad de Alicante*

Lorenzo Martín-Retortillo Baquer, *Universidad Complutense de Madrid*

Luis Morell Ocaña, *Universidad Complutense de Madrid*

Alejandro Nieto García, *Universidad Complutense de Madrid*

José Ramón Parada Vázquez, *Universidad Nacional de Educación a Distancia*

Fernando Sainz Moreno, *Universidad Complutense de Madrid*

Juan Alfonso Santamaría Pastor, *Universidad Complutense de Madrid*

José Luis Villar Palasí, *Universidad Complutense de Madrid*

Declaración de interés público

«*Artículo único.* Se declara de "interés público" a la REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, fundada en el año 1950 por el *Instituto de Estudios Políticos*, en consideración a los elevados méritos que concurren en dicha publicación, en la que se contienen importantes estudios monográficos de Derecho Político y Administrativo, tanto nacional como de Derecho comparado, de gran trascendencia doctrinal, con difusión del estudio de dichas materias, y realizando una labor formativa y vocacional muy valiosa, cuyos efectos en la esfera de la Administración Pública son una evidente realidad actual.»

(Orden del Ministerio de Información y Turismo de fecha 10 de mayo de 1961.)

El Centro de Estudios Políticos y Constitucionales no se identifica necesariamente con los juicios de los autores de esta Revista

EL ESTRENO DE NUESTRO DERECHO EN LA ORDENACIÓN PAISAJÍSTICA: A PROPÓSITO DE LA ORDENACIÓN Y PROTECCIÓN DEL PAISAJE EN LA LEGISLACIÓN VALENCIANA¹

CARMEN FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ
Profesora Titular de Derecho Administrativo
Universidad Nacional de Educación a Distancia

I. INTRODUCCIÓN.—II. LA LEGISLACIÓN PIONERA DE PROTECCIÓN DEL PAISAJE EN NUESTRO PAÍS: EL MODELO VALENCIANO: 1. *La legislación valenciana del paisaje*. 2. *La intervención pública en materia de paisaje*: A) Las políticas y acciones de paisaje. B) La participación pública en materia de paisaje: a) El acceso público a la información. b) Las Juntas de Participación de Territorio y Paisaje. c) Los Planes de Participación Pública. 3. *Instrumentos de protección, ordenación y gestión del paisaje en la legislación valenciana*: A) La denominada Gobernanza del Territorio y del Paisaje. B) Los Planes de Acción Territorial. C) Los Estudios de Paisaje: a) Concepto, fines y contenidos de los Estudios de Paisaje en la legislación valenciana. b) Caracterización y valoración del paisaje como parte de los Estudios de Paisaje: Unidades de Paisaje y Recursos Paisajísticos. El valor y la calidad del paisaje. c) Objetivos de calidad paisajística. D) Las medidas y acciones para el cumplimiento de los objetivos de calidad paisajística de los Estudios de Paisaje: a) Los Catálogos de Paisajes. b) Sistema de Espacios Abiertos. c) Normas de Aplicación Directa y Normas de Integración Paisajística. d) Programas de Paisaje. E) Los Estudios de Integración Paisajística: a) Características de los Estudios de Integración Paisajística. b) Los juicios de integración paisajística y visual. c) Las Medidas de Integración en el Paisaje y Programa de Implementación. F) Programas de Paisaje: a) Programas de Imagen Urbana. b) Programas de Restauración Paisajística. 4. *Otros instrumentos de ordenación territorial que afectan al paisaje*. A) El Sistema de Información Territorial. B) El Instituto de Estudios Territoriales y del Paisaje.

RESUMEN

El ordenamiento jurídico valenciano ha abierto al ordenamiento español a una pionera regulación del paisaje como ordenación sectorial autónoma de la que se carecía hasta el momento. Aunque la Ley adolece de lagunas importantes, en parte salvadas por el Reglamento de 2006, constituye ésta una legislación de referencia para el resto de Comunidades Autónomas, por cuanto ofrece herramientas e instrumentos jurídicos de interés que tienen el objetivo de integrarse con el resto de legislaciones sectoriales.

Palabras clave: Ordenación, gestión y protección del paisaje; Estudios de Paisaje; Catálogos de Paisajes.

ABSTRACT

The Valencian law has opened the Spanish legal system to a original landscape regulation like a sectorial law with autonomy. The law has important holes, in some ways solved by the Decret 2006 and is a reference law for others Autonomy Regions in Spain because

¹ Ley 4/2004, de 30 de junio, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje, BOE núm. 174, de 20 de julio 2004, y Decreto 120/2006, de 11 de agosto, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de Paisaje de la Comunidad Valenciana (2006/9858).

offered very interesting tools and instruments which have the aim to integrate it with others sectorial laws in our legal system.

Key words: Regulation, management and protection landscape; Landscape Studies; Landscape Catalogue.

I. INTRODUCCIÓN

Hasta hace poco menos de dos años, en nuestra legislación sectorial, las menciones al paisaje se hacían exclusivamente y de forma sectorializada e insuficiente desde la ordenación territorial, de obras e infraestructuras, el medio ambiente y el turismo². El legislador valenciano ha sido el primero en dar el paso en una ordenación autónoma y, a la vez, integrada de sus paisajes y, a continuación, el legislador catalán³ ha hecho otro tanto, quizá también en la consideración de que el paisaje constituye un elemento importante en la constitución de esa identidad nacionalista tanto valenciana como catalana⁴.

El origen de la necesidad de proteger el paisaje desde sus diversas perspectivas histórica, literaria o medioambiental; los modelos de Derecho comparado; el concepto del paisaje a los efectos del Derecho; los instrumentos de protección del paisaje, entre otras muchas cuestiones, exceden de este análisis en el que se estudia el incipiente modelo valenciano que constituye el punto de partida en nuestro ordenamiento.

Desde diversos sectores se va apreciando la necesidad de proteger necesidades ciertamente intangibles cuales son el silencio, el buen olor o los paisajes de los destinos elegidos, tanto por residentes como por turistas. Así, desde el turismo es claro que nuestro país requiere de un modelo que permita aumentar los ingresos por turista y que responda a sus nuevas exigencias y sea compatible con la sostenibilidad; es un hecho en el que el paisaje aparece como elemento de valor añadido a nuestros tradicionales y típicos valores geográficos o climáticos, como lo es asimismo que el paisaje se ha considerado un factor abstracto que debía acogerse, con concreción dudosa, en nuestra legislación urbanística y medioambiental. Esto es, se atiende al paisaje desde estos ámbitos porque progresivamente el legislador es consciente de que resulta un factor decisivo para esos otros sectores.

² Un estudio pormenorizado de los diferentes sectores del ordenamiento jurídico-administrativo que refieren al paisaje singular y sus vistas como límite del ejercicio, tanto de acciones privadas como públicas, lo está llevando a cabo la autora en la actualidad.

³ Ley 8/2005, de 8 de junio.

⁴ Tanto el nuevo Estatuto de Autonomía catalán como el valenciano refieren sus paisajes como un derecho, aunque en el caso valenciano más vinculado a su tradición agrícola. Señala el Estatuto catalán (art. 27.2): «Todas las personas tienen derecho a vivir en un medio equilibrado, sostenible y respetuoso hacia la salud, de acuerdo con los estándares y niveles de protección que determinan las leyes. Tienen también derecho a gozar de los recursos naturales y del paisaje en condiciones de igualdad, y tienen el deber de hacer un uso responsable de los mismos y evitar su despilfarro».

Quizá es desde la sensibilidad que requiere la atracción del turista en la que más se ha puesto de manifiesto tener en cuenta valores intangibles como resultan ser, en definitiva, los que proporciona la percepción del paisaje. Desde el sector turístico, la madurez de modelos anteriores requiere, sin duda, de nuevos intentos y soluciones imaginativas que van más allá de los clásicos agentes turísticos y su regulación. De ahí que la dificultad para nuestro sector turístico no esté tanto en atender las necesidades físicas de nuestros turistas (comida, bebida, alojamiento, seguridad) o necesidades sociales (la familia, amigos, compañeros), porque éstas se dan por satisfechas, sino aquellas otras necesidades que están relacionadas con el ego, el logro, el reconocimiento y la autorrealización, es decir, con la realización de los propios sueños⁵.

De esta sensibilidad se hacen eco las legislaciones de ordenación territorial y urbanística en las Comunidades Autónomas en las que el sector turístico tiene un peso económico considerable, como son la canaria o la balear. Pero asimismo lo hacen, como digo, las legislaciones turísticas más avanzadas. La propia decisión de incrementar la exigencia de los estudios turísticos, incorporándolos como estudios universitarios, o la propia regulación de profesiones turísticas tales como la de guías de turismo, son la respuesta a esa necesidad de educación superior del agente turístico. El intento del legislador autonómico por integrar la oferta recreativa y de ocio como oferta turística complementaria, que, en lo que se refiere al servicio turístico que se ofrece, ha de cumplir con sus exigencias, es también consecuencia de esa necesidad por dar al turista una respuesta conjunta de todo servicio que recibe en nuestro territorio: ya sea la de un hotel, una ruta turística, un parque temático, un vino o un aceite. Desde la legislación administrativa reguladora del patrimonio cultural, ya sea estatal o autonómica, y asimismo desde la legislación medioambiental, las respuestas, aunque no centradas exclusivamente en el turista —ni por estas legislaciones sectoriales ni por la propia legislación turística—, han sido importantísimas.

Recientemente, STEINITZ, un gran teórico del paisajismo, viene alertando en nuestro país del peligro de desaparición de algunos de nuestros paisajes tradicionales. En definitiva, de su extinción, porque, en su opinión, los valores del paisaje no están lo suficientemente integrados en la planificación urbana, «que está dominada por dos fuerzas muy importantes: el desarrollo privado, principalmente en las afueras de Madrid y en las zonas costeras, y por los enormes planes de infraestructuras realizados por el sector público, que seguramente serán necesarios para alcanzar el nivel de eficiencia de la mayor parte de la Europa occidental, de la que España ha estado a la zaga durante 50 años y ahora recupera terreno...»⁶.

⁵ Vid. J. GÓMEZ-NAVARRO, «El modelo turístico, el liderazgo y el cambio», *El País*, 29 de enero de 2005, pág. 56.

⁶ STEINITZ es Catedrático de Planeamiento y Arquitectura del Paisaje de la Design School de la Universidad de Harvard. Ha informado la Ley valenciana y, en la actualidad, lo hace en Castilla-La Mancha. C. STEINITZ, «El grave impacto que puede tener el modelo urbanístico valenciano», diario *El País* (edición valenciana), 29 de enero de 2006, y «Paisajes en peligro de extinción», *El País*, Suplemento Propiedades, 29 de septiembre de 2006.

Sin embargo, no se repara en estas legislaciones en el factor quizá más determinante, cual es el del carácter consumible y agotable del paisaje; factor que, en sí mismo, justifica una mayor atención legislativa y administrativa, pues persisten cuestiones a las que la legislación administrativa y la propia operativa de las Administraciones Públicas no han dado respuesta para el logro de esa satisfacción subjetiva. Una de estas cuestiones, ciertamente compleja pero fundamental, es la de la integración. En mi opinión, el problema de la integración alcanza a muy diversos niveles:

- La integración de las políticas y actividades administrativas turísticas con otras políticas tales como la industrial, la energética o la agrícola, entre otras.
- Integración de la legislación y práctica administrativa turística con la legislación de sectores tan diversos como el de ordenación territorial, el medio ambiente o los diversos sectores económicos: industria extractiva, puertos, telecomunicaciones, etc.
- Integración del conjunto de la oferta turística con la oferta denominada complementaria, que, lejos de serlo, resulta definitiva y principal para la calidad del servicio turístico: denominaciones de origen, calidad gastronómica, oferta recreativa y de ocio.
- Integración, coherencia y coordinación de las ofertas, actividades y políticas turísticas y no turísticas de las diversas Administraciones Públicas implicadas en el sector.

Se trataría de gestionar los recursos de forma integrada, de tal modo que puedan satisfacerse las necesidades económicas, sociales y estéticas, respetando al mismo tiempo la integridad cultural, los procesos ecológicos esenciales, la diversidad biológica y los sistemas que sostienen la vida⁷. Para ello, la buena técnica de las leyes administrativas resulta fundamental y de ahí ese objetivo de integración al que, sin duda, trata de dar respuesta, como vamos a ver, la legislación valenciana reciente. Pero para conseguir este mismo objetivo se trata, asimismo, de proteger el paisaje ordinario —y no únicamente el paisaje singular, por cualquier motivo que fuere—, porque hay cuestiones que, además de la necesidad de esa integración, requieren de atención especial, no ya exclusivamente pensando en ese turista que podemos ser cualquiera de nosotros, sino pensando también en las generaciones futuras; pensando, en definitiva, en el logro de un desarrollo que no hipoteque el futuro porque, además de servir para el logro de un turismo o un medio ambiente sostenible, resulta imprescindible para lograr un objetivo aún más ambicioso: el objetivo de lograr el tan complejo desarrollo sostenible e integrado. Entre esas cuestiones, digo, está sin duda, en mi opinión, la de conseguir que nuestro legislador proteja el paisaje cotidiano⁸.

⁷ Vid. Organización Mundial del Turismo (OMT), *Tourism the year 2000 and beyond qualitative aspects*, 2000.

⁸ Ya en el 41.º Congreso de la Asociación Internacional de Expertos Científicos en Turismo (AIEST), celebrado en 1991, bajo el epígrafe de «Turismo cualitativo» se planteaba la

Hay que admitir que en la actualidad no resulta tan complicado apostar por la protección del paisaje cotidiano, en la medida en que esta labor se ha visto precedida de esfuerzos doctrinales dignos de elogio, sobre todo por su prontitud⁹. Aquellos esfuerzos, que pudieron en su día ser calificados de nostálgicos y aun de románticos, han puesto de relevancia con el tiempo que, aunque minoritaria, la sensibilidad paisajística ha existido siempre en nuestro país. Al fin y al cabo, la sensibilidad por el paisaje no es sino la consecuencia de una educación y cultura en la que el paisaje ocupa un lugar fundamental.

El panorama actual es, pues, bien distinto. De tal forma que vienen constituyendo un goteo las aportaciones que sobre esta materia se han hecho desde campos bien diversos al Derecho como son la geografía o la arquitectura paisajística, y ello ha puesto de manifiesto que, aunque con esfuerzos muy valiosos, desde el Derecho administrativo, la atención que venimos dando al paisaje es ciertamente residual y fragmentada¹⁰, pero no tanto por desinterés como por el hecho de que las previsiones legislativas de protección del paisaje son asimismo previsiones muy limitadas al sector específico que regulan, ya sea el urbanístico, el medioambiental o el cultural o histórico. Es cierto que ya no resulta extraña la figura del paisaje natural como espacio natural protegido que viene a delimitar un área de protección más amplia, aunque más leve, en relación con otros espacios

complejidad del estudio y logro de la sostenibilidad del turismo, y, en tal sentido, el turismo sostenible fue descrito como un turismo que mantiene un equilibrio entre los intereses sociales, económicos y ecológicos. El turismo debe integrar —se concluyó— las actividades económicas y recreativas con el objetivo de buscar la conservación de los valores naturales y culturales. Posteriormente han existido muchos intentos de integración, en el plano de los *desideratum*, y así el *World Wildlife Fund* (WWF), el *Tourism Concern* y la Unión Europea incluyen al turismo como uno de los sectores clave hacia el que deben encaminarse todas las políticas en materia de medio ambiente y de desarrollo sostenible. En 1993 comienza el proceso de aplicación de la Agenda 21 y de la sostenibilidad al ámbito turístico de la Cuenca Mediterránea con la celebración de la Conferencia Euromediterránea sobre el Turismo y Desarrollo Sostenible (Hyeres-Les Palmiers, Francia). La Organización Mundial de Turismo (OMT) define el turismo sostenible —vid. *Tourism the year 2000 and beyond qualitative aspects*— y apunta aspectos muy diversos que se requieren para el logro de este objetivo: minimización de residuos, conservación y gestión de la energía, gestión del recurso hídrico, control de sustancias peligrosas, transportes, planeamiento urbanístico y gestión del suelo, programas de sostenibilidad, etc. Pero no menciona en ningún momento al paisaje, que recibe más atención no ya desde el sector turístico, sino, más adelante, desde la visión de un desarrollo sostenible.

⁹ Vid. L. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, «Problemas jurídicos de la protección del paisaje», núm. 71 de esta *REVISTA*, págs. 423 y ss.; E. MARTÍNEZ DE PISÓN, *La destrucción del paisaje natural en España*, Suplementos de Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1972.

¹⁰ Las aportaciones jurídicas y no jurídicas en las décadas siguientes son mucho más numerosas: vid., entre otros, A. MARTÍNEZ NIETO, «La protección del paisaje en el Derecho español», *Actualidad Administrativa*, núm. 32, 1993, pág. 406; F. FUENTES BODELÓN, «La protección del paisaje y la ordenación del territorio», en *III Jornadas sobre el Paisaje*, Segovia, 1990, págs. 177 y ss.; R. MARTÍN MATEO, «La tutela del paisaje en la legislación del suelo», en *Ordenación y gestión del territorio turístico* (Dir. D. BLANQUER CRIADO), Valencia, 2002, págs. 483 y ss., y *Tratado de Derecho ambiental*, vol. III; J. F. ALENZA GARCÍA, «Turismo y caminos de la naturaleza», en *Panorama jurídico de las Administraciones Públicas en el siglo XXI. Homenaje al profesor Eduardo Roca Roca*, Madrid, 2002, y «La calidad de los paisajes naturales y rurales y su protección jurídica», en *V Congreso de Turismo Universidad Empresa. La calidad integral del turismo*, Valencia, 2003.

naturales de mayor relevancia. Desde la legislación de montes, en cierta forma, también se han hecho previsiones en relación con esta tipología paisajística que son los montes.

Pero es evidente que la legislación administrativa, ni general ni sectorialmente, ha venido siendo suficiente para proteger al conjunto del paisaje que hemos heredado. Así lo apuntó en el año 1973 el propio MARTÍN-RETORTILLO¹¹, cuando señalaba que «en el sistema jurídico vigente se renuncia a planteamientos globales y se adopta un sistema de soluciones caustísticas y pormenorizadas, que se apoya en principio en la técnica de las declaraciones específicas y formales para casos concretos». Pues bien, desde 1973 esta realidad ha permanecido prácticamente invariable en nuestra legislación y, por ese motivo, los estudios doctrinales no podían sino analizar la protección del paisaje desde una óptica exclusivamente sectorial, haciendo crítica de la falta de un planteamiento global de la protección paisajística.

De otro lado, el acercamiento al paisaje en su cotidianidad puede hacerse desde múltiples ópticas, pero hay una de estas perspectivas que siempre ha resultado difícil de concretar porque, en definitiva, pertenece al terreno de las consecuencias y expresiones de esa sensibilidad que resulta tan difícil de ser regulada por el Derecho y que no podemos pretender contraer a los límites de la norma. Se trata de la estética del paisaje, de su belleza y atractivo; cuestiones ciertamente subjetivas, tanto a nivel personal como a nivel de la imagen territorial estatal y local. Los problemas a resolver, sin duda, están aquí en qué estética o atractivo ha de ser protegido en el paisaje, cuando es éste el único elemento digno de protección, dejando al margen otras consideraciones que también han de ser protegidas. En cualquier caso, no se trata tanto de una valoración personal como de una media colectiva sobre la sensibilidad paisajística y, así, la legislación valenciana establece, tomando como ejemplo a otras legislaciones europeas como la alemana, emitir un juicio colectivo de valoración paisajística a partir de determinados parámetros y características de los paisajes que más adelante se analizan. En definitiva, acoger determinados estándares paisajísticos.

II. LA LEGISLACIÓN PIONERA DE PROTECCIÓN DEL PAISAJE EN NUESTRO PAÍS: EL MODELO VALENCIANO

Escarceos normativos en torno a la protección del paisaje, como señalaba más arriba, han existido en nuestro país con anterioridad a la aprobación de las recientes leyes autonómicas. Se trataba, sin embargo, de intentos que no dejaban de ser logros parciales y poco integrados para la consecución del objetivo más ambicioso de proteger un paisaje que no sea especial o singular, sino cotidiano¹². Ejemplo de ello —y al margen de la

¹¹ L. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, «Problemas jurídicos de la tutela del paisaje», *op. cit.*, pág. 425.

¹² Se hacen previsiones directas o indirectas al paisaje, aunque normalmente en su consideración medioambiental, en la Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras y Caminos.

protección de paisajes específicos por sus cualidades medioambientales—, en relación con el paisaje urbano, es la Ordenanza de los usos del paisaje urbano de la ciudad de Barcelona, de 26 de marzo de 1999¹³, o la Ordenanza madrileña de protección del paisaje, de 5 de julio de 2001¹⁴. De forma más parcial, la Ley vasca de Desarrollo Rural 10/1998, de 8 de abril, concreta la protección en el medio rural, sin expresión de una protección específica al paisaje. Asimismo, constituyen un intento parcial de protección del paisaje urbano en torno a la calidad de la edificación Leyes como la madrileña —2/1999, de 17 de marzo¹⁵— y, desde luego, las más recientes valenciana —4/2004, de 30 de junio¹⁶— y catalana —8/2005, de 8 de junio¹⁷—.

1. *La legislación valenciana del paisaje*

La Ley valenciana de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje —Ley 4/2004, de 30 de junio¹⁸— ha constituido un intento elogiable, por avanzado, en la protección del paisaje cotidiano de ese territorio, aunque adolece en un primer momento del peligro que ha apuntado la Exposición de Motivos del Reglamento de 2006 que la desarrolla, cuando teme que la Ley se convierta en una simple buena intención. Si bien gran parte de sus inconcreciones han sido ya solventadas, como digo, mediante el Decreto 120/2006, de 11 de agosto, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de Paisaje de la Comunidad Valenciana, lo cierto es que la labor de integración normativa del paisaje es un objetivo a largo plazo cuyos efectos están por ver. En cualquier caso, la Ley resulta de enorme interés desde una óptica jurídico-administrativa al tener por objeto una ordenación puntera en torno a la protección del paisaje no ya singular, por sus cualidades naturales o medioambientales —como hasta la fecha venía sucediendo en las diferentes legislaciones sectoriales—, sino, como venía demostrándose necesario, de protección de un paisaje común, cotidiano y, aún más, incluso del paisaje degradado.

La propia Exposición de Motivos del Reglamento explicita este posible problema de la legislación paisajística valenciana del siguiente modo:

Asimismo, en la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias, o en la legislación de patrimonio histórico o cultural como parajes naturales —Ley 16/1985, de 25 de junio— o la Ley de Montes —Ley 43/2003, de 21 de noviembre—. Por supuesto, en su dimensión medioambiental, la Ley 4/1989, de 27 de marzo, concreta el paisaje protegido como espacio natural, o las Leyes reguladoras de la gestión de residuos —Ley 10/1998, de 21 de abril— o de autorización ambiental integrada —Ley 12/2002, de 1 de julio—. Pero, sin embargo, otras muchas leyes hacen omisión del paisaje como objeto de protección en sus ámbitos específicos, siendo fundamentales en la protección del paisaje: es el caso de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante —Ley 27/1992, de 24 de noviembre—, la Ley de Costas —Ley 22/1988, de 28 de julio— o la Ley de Minas —Ley 22/1973, de 21 de julio—.

¹³ *Boletín Oficial de la Provincia de Barcelona* núm. 146, de 19 de junio de 1999.

¹⁴ *BOCAM* núm. 164, de 12 de julio de 2001.

¹⁵ *BOCM* núm. 74, de 29 de marzo de 1999.

¹⁶ *BOE* núm. 174, de 20 de julio de 2004.

¹⁷ *BOE* núm. 162, de 8 de julio de 2005.

¹⁸ *BOE* núm. 174, de 20 de julio de 2004.

«Se pretende que el carácter novedoso de esta Ley no se convierta a medio plazo en una frustración o en mera retórica y con tal fin, se desarrolla el presente Reglamento de Paisaje de la Comunitat Valenciana; Reglamento que tiene, por un lado, la función de desarrollar no sólo la Ley 4/2004 de 30 de junio, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje, sino también, la Ley 10/2004, de 9 de diciembre, del Suelo No Urbanizable y 16/2005, de 30 de diciembre, Urbanística de Valencia, en cuanto que las mismas, en sus respectivos ámbitos de aplicación contienen también elementos directamente relacionados con la política de paisaje y, por otro, la de coordinar las actuaciones con las derivadas de la aplicación de otras leyes que regulan acciones e instrumentos distintos pero íntimamente relacionados con los impactos visuales de obras y proyectos y con la regulación del territorio, como pueden ser la legislación de evaluación de impacto ambiental, la de desarrollo rural o la de conservación de la naturaleza».

Se asume, pues, uno de los retos fundamentales en la materia, cual es el de la pretensión de la integración legislativa en torno al elemento paisaje respecto del resto de legislaciones sectoriales valencianas y, asimismo, respecto a su propio bloque de constitucionalidad, en el que su nuevo Estatuto de Autonomía contempla el paisaje, a partir del reconocimiento de su sector agrario, en los siguientes términos:

«Desde el reconocimiento social y cultural del sector agrario valenciano y de su importante labor en la actividad productiva, en el mantenimiento del paisaje, del territorio, del medio ambiente, de la cultura, de las tradiciones y costumbres más definitorias de la identidad valenciana, la Generalitat adoptará las medidas políticas, fiscales, jurídicas y legislativas que garanticen los derechos de este sector, su desarrollo y protección, así como de los agricultores y ganaderos».

La nueva Ley parte de la consideración de que la protección del paisaje, en la idea de la integración del mismo en la ordenación de un determinado territorio, constituye un elemento fundamental del denominado desarrollo sostenible. Pero, como apuntábamos, el concepto —que ha sido ya ampliamente debatido, aunque no siempre con criterios correctos¹⁹— se

¹⁹ El concepto fue discutido en las reuniones preparatorias de la Conferencia sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo —*Nuestro futuro común*—, documentado en el denominado Informe Brundtland (1987), y éste inspiró a su vez la Cumbre de Río, celebrada en 1992. Vid. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: *La Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible un año después: cumplimiento de nuestros compromisos* [SEC (2003) 1471, COM/2003/0829 final], en la que se concluye sobre la amplitud del objetivo de la sostenibilidad, apuntando que en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo

sustenta en pilares muy diversos que habrán de ser asimismo equilibrados con el propio paisaje: el desarrollo económico, social y medioambiental²⁰, porque la sostenibilidad²¹ implica una nueva filosofía de la economía, ya que una determinada acción, sea pública o privada, para ser sostenible, no ha de comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las propias necesidades. En términos positivos, como apunta RIECHMANN²², implica responsabilidad respecto del espacio en que tiene lugar y esta responsabilidad, en un desarrollo sostenible, ha de integrar todos estos factores. El paisaje, entre ellos, constituye calidad de vida en la medida que es un elemento vital en el desarrollo sostenible de un determinado territorio y, en este sentido, es a su vez expresión de cada pueblo. En este caso, así se reconoce por el propio legislador valenciano²³.

En el marco, pues, del Convenio Europeo del Paisaje, el objeto de protección de la Ley 4/2004 se amplía a todo tipo de paisaje. De tal forma que se ordena el conjunto de la actividad administrativa en torno al mismo, entendiéndose por tal el territorio tal y como lo perciben los ciudadanos, cuyas características son resultado de la acción y la interacción de factores naturales y/o humanos. Obsérvese, pues, que la mera percepción forma parte del propio concepto, acogiéndose, pues, como criterio una visión subjetiva del mismo.

Los diferentes ordenamientos jurídicos sectoriales afectados por esta regulación invitan a que el paisaje se integre en las políticas de ordenación territorial y urbanística, cultural, medioambiental, agraria, social, turística y económica, «así como en cualquier otra que pueda tener un impacto directo o indirecto sobre él» —art. 27.2—. Pero, claro está, el grado de prescripción de este precepto de objetivo integrador es mínimo, ya que se trata prácticamente de una recomendación que se concreta a esos sectores que

Sostenible, celebrada en Johannesburgo en septiembre de 2002, se fijaron unos objetivos y se reafirmaron los principios de Río, el Programa 21 y el Programa para la ulterior aplicación del Programa 21: erradicar la pobreza; llegar a unos modelos sostenibles de producción y consumo, y proteger los recursos naturales en que se basan el desarrollo económico y social de las generaciones futuras. Como elemento fundamental en el logro de ese desarrollo sostenible se prevé una Gobernanza para el desarrollo sostenible de alcance internacional y, así, el Consejo Europeo ha destacado la necesidad de reforzar el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y tener en cuenta la necesidad de someterlo a una actualización institucional, creando una agencia medioambiental de las Naciones Unidas.

²⁰ Vid. D. LOPERENA ROTA, *Desarrollo sostenible y globalización*, Cizur Menor, 2003, págs. 51 y ss.

²¹ Vid., por todos, E. SALINAS CHÁVEZ y J. MIDDLETON, *Landscape ecology as a tool for sustainable development in Latin America*, La Habana, 1998, que refieren incluso el denominado «paisaje sostenible», incorporando la idea de la sostenibilidad en el proceso productivo y social al paisaje. Asimismo, sobre el concepto de paisaje sostenible, vid. J. MATEO, «La ciencia del paisaje a la luz del paradigma ambiental», conferencia magistral impartida en el II Taller Internacional sobre el Ordenamiento Geoecológico de los Paisajes, La Habana, 1997, quien señala como tal «un lugar donde las comunidades humanas, el uso de los recursos y la capacidad de carga se pueden mantener a perpetuidad».

²² Vid. J. RIECHMANN, *Cuidar la tierra. Políticas agrarias y alimentarias sostenibles para entrar en el siglo XXI*, Barcelona, 2003.

²³ Así concluye P. THÉBAUD, *Paysage partagé*, Genève, 2003: «Toute société évoluée a le paysage qu'elle mérite».

pueden incidir de forma más directa en la protección del paisaje. Pero omite ámbitos de ordenación con implicación directa importantísima, tales como el sector energético, eléctrico o industrial, quizá no tan caracterizados por utilizar instrumentos de planificación, pero asimismo fundamentales para una protección integrada del paisaje. Podría pensarse que la ordenación económica agrupa todos los sectores, aunque algunos de los sectores mencionados explícitamente también podrían haberse omitido si apuntamos a esta misma interpretación. Asimismo, se omite si la propia política del paisaje ha de integrar a estos otros sectores no sólo atendiendo a su clasificación, sino a su misma protección. Se entiende que la planificación paisajística debería tener en cuenta el uso turístico de un determinado medio rural o urbano y, asimismo, otros posibles destinos: espacios naturales o suelos urbanizables. En parte, no obstante, estos vacíos han sido superados por el Reglamento de 2006, bajo el parámetro de que la acción implique crecimiento urbano o proyectos de infraestructuras, como veremos más adelante.

En todo caso, el legislador valenciano se hace eco con esta Ley de la necesidad de integrar el mayor número posible de factores determinantes en el concepto de calidad de vida. Y ello no se limita exclusivamente al medio rural, por cuanto, asimismo, las ciudades constituyen territorio de protección paisajística. Se incluyen todos los espacios naturales, las áreas urbanas, periurbanas y rurales, y alcanza tanto a los espacios terrestres como a las aguas interiores y marítimas. Concierne a los paisajes considerados como notables, a los paisajes cotidianos y, también, como he apuntado, a los degradados —art. 26—. De tal forma que, en esta concepción, «paisaje» realmente se equipara espacialmente a todo el territorio valenciano, con independencia de que determinadas modalidades de paisaje también sean objeto de esas otras legislaciones sectoriales.

Esta concepción es el trasunto del marco que la Exposición de Motivos considera vital en la protección del paisaje:

«El paisaje constituye un patrimonio común de todos los ciudadanos y elemento fundamental de su calidad de vida, que la ley aborda desde la más actual concepción del mismo emanada de la Convención Europea del Paisaje».

Sin embargo, la Convención, aunque aprobada por el Consejo de Europa en Florencia el 20 de octubre de 2000 —entró en vigor en marzo del 2004—, aún no ha sido ratificada por España. La Ley valenciana se adelanta, pues, en la protección normativa del paisaje en la línea marcada por dicho Convenio²⁴:

«Es objetivo de esta Ley, en materia de paisaje, promover la protección, gestión y ordenación del paisaje, así como

²⁴ De hecho, el Consell valenciano se adhiere a los principios, objetivos y medidas contenidos en el Convenio Europeo del Paisaje, en reunión de 17 de septiembre de 2004, en coherencia con el paso legislativo dado con la aprobación de la Ley unos meses antes.

organizar la cooperación entre órganos de la administración en este campo, en el marco del Convenio Europeo del Paisaje, formulado en Florencia el 20 de octubre de 2000» —art. 25—.

Y es que el punto de partida de la protección europea del paisaje es considerar al mismo, en sus diferentes perspectivas, como expresión de aspectos naturales, pero también culturales, científicos y técnicos. De tal forma que el aunar esas diferentes ópticas implica una acepción y protección más amplia e integrada. La Convención define el paisaje como cualquier parte del territorio, tal como es percibida por las poblaciones, cuyo carácter resulta de la acción de factores naturales y humanos y de sus interrelaciones —art. 1—. Asimismo, se refiere y define la política del paisaje; los objetivos de calidad paisajística; la protección de los paisajes, su gestión y ordenación, que asimismo, como vamos a ver, concreta la propia Ley valenciana.

El Reglamento valenciano de 2006, partiendo de ese concepto amplio de paisaje como «cualquier parte del territorio, tal como es percibida por las poblaciones, cuyo carácter resulta de la acción de factores naturales y/o humanos y de sus interrelaciones», «y no sólo aquellas porciones dignas de ser preservadas por sus prominentes cualidades estéticas», considera que la concepción del paisaje debe integrar cuatro dimensiones básicas —art. 3— que, en definitiva, constituyen ese patrimonio paisajístico:

- La dimensión perceptiva, considerando no sólo la percepción visual, sino la del conjunto de los sentidos.
- La dimensión natural, puesto que el suelo, el agua, la vegetación, la fauna, el aire en todas sus manifestaciones, estado y valor, constituyen el paisaje.
- La dimensión humana, ya que el hombre, sus relaciones sociales, su actividad económica, su acervo cultural, son parte constitutiva y causa de nuestros paisajes.
- La dimensión temporal, entendiendo que las dimensiones perceptiva, natural y humana no tienen carácter estático, sino que evolucionan a corto, medio y largo plazo.

En este sentido, todos los paisajes valencianos contienen elementos o aspectos que deben ser simultáneamente protegidos, gestionados y/u ordenados —art. 4.2—.

2. *La intervención pública en materia de paisaje*

A) *Las políticas y acciones de paisaje.*

Partiendo de la consideración de la existencia de un patrimonio paisajístico valenciano como bien digno de protección, los poderes públicos han

de llevar a cabo políticas de paisaje mediante acciones que tengan por objeto su protección, gestión y ordenación —art. 6 Reglamento—.

Entre las medidas particulares que, como veíamos, propone la Convención y que recoge la propia Ley valenciana para el logro del objetivo de protección del paisaje, se apuntan las siguientes:

- medidas de sensibilización;
- medidas de formación y educación;
- medidas de identificación y calificación;
- medidas de formulación de objetivos de calidad paisajística, y, finalmente,
- medidas de intervención destinadas a la protección, gestión y ordenación de los paisajes.

Dentro de la política de cooperación europea en torno al paisaje, la Convención, además, propone políticas y programas internacionales, así como la asistencia mutua e intercambio de información, e incluso un premio al paisaje del Consejo de Europa como medida de fomento cuyos destinatarios son las entidades locales y regionales, individualmente o asociadas, que, en el marco de la política del paisaje de los Estados, hayan aplicado políticas o medidas destinadas a la protección, gestión y ordenación sostenible de sus paisajes.

En la consideración, pues, de que el paisaje es elemento fundamental de ese desarrollo sostenible²⁵, la Ley valenciana lo hace pivotar como criterio condicionante de los crecimientos urbanos y de la implantación de infraestructuras. De tal forma que los planes que prevean esos crecimientos o la implantación de infraestructuras han de integrar un estudio sobre la incidencia de la actuación en el paisaje. Los Estudios de Paisaje —que probablemente constituyen la novedad objetiva más importante de la Ley— deben proponer medidas correctoras y compensatorias de los impactos paisajísticos que hagan viable el proyecto —art. 11.3—. De otro lado, se prevé la aprobación de un Plan de Acción Territorial del Paisaje en el que se identifican y protegen los paisajes de relevancia regional en el territorio valenciano; se establecen, como vemos a continuación, las directrices y criterios de elaboración de Estudios de Paisaje, de su valoración y de su consecuente protección.

Los fines que se considera en la Ley valenciana que ha de tener cualquier actuación pública de regulación del uso y aprovechamiento del suelo o de utilización de éste son:

- «Conservar y, en su caso, preservar los espacios, recursos y elementos naturales y culturales, para impedir la alteración o degradación

²⁵ Concepto dentro del cual la Ley valenciana también integra la utilización racional y protección de los recursos naturales y del suelo; la ordenación del litoral; los aprovechamientos minerales y energéticos; el uso y protección de los recursos hídricos; la conservación y puesta en valor del patrimonio cultural y la revitalización del patrimonio rural —Capítulo II del Título I—.

de sus valores paisajísticos». Se trata éste de un objetivo genérico tanto en la tipología de suelo como en los elementos a preservar: espacios, recursos y elementos naturales y culturales.

- En relación con el suelo urbano, el objetivo es mantener y mejorar la calidad paisajística y cultural, «regulando los usos del suelo, las densidades, alturas y volúmenes, el uso de tipologías y morfologías edificatorias, así como el empleo de materiales, texturas y colores adecuados para la formación del entorno visual». En esta concreción de elementos que integran ese entorno visual —que, en definitiva, es el fin genérico que se persigue en relación con el entorno urbano— se pone de manifiesto cuáles son los aspectos cuya incidencia es mayor en la calidad paisajística de las ciudades: densidades, alturas, volúmenes, materiales o colores, pero de nuevo estas previsiones es preciso reconducirlas también a legislaciones sectoriales relativas a la implantación de infraestructuras, edificación o publicidad exterior.

De otro lado, y de forma ciertamente novedosa, las medidas o acciones en que se concreta esa ordenación y protección del paisaje con carácter global, y en particular las políticas paisajísticas, pueden ser:

- Medidas de protección del paisaje o conjunto de acciones encaminadas a conservar y mantener «los aspectos significativos o característicos de un paisaje». De tal forma que estas medidas sólo se proponen respecto a aquellos paisajes o espacios en que «esté justificado su valor patrimonial derivado de su configuración natural y/o de la acción del hombre».
- Medidas de gestión: acciones encaminadas a garantizar el «mantenimiento regular» de un paisaje con el fin de guiar y armonizar las transformaciones inducidas por los procesos sociales, económicos y medioambientales desde una perspectiva de desarrollo sostenible²⁶.
- Medidas de ordenación del paisaje: son las acciones que tienen por objeto mejorar, restaurar o crear paisajes.

Y es que las únicas políticas o acciones administrativas concretas que acoge la Ley, más allá de la propia ordenación que la misma significa, son las relativas a la planificación —cuando se prevé la aprobación del Plan de Acción Territorial del Paisaje como un instrumento de planificación cuyo

²⁶ Hay que analizar con cierta cautela los términos de la Ley y su posterior desarrollo reglamentario, ya que la inicial opinión positiva que merece esa amplia protección del paisaje cotidiano valenciano, por diferentes vías, se matiza luego en exceso. El hecho de que el legislador valenciano concrete bien las medidas de protección del paisaje a los «aspectos más significativos o característicos», o bien las medidas de gestión a un simple «mantenimiento regular del paisaje», de nuevo nos remite al problema del vaciamiento de contenido de la protección de un paisaje cotidiano porque, en definitiva, uno se pregunta cuáles son entonces los aspectos significativos o característicos de un paisaje desde la óptica del paisaje cotidiano o degradado. Y, en definitiva, en qué consiste el mantenimiento regular de ese paisaje.

objeto será clasificar los paisajes de cara a la elaboración de estudios, su valoración y su consecuente protección²⁷—. No obstante, esta medida se concreta en identificar y proteger únicamente los paisajes de «relevancia regional en el territorio valenciano», lo que, a pesar de la aparente amplitud del concepto —paisajes notables, cotidianos y degradados—, viene a limitar el objeto de dichos planes exclusivamente a los que a estos efectos se consideren relevantes. La cuestión puede resultar clara en relación con los paisajes notables. Sin embargo, cuándo un paisaje cotidiano o degradado puede ser realmente relevante resulta más difícil de prever; de ahí que el Plan de Acción Territorial herede en la práctica todas las dificultades que, de alguna manera, podría haber zanjado la propia Ley.

B) *La participación pública en materia de paisaje.*

En el marco de la propia intervención pública en materia de paisaje, el Reglamento valenciano sitúa una regulación importantísima de la participación del público en general con objetos muy diversos:

- Aumentar la transparencia de las actuaciones de la Administración en materia de paisaje y lograr una mayor viabilidad del proyecto, implicando desde el origen de la gestión del espacio a los interesados.
- Obtener información valiosa sobre el paisaje aportada por los ciudadanos que de otra forma no podría tenerse en cuenta.
- Hacer partícipes a los ciudadanos en la toma de decisiones que afecten a los paisajes que les conciernen.

En definitiva, con esta participación pública, la norma valenciana pretende que se definan los procedimientos, de tal forma que se ponga esa información a disposición del público; se organice y actualice la información; se controle la efectiva participación del público en los diferentes instrumentos, y, finalmente, se impulse la constitución de las Juntas de Participación.

Son básicamente tres los instrumentos que desarrolla el Reglamento en relación con el objetivo de la participación pública como parte de esa intervención administrativa:

- El acceso público a la información.
- Las Juntas de Participación de Territorio y Paisaje.
- Los Planes de Participación Pública.

²⁷ Sin embargo, este instrumento no se recoge como política específica del paisaje o como acción administrativa específica, puesto que dichas políticas se regulan en los artículos 27 en adelante, considerando como tales los principios generales, estrategias y directrices relacionados con el paisaje, su gestión y ordenación.

a) *El acceso público a la información.*

En materia de acceso a la información paisajística han de tenerse en cuenta, como apunta el artículo 11 del Reglamento, los artículos 34, 37.3, 84, 86 y concordantes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, pero además la Ley 27/2006, de 1 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

El instrumento básico, y ciertamente débil, que se prevé reglamentariamente para que el público en general pueda acceder a la información sobre el paisaje valenciano es una página web en la que se integrará toda la información que pueda ser de interés al ciudadano para el ejercicio de su derecho a la información en materia de paisaje: textos normativos, instrumentos de protección, guías metodológicas, cartografía básica, etc. No obstante, se dejan a posterior desarrollo reglamentario los mecanismos de acceso a los archivos de documentos relativos a los procedimientos de participación y, de otro lado, este mecanismo de acceso a la información —que se considera la más relevante— no sustituye al mecanismo previsto en la Ley del Sistema de Información Territorial, que, como veremos, ha de integrar información paisajística.

De hecho, entre las Disposiciones Adicionales del Reglamento se contienen dos previsiones relativas a estos instrumentos de participación: las Guías de participación pública en paisaje y las Guías metodológicas para la valoración de paisajes, respecto a las que el Consell tendrá dos años para su desarrollo.

b) *Las Juntas de Participación de Territorio y Paisaje.*

Si bien constituyen el cauce directo de intervención ciudadana en la política territorial y del paisaje, en tanto que han de dar cabida tanto a las instituciones públicas como a las asociaciones cuyos fines tengan vinculación directa con el territorio o el paisaje, el Reglamento de 2006 deja su composición y funciones al desarrollo que se articule mediante un Reglamento posterior —art. 12—.

c) *Los Planes de Participación Pública.*

Sin perjuicio de los derechos previstos en la Ley 30/1992 —arts. 34 y ss. y arts. 4 y ss.— y en la Ley 27/2006, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, en materia de paisaje se contemplan toda una serie de derechos en relación con la participación pública:

- Derecho a la participación de manera efectiva y real en la valoración de los paisajes identificados en los instrumentos correspondientes.
- Derecho a acceder con antelación suficiente a la información relevante relativa a los referidos instrumentos de paisaje y a recibir información actualizada, veraz y comprensible incluso para un público no especializado.
- Derecho a formular alegaciones y observaciones cuando estén aún abiertas todas las opciones y antes de que se adopte la decisión sobre los mencionados instrumentos.
- Derecho a que se haga público el resultado definitivo del procedimiento en el que se ha participado y se informe de los motivos y consideraciones en los que se basa la decisión adoptada. Asimismo, existe el derecho a recibir respuesta, escrita y motivada, sobre las alegaciones, sugerencias o recomendaciones formuladas, debiendo notificarse de conformidad a los mecanismos previstos en la Ley 30/1992.

Pero quizá la principal novedad, en cuanto a la participación pública en materia de paisaje se refiere, sea el procedimiento en que tal participación se articula a través de los denominados Planes de Participación Pública, que son los documentos que definen la estrategia de participación pública que debe acompañar a todo instrumento de paisaje y la desarrollan detalladamente para cada una de las fases del proceso de elaboración —art. 14.1 Reglamento—. De modo que el Plan define las actividades de participación, esto es, los métodos o mecanismos que permitan ejercer los derechos de los ciudadanos en materia de participación paisajística.

El Reglamento define qué debemos entender por público interesado y cuáles son sus categorías. De modo que se concreta su posible participación en función de la categoría a la que pertenezca. El público interesado es el público afectado o que puede verse afectado por procedimientos de toma de decisiones de las políticas en materia de paisaje o que tenga un interés en el lugar. Ese público se clasifica en dos tipos de grupos:

- Grupos de interés, que son los organismos y agencias públicos, autoridades locales, asociaciones no gubernamentales, grupos académicos y científicos con interés local y regional que contribuyen en todas las escalas —regional y local—. Serían, de alguna manera, el conjunto de instituciones organizadas.
- Grupos del lugar, que serían los residentes locales, visitantes y grupos locales. En definitiva, apunta el Reglamento, «son individuos que viven y trabajan en un área en particular o la visitan y tienen un interés particular en esa zona». Se trata, en definitiva, de intereses no organizados institucionalmente.

De alguna forma, con el Plan de Participación se pretende canalizar el derecho del acceso del público a la información sobre el paisaje —art. 15.3

Reglamento—, de modo que ha de contener como mínimo una memoria que, de forma clara y esquemática, defina:

- Las fases de elaboración y aplicación del instrumento a que se refiere el Plan.
- Objetivos del proceso de participación.
- Público interesado y afectado para cada uno de ellos y el papel que desempeñan en el proceso de planificación.
- Metodología y actividades²⁸ a realizar, así como de los programas de trabajo para asegurar el intercambio de información y la consulta.
- Evaluación periódica del proceso de participación.
- Resumen, actualizado periódicamente, de los resultados del Plan de Participación Pública, que deberá ser comunicado al público en general mediante la correspondiente página web, conteniendo un mínimo de menciones (información pública y consultas formuladas con sus resultados y decisiones; autoridades locales designadas como interlocutores; puntos de contacto y procedimientos para obtener documentación e información) —art. 16—.

3. *Instrumentos de protección, ordenación y gestión del paisaje en la legislación valenciana*

Partiendo de la distinción que lleva a cabo la Ley entre los denominados instrumentos de gestión, ordenación y protección del paisaje, a continuación enumera los que considera en una u otra categoría. Y, así, entre los instrumentos de gestión acoge a la denominada Gobernanza del Territorio y del Paisaje y otros múltiples instrumentos de gestión territorial y paisajística, como vamos a ver.

A) *La denominada Gobernanza del Territorio y del Paisaje.*

En la línea apuntada de utilización de terminología —en este caso más característica del ámbito internacional y comunitario—, el Título V de la Ley acoge las líneas maestras de la que denomina Gobernanza del Territorio

²⁸ Se prevé un mínimo contenido de dichas actividades, tanto en cuanto al suministro e intercambio de información como en relación con la consulta pública, que constituye una parte esencial de los instrumentos de paisaje previstos en esta legislación. La consulta pública se ha de llevar a cabo con el público interesado seleccionando los métodos más adecuados —grupos de consulta, encuestas, sesiones públicas con o sin tercero mediador—, «sin que en ningún caso sea suficiente la mera fase de información pública regulada en el artículo 86 de la Ley 30/1992...». Son las denominadas Guías de participación pública en paisaje —art. 17.2.c) y Disposición Adicional 2.^a del Reglamento— las que definirán las actividades y métodos de consulta que mejor transmitan la importancia que los paisajes tienen para el público interesado a partir de los valores, deseos y preferencias que les son atribuidos. Estas Guías, cuando se elaboren, habrán de actualizarse cada tres años, incorporando los resultados y experiencias obtenidos.

rio y del Paisaje, que es una institución basada, según apunta la propia Exposición de Motivos, en el Libro Blanco de la Gobernanza de la Unión Europea de 25 de julio de 2001²⁹, más bien en cuanto a los principios o modelo de toma de decisiones territoriales, basado en la responsabilidad, coherencia, eficacia, participación social y accesibilidad a la información territorial³⁰.

El concepto de Gobernanza —al margen del sentido al que se orientaba la fuente de su procedencia en el caso de la europea— tiene una vez más aquí, en la Ley valenciana, los efectos propios de las previsiones normativas de escaso valor prescriptivo —de *soft law*—, sobre todo si tenemos en cuenta que esa mayor fuerza prescriptiva ya existía con anterioridad, puesto que gran parte de sus previsiones ya se acogían en las leyes administrativas de régimen jurídico y procedimiento administrativo, bien sean como bases —LRJPAC—, bien en el desarrollo autonómico general o sectorial. De tal forma que principios como el de responsabilidad y sus consecuencias de coordinación y cooperación, o principios como el de coherencia, eficacia o accesibilidad a la información, ya eran, como digo, exigibles por estar incorporados a la forma de actuación de las Administraciones Públicas competentes, y en particular a la toma de decisiones en materia territorial y, por qué no, ahora paisajística, con anterioridad a esta Gobernanza.

En cualquier caso, la Gobernanza valenciana recoge como principios específicos en materia del territorio y paisaje —art. 89— los siguientes:

- El ejercicio responsable de las competencias atribuidas por los diferentes órganos de las Administraciones Públicas, con garantía del principio de información recíproca.
- La coherencia en las acciones de la Administración Pública que tengan incidencia sobre la ordenación del territorio dentro de un sistema complejo.
- La eficacia en la toma de decisiones de ordenación territorial.
- La participación de los ciudadanos en las fases de los procesos de decisión sobre políticas, planes y programas territoriales.
- La accesibilidad a la información territorial de todos los ciudadanos.

De cada principio se deriva, además, una regulación específica, de modo que:

- En base al principio de responsabilidad se ordena la concertación y armonización, así como la descripción de las competencias del Consell de la Generalitat, de la Consellería competente en esta materia, de otros órganos y de la Administración Local, así como el cauce de resolución de conflictos.

²⁹ COM (2001) 428 final.

³⁰ El Reglamento de Paisaje de 2006 no se refiere a este específico instrumento de gestión territorial y paisajístico cuando enumera los diferentes instrumentos de protección, ordenación y gestión del paisaje, quizá en la consideración de que no es un específico instrumento de paisaje, sino del conjunto del territorio.

- De los principios de coherencia y eficacia se deduce la necesidad de ordenar el territorio mediante la planificación urbanística que ha de integrar todos los elementos conocidos que afectan al mismo.
- La participación obliga a establecer cauces específicos tales como las denominadas Juntas de Participación de Territorio y Paisaje, que son el medio de intervención ciudadana en la política territorial y del paisaje. Han de informar previamente de los Planes de Acción Territorial Integrados que afecten total o parcialmente al ámbito de la Junta y, asimismo, participar en la definición de los objetivos de calidad paisajística de los planes de paisaje. Finalmente, tienen como función informar previamente de los programas y proyectos de sostenibilidad y la calidad de vida que afecten total o parcialmente a su ámbito.

Fuera de lo que constituye en la Ley la propia regulación y contenido de la Gobernanza en materia territorial y del paisaje, la Ley sí que resulta novedosa al regular instrumentos y acoger principios que, en definitiva, pueden suponer una nueva forma de actuación administrativa en esta materia. Es el caso de cuando la Ley regula los denominados Planes de Acción Territorial Integrados —arts. 48 y ss.—, al estar creando verdaderamente un instrumento de coordinación eficaz para la definición de objetivos, análisis, diagnósticos y estrategias en relación con el paisaje como parte del territorio.

Asimismo, sucede cuando la Ley ordena todo lo que califica como de «gestión territorial» —Título IV—, en cuanto que también ofrece instrumentos novedosos —aunque algunos sean ciertamente abstractos— tales como los programas y proyectos para la sostenibilidad y la calidad de vida o el denominado sistema de indicadores territoriales y ambientales —umbrales de sostenibilidad³¹— o cuotas de sostenibilidad³² —arts. 83 y ss.—.

Finalmente, el Fondo de Equidad Territorial trata asimismo de administrar los fondos provenientes de la gestión territorial y la financiación de programas y proyectos para la sostenibilidad y la calidad de vida —art. 88—.

³¹ Los umbrales de sostenibilidad —art. 81— son los límites máximos que se fijan en cuanto al consumo de recursos —agua, suelo, energía— y emisión de contaminantes. Los Planes de Acción Territorial Integrados, de hecho, los fijan basándose en una serie de indicadores marcados por el Consell de la Generalitat por Decreto.

³² Son cuotas de sostenibilidad las aportaciones derivadas de las acciones consumidoras de recursos o emisoras de contaminantes a las acciones para la sostenibilidad y la calidad de vida, conforme prevé la propia Ley. Hay cuotas de sostenibilidad derivadas de la gestión urbanística, pero también de actuaciones en suelo no urbanizable y de la implantación de infraestructuras. De tal modo que, por ejemplo, respecto a estas últimas, la ejecución de proyectos de cualquier tipo de infraestructura —con algunas excepciones— debe contribuir al mantenimiento y recuperación del territorio y el paisaje, mediante la asignación al Fondo de Equidad Territorial de una cuantía equivalente al 2% del presupuesto de ejecución.

B) *Los Planes de Acción Territorial.*

La importancia de estos Planes está en la circunstancia de que han de incorporar Estudios de Paisaje. La Ley se refiere a ellos en varios contextos. De un lado, cuando regula lo que denomina el desarrollo sostenible en relación con el paisaje, y en ese caso se refiere exclusivamente a un Plan de Acción Territorial que ha de aprobar la Generalitat. También lo hace cuando se refiere a los instrumentos de ordenación paisajística. Sin embargo, en este último caso la referencia a los Planes de Acción Territorial se hace en plural y sin carácter obligatorio, ya que incluso se prevé la posibilidad de que no existan, en cuyo caso serían los Planes Generales los que definirían y orientarían las políticas de paisaje, que, además, pueden ser complemento de los primeros. Finalmente, regula los Planes de Acción Territorial como instrumentos de acción territorial dentro de lo que se denomina la Estrategia Territorial, distinguiendo entre los que tienen un carácter integrado y un carácter sectorial. En concreto, los primeros incorporan al paisaje como objeto de análisis y diagnóstico del territorio.

En todo caso, tanto si se trata de un Plan de Acción Territorial como si se trata de un Plan General, se ha de contener en el mismo, como digo, un Estudio del Paisaje, debiéndose inventariar y catalogar los recursos paisajísticos, tanto naturales como culturales.

El artículo 26 del Reglamento de 2006, finalmente, concreta los objetivos de estos Planes de Acción Territorial en los siguientes:

- Identificar y proteger los paisajes de interés regional y, en su caso, de relevancia local.
- Delimitar los ámbitos territoriales que deban ser objeto de planificación y actuación a escala supramunicipal en materia de paisaje.
- Delimitar los recorridos escénicos.
- Delimitar las zonas de afección visual desde las vías de comunicación.
- Finalmente, establece las directrices y criterios para la elaboración de los estudios y demás instrumentos desarrollados en el Reglamento.

C) *Los Estudios de Paisaje.*

a) *Concepto, fines y contenidos de los Estudios de Paisaje en la legislación valenciana.*

Los Estudios de Paisaje constituyen la piedra angular de la ordenación paisajística valenciana al tener que caracterizarse y valorarse en ellos el conjunto del paisaje de esta Comunidad, así como fijarse los objetivos de calidad que se pretenden. Los Estudios de Paisaje que se integran en los Planes de Acción Territorial o Planes Generales establecen los objetivos de

calidad paisajística del ámbito del estudio y, asimismo, analizan las actividades y procesos que inciden en ese paisaje, indicando las medidas y acciones necesarias para cumplir con los objetivos de calidad previstos. El Reglamento los define como «los instrumentos de ordenación paisajística que tienen como función coadyuvar, en materia de paisaje, a la planificación territorial y urbanística de ámbito municipal y supramunicipal» —art. 27.1—.

Asimismo, el resto de instrumentos de ordenación y gestión de carácter sectorial con incidencia en el paisaje —esto es, todos esos ámbitos enumerados por la Ley que han de integrar el paisaje: ordenación territorial, urbanística, turística, económica, cultural— han de incorporar Estudios de Paisaje, aunque, de forma un tanto singular, parece que dicha incorporación ha de ajustarse al procedimiento establecido para la evaluación estratégica ambiental.

El objeto de estos Estudios de Paisaje es múltiple y, de alguna manera, si partimos de que cada objetivo añade algo a los demás, nos permite clasificar los paisajes a partir de los fines que se persiguen en su protección:

- Definir y delimitar las unidades paisajísticas a partir de las «cuencas visuales» más importantes para la percepción del territorio.
- Delimitar las áreas que han de ser objeto de atención prioritaria por la calidad, fragilidad o aptitud de su paisaje, proponiendo las medidas ordenadoras y/o gestoras correspondientes.
- Establecer un régimen jurídico de protección para las Unidades de Paisaje de alto valor y de sus elementos singulares, para evitar su posible ocultación visual.
- Delimitar zonas para la protección de las vistas, siluetas y fachadas urbanas consideradas de elevado valor.
- Medidas para la mejora paisajística de ámbitos degradados.
- Medidas de restauración o rehabilitación paisajística en ámbitos con un elevado grado de deterioro o con una alta incidencia de la percepción del territorio.

El contenido del Estudio de Paisaje incorpora, pues, toda una serie de información y documentación que implica un posicionamiento en cuanto a la definitiva naturaleza jurídica que se otorga a cada paisaje —arts. 29-31 Reglamento—:

- El Plan de Participación Pública.
- Información del territorio, analizándose tanto la situación existente como el futuro previsto por la evolución de los procesos naturales y humanos en el territorio, incluyendo planes territoriales, urbanísticos y sectoriales y proyectos aprobados por la Administración competente, que serán tenidos en cuenta al establecer sus determinaciones.
- Caracterización y valoración del paisaje.

- Fijación de los objetivos de calidad paisajística.
 - Medidas y acciones necesarias para el cumplimiento de los objetivos de calidad paisajística.
- b) *Caracterización y valoración del paisaje como parte de los Estudios de Paisaje: Unidades de Paisaje y Recursos Paisajísticos. El valor y la calidad del paisaje.*

El Estudio de Paisaje ha de caracterizar y valorar cada paisaje de modo que ha de determinar las diferentes Unidades de Paisaje y Recursos Paisajísticos a los efectos de concederle un valor paisajístico determinado. Ésta es la clave del contenido del Estudio, por cuanto concreta lo que vale cada paisaje a todos estos efectos.

Se entiende por Unidad de Paisaje el área geográfica con una configuración estructural, funcional o perceptivamente diferenciada, única y singular, que va adquiriendo los caracteres que la definen tras un largo período de tiempo. Se identifica, pues, por su coherencia interna y sus diferencias respecto a unidades contiguas³³, teniendo en cuenta los elementos naturales —relieve, aspectos geológicos e hidrológicos, suelo, clima, especies de fauna y flora silvestres— y humanos que la identifican —población, asentamiento, intervención humana, patrón y usos del suelo tales como agricultura, trashumancia, silvicultura, actividades rurales, hidráulica, minería, industria, transporte, turismo, servicios e infraestructuras y usos recreativos, entre otros—.

Los recursos paisajísticos son los elementos lineales o puntuales singulares de un paisaje o grupo de paisajes que definen su individualidad y que tienen un valor visual, ecológico, cultural y/o histórico —art. 35—. El valor visual recibe en el Reglamento un especial tratamiento, teniendo en cuenta que el factor estético es el que en la actualidad carecía de regulación. De modo que el recurso paisajístico puede serlo en base a su interés visual porque contiene:

- Elementos topográficos y formales que definen su estructura.
- Elementos y áreas significativos o característicos no estructurales que conforman un paisaje de forma natural o humana.
- Principales vistas y perspectivas hacia los elementos identificados e inventariados.
- Puntos de observación³⁴ y los recorridos paisajísticos de especial re-

³³ La caracterización de las Unidades de Paisaje tiene por objeto definir, describir y delimitar las características paisajísticas en el ámbito de estudio; analizar sus características y las presiones que las modifican; identificar los recursos paisajísticos que las singularizan positivamente o que las degradan, y, finalmente, permite definir los objetivos de calidad paisajística.

³⁴ Los puntos de observación son los lugares del territorio desde donde se percibe principalmente el paisaje. Pueden ser puntos de observación principales y secundarios en función del número de observadores potenciales, la distancia y la duración de la visión. Se

levancia por su alta frecuencia de observación o la calidad de sus vistas.

- Cuencas visuales que permitan observar la imagen exterior de los núcleos urbanos a los que se haya reconocido un extraordinario valor y su inserción en el territorio, su escena urbana interior y las vistas desde ellos del entorno que los circunda.
- Áreas de afección visual desde las carreteras³⁵.

Pero probablemente el meollo de toda la labor del juicio del valor del paisaje a los efectos de su ulterior protección lo constituye la previsión que determina que una determinada unidad o recurso tiene una calidad paisajística singular en base al denominado valor paisajístico —art. 37 Reglamento— que se concede a cada Unidad de Paisaje y Recursos Paisajísticos y que se establece en función de su calidad paisajística, las preferencias de la población y su visibilidad³⁶, tanto por razones ambientales como sociales, culturales o visuales.

Se opta en el valenciano por un modelo en el que ese juicio se deja en

seleccionan los puntos de vista y secuencias visuales de mayor afluencia pública, que incluyen, entre otros, las principales vías de comunicación, los núcleos de población, las áreas recreativas, turísticas y de afluencia masiva, y los puntos de observación representativos por mostrar la singularidad del paisaje. Luego, para cada punto de observación el análisis visual ha de delimitar la cuenca visual o territorio que puede ser observado en unas distancias determinadas e identificar recursos visuales singulares, determinando el número de observadores potenciales del paisaje objeto de estudio. En función del grado de importancia se obtienen zonas de máxima visibilidad, las de visibilidad media, las de visibilidad baja y las no visibles o zonas de sombra, siendo zonas de máxima visibilidad las perceptibles desde algún punto de observación principal, zonas de visibilidad media las perceptibles desde más de la mitad de los puntos de observación secundarios, y baja desde menos de la mitad de éstos —art. 36 Reglamento—.

³⁵ De tal forma que a partir de estos Estudios de Paisaje, tal y como están definidos en la Ley valenciana, podría plantearse una diferente tipología de paisajes, con independencia de su singularidad, a partir de los propios criterios de valoración:

- Paisaje de «cuenca visual»: paisajes importantes para la percepción del territorio, determinados por la diversidad morfológica y funcional, así como por los aspectos visuales y perceptivos.
- Paisaje de atención prioritaria: paisajes que por su calidad, fragilidad o aptitud requieren de medidas ordenadoras y/o gestoras que garanticen su conservación y puesta en valor.
- Paisaje de alto valor singular: Unidades de Paisaje que requieren de un especial régimen de protección para evitar su posible ocultación por la interposición de barreras visuales.
- Paisaje de elevado valor urbano: zonas urbanas o núcleos que requieren de especial protección de sus vistas, siluetas y fachadas por su elevado valor.
- Paisajes degradados. No se define el paisaje degradado, aunque se especifica que pueden serlo especialmente las periferias de los núcleos y las conurbaciones propias de las grandes aglomeraciones urbanas.
- Paisaje de alto deterioro. Tampoco se define, pero sería el paisaje altamente degradado en la medida que esa degradación incidiera en la percepción del territorio, que es realmente lo que resulta ser el objeto de protección: la estética en cuanto la misma se percibe.

³⁶ La visibilidad se determinará desde las principales carreteras y puntos de observación a partir del análisis visual previsto en el artículo 36 del Reglamento.

manos de técnicos especializados en paisaje que, se entiende, podrán ser de especialidades muy diversas en las que habrían de ser tenidos en cuenta especialistas de toda índole, pues piénsese que la importancia de un paisaje puede ser, y en ocasiones únicamente es, literaria, artística, histórica o patrimonial cultural. La calidad paisajística se propone de forma justificada, según el artículo 37.2 del Reglamento, por un «equipo pluridisciplinar de expertos en paisaje», a partir de la calidad de la escena, la singularidad o rareza, la representatividad, el interés de su conservación y su función como parte de un paisaje integral. De la especialidad y constitución de ese equipo se pueden deducir, pues, juicios muy dispares de calidad paisajística, ya que es obvio que el juicio no es fácil que coincida en urbanistas, ecologistas, arquitectos, artistas, escritores o constructores.

De ese juicio se ha de deducir si la calidad se manifestará como muy baja, baja, media, alta o muy alta, y la Administración competente para la aprobación del correspondiente instrumento en que se haya de incluir el estudio de paisaje se reserva el derecho de fijar una calidad distinta a la propuesta por el equipo pluridisciplinar «de forma justificada». No obstante, debe atribuirse valor máximo a aquellos paisajes que ya están reconocidos por una figura de la legislación en materia de protección de espacios naturales y patrimonio cultural. De modo que estas nuevas previsiones no afectan a situaciones ya consolidadas desde dichas legislaciones sectoriales.

El ámbito territorial de cada Estudio de Paisaje plantea los problemas propios de la territorialidad del paisaje, que no se constriñe a los límites administrativos, sino que, por el contrario, la mayoría de las ocasiones excede de la competencia de una única Administración. El Reglamento, en su artículo 33, señala que dicho ámbito se definirá a partir de las consideraciones paisajísticas visuales y territoriales, siendo independientes del plan del que formen parte. De modo que incluirán Unidades de Paisaje completas, con total independencia de cualquier tipo de límite administrativo (término municipal, lindes de propiedad, etc.).

Cuando se trate de unidades que pertenezcan a diferentes municipios o sean objeto de planificación por diferentes Administraciones que ya han sido objeto de Estudio de Paisaje aprobado definitivamente —en todo caso, dentro de la Administración valenciana—, se incorporarán las determinaciones del aprobado definitivamente en el que esté en tramitación. En el caso en que ambos estén en tramitación, las Administraciones responsables están obligadas a coordinar sus actuaciones con el fin de garantizar el tratamiento único para cada Unidad de Paisaje. La falta de acuerdo entre diferentes Administraciones será resuelta por el Consell a propuesta de la Consellería competente en materia de ordenación de territorio y paisaje.

Sin duda, la extensión de las previsiones legislativas paisajísticas en el total de las Comunidades Autónomas, y la contemplación de un tratamiento recíproco en estos casos en los que es precisa la coordinación interadministrativa, completarían el círculo en torno a la protección de las Unidades de Paisaje, con independencia de su ubicación administrativa.

c) *Objetivos de calidad paisajística.*

Uno de los principales objetivos del Estudio de Paisaje es la fijación de los objetivos de calidad paisajística, que constituye parte de su contenido.

Los objetivos de calidad paisajística se fijan a partir del valor paisajístico que se otorga para cada Unidad de Paisaje y Recursos Paisajísticos en base a los criterios analizados. Cada Unidad o recurso ha de tener uno de los siguientes objetivos —art. 38 Reglamento—:

- Conservación y mantenimiento del carácter existente.
- Restauración del carácter.
- Mejora del carácter existente a partir de la introducción de nuevos elementos o la gestión de los existentes.
- Creación de un nuevo paisaje.
- Una combinación de los anteriores.

D) *Las medidas y acciones para el cumplimiento de los objetivos de calidad paisajística de los Estudios de Paisaje.*

a) *Los Catálogos de Paisajes.*

Los Estudios de Paisaje han de contener un Catálogo de Paisajes, aunque este último también puede ser, como más adelante veremos, un instrumento independiente. Los Catálogos de Paisajes pertenecientes a Estudios de Paisaje se tramitan conjuntamente con ellos, conforme prevé el artículo 92 de la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, de la Generalitat, Urbanística Valenciana, cuando acompañen a planes urbanísticos de ámbito supramunicipal o aquellos de ámbito intermunicipal que se tramiten de forma independiente. Cuando acompañen a Planes de Acción Territorial, se tramitarán conjuntamente con éstos, siendo necesario que el documento sometido a información pública contenga la documentación completa e informe previo de la Consellería competente en relación al Plan de Participación Pública; la delimitación, caracterización y valoración de las Unidades de Paisaje y Recursos Paisajísticos y el Sistema de Espacios Abiertos.

En el ámbito local o regional, y al margen de los anteriores planes, se acogen los Catálogos paisajísticos, para cuya aprobación se sigue el procedimiento general —los de ámbito local— o bien el procedimiento de los planes especiales —los de ámbito regional—. La cuestión de la eficacia de estos Catálogos en cuanto a ser instrumentos para la protección del paisaje estará, sin duda, en el procedimiento que se siga para la incorporación de los paisajes a esos inventarios o Catálogos paisajísticos y en los efectos que de esa incorporación pueden derivarse de cara a ulteriores acciones sobre esos paisajes.

b) *Sistema de Espacios Abiertos.*

Una de las medidas de los Estudios de Paisaje es precisamente la de delimitar el denominado Sistema de Espacios Abiertos o conjunto integrado y continuo de espacios en general, libres de edificación, de interés medioambiental, cultural, visual, recreativo, y las conexiones ecológicas y funcionales que los relacionan entre sí —art. 41 Reglamento—. Tiene por objeto proveer de áreas recreativas al aire libre, proteger áreas y hábitats naturales, así como «el patrón ecológico del lugar» y los valores culturales y paisajísticos, mejorar el paisaje visual y preservar zonas de transición físicas y visuales entre distintos usos y actividades —art. 41—.

La inclusión de un terreno en el Sistema de Espacios Abiertos es independiente de su clasificación o calificación urbanística, pero la ordenación que se establezca debe garantizar el carácter de espacio abierto. En todo caso, este sistema constituye una zona de Ordenación Urbanística a los efectos de la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, de la Generalitat, Urbanística Valenciana.

Todo el Sistema de Espacios Abiertos ha de incluir —salvo excepcionalidad motivada—:

- Los elementos incluidos en el Catálogo de Paisajes.
- Las conexiones ecológicas y funcionales o franjas de terreno que conectan los espacios y que aun no teniendo elementos de singularidad manifiesta paisajística, o incluso se encuentren degradados, se consideran necesarios como áreas de conexión entre los espacios de interés para lograr una continuidad física, ecológica y funcional. En todo caso, se incluyen la red hídrica, senderos históricos, vías pecuarias, infraestructuras y similares y los corredores verdes.

c) *Normas de Aplicación Directa y Normas de Integración Paisajística.*

La Ley valenciana se refiere a las Normas de Aplicación Directa en el medio rural, que el Reglamento amplía con alcance general a Normas de Aplicación Directa relativas a diversos ámbitos con limitaciones relativas a las construcciones, situación y dimensiones de los edificios, suelo no urbanizable, edificaciones, lugares de ubicación de construcciones, anuncios, carteles, vallas y armonización con construcciones tradicionales, de aplicación directa, pero sin concretar la Administración que puede ejecutarlas.

No obstante, integrándose en la ordenación del régimen local, la Ley valenciana de protección del paisaje acoge una serie de Normas de Aplicación Directa a los entes locales de carácter rural, prohibiendo que se realicen construcciones que presenten características tipológicas o soluciones estéticas propias de las zonas urbanas. Sin embargo, esta prohibición no es tan radical como inicialmente podría pensarse, ya que se establece una

excepción amplia a dicha prohibición —«salvo en los asentamientos rurales que admitan dicha tipología»—.

Asimismo, se establece la prohibición de colocación y mantenimiento de anuncios, carteles y vallas publicitarios, aunque asimismo excepcionada en el supuesto más que criticable en que dichos anuncios, carteles o vallas tengan carácter institucional y fin indicativo o informativo, con las características que fije, en su caso, la Administración competente. No se entiende el porqué de esta excepción por cuanto la publicidad institucional parece que debiera tener las mismas limitaciones paisajísticas que cualquier otra. Asimismo, se excepciona en los supuestos de dominio público cuando cuente con expresa autorización demanial y no represente un impacto paisajístico. Lo que no se explicita es si ese juicio también es directamente aplicable o requiere de algún otro control.

Finalmente, como norma de aplicación directa en el medio rural se prevé con aplicación directa que las nuevas edificaciones armonicen con las construcciones tradicionales y con los edificios de valor etnográfico o arquitectónico que existieran en su entorno inmediato, debiendo tener todos sus parámetros exteriores y cubiertas terminados, empleando formas, materiales y colores que favorezcan una mejor integración paisajística, si bien, asimismo, con el matiz de que ello no suponga la renuncia a lenguaje arquitectónico alguno.

Pero añadido a lo anterior, y como una medida o acción más de cada Estudio de Paisaje, se han de concretar, desarrollar y definir con detalle las³⁷ Normas de Integración Paisajística, a las que el Reglamento de 2006 se refiere en Título aparte de forma conjunta con las Normas de Aplicación Directa, aunque estas últimas no aparecen como medida o acción específica como contenido de los Estudios de Paisaje, entre otros motivos porque, efectivamente, tienen la virtualidad de ser aplicadas directamente, se entiende que al menos, por el ente local.

Las Normas de Integración Paisajística se concretan para cada Unidad de Paisaje a través de los instrumentos de paisaje, acogiendo los criterios a los que los planes y proyectos deberán ajustarse, «salvo que existan motivos de interés público generales o derivados de la estructura del paisaje en dicha unidad que justifiquen su excepción, lo que deberá motivarse expresamente en el planeamiento o acto de ejecución que las excepciones». Todos los instrumentos de paisaje se han de ajustar a estas normas y las desarrollarán con carácter específico para cada ámbito de estudio, debiendo justificar su adecuado cumplimiento mediante las acciones correspondientes.

Dada la mayor importancia de la planificación territorial y urbanística en sectores en cuyos instrumentos de planificación ha de integrarse el paisaje, la Ley valenciana especifica qué criterios han de tenerse en cuenta en los instrumentos de ordenación territorial que se aprueben. No obstante,

³⁷ En ese diseño se considerarán aspectos tales como el diseño de los elementos del proyecto: extensión, altura, volumen, distancias entre elementos, retranqueos, colores y texturas, o el diseño del asentamiento y entorno del proyecto: diseño de la topografía y plantaciones en el entorno del proyecto para lograr su integración en el paisaje.

deja la puerta abierta para que alguno —o quizá la mayoría— de estos criterios no se tenga en cuenta, ya que prevé la excepción de que «existan acreditadas razones de interés público». Pero incluso existiendo tales razones, habría que opinar que las razones paisajísticas asimismo lo son, por lo que, en definitiva, el juicio estaría en sopesar qué razón de interés público tendría finalmente más peso para no incluir en el Estudio de Paisaje los criterios que enumera la Ley. De otro lado, la utilización de la expresión «procurar» también abre la posibilidad de que no se incorporen al Estudio de Paisaje todos los criterios apuntados, aunque no se llega a comprender qué puede impedir que no se incorpore alguno o algunos de estos criterios si realmente se procura.

En todo caso, parece que estos mismos criterios deberían ser tenidos en cuenta no sólo en la planificación territorial y urbanística, como exige la Ley, sino también en la planificación de todos aquellos sectores que afectan al paisaje y que, en definitiva, deberían ser integrados en esa ordenación.

Aunque la Ley se refiere a criterios o normas generales de integración paisajística, estamos ante limitaciones que habrán de ser tenidas en cuenta en la ordenación territorial y urbanística y que habrán de incorporarse a estos planes y actuaciones:

- Adecuación a la pendiente natural del terreno.
- Impedir la construcción sobre elementos dominantes o en la cresta de las montañas, bordes de acantilados y cúspide del terreno, salvo las obras de infraestructuras y equipamientos de utilidad pública.
- Incorporación de los elementos topográficos significativos como condicionante del proyecto, tales como laderas y resaltes del relieve, cauces naturales, muros, bancales, caminos tradicionales y análogos.
- Integración de la vegetación y del arbolado preexistente y, en caso de desaparición, establecimiento de medidas compensatorias.
- Preservación de los hitos y elevaciones topográficas, manteniendo su visibilidad y reforzando su presencia como referencias visuales del territorio y su función como espacios de disfrute escenográfico.
- Mantenimiento del paisaje agrícola tradicional y característico de los espacios rurales por su contribución a la variedad del paisaje e integración en él de las áreas urbanizables previstas.
- Mantenimiento del paisaje abierto y natural, sea rural o marítimo, de las perspectivas que ofrezcan y del entorno.

El Reglamento —arts. 20 y ss.— desarrolla estos criterios en tres apartados:

- Integración en la topografía y vegetación o los criterios relativos a las pendientes, crecimientos urbanísticos y construcciones, elementos topográficos y, en general, las limitaciones a las que deberá sujetarse cualquier actuación con incidencia en el territorio en relación a vegetaciones, paisajes tradicionales, etc.

- Visualización y acceso al paisaje o criterios para que las posibles actuaciones sobre el territorio respeten el carácter abierto y natural del paisaje agrícola, rural o marítimo; la preservación de los hitos y elevaciones como laderas, cerros, montañas, sierras o similares; armonización de las construcciones de las inmediaciones con inmuebles de carácter histórico, artístico, arqueológico, típico o tradicional, etc.
- Paisaje urbano. Esto es, las previsiones que pretenden que el planeamiento municipal a partir de los Estudios de Paisaje propicie una estructura urbana adecuada para lograr la integración de los núcleos de población en el paisaje que ordena. Asimismo, ha de definir las condiciones tipológicas, justificándolas en las características morfológicas de cada núcleo, y contener determinaciones que permitan el control de la escena urbana, especialmente sobre aquellos elementos que la puedan distorsionar, como medianeras, retranqueos, vallados, publicidad, toldos y otros de naturaleza análoga.

De otro lado, en su artículo 42, el Reglamento concreta la Ley en el sentido de especificar que la Norma de Integración Paisajística ha de conseguir la integración paisajística en relación con la regulación de:

- Los usos del suelo, las densidades, alturas y volúmenes, el uso de tipologías arquitectónicas y morfologías urbanas, así como el empleo de materiales, texturas y colores.
- La corrección de conflictos paisajísticos existentes para la mejora de los ámbitos degradados, especialmente los existentes en las periferias de los núcleos y en las conurbaciones propias de las aglomeraciones urbanas.
- La restauración o rehabilitación de los ámbitos deteriorados.
- Régimen jurídico de los elementos catalogados.
- Régimen de usos y ordenación en el Sistema de Espacios Abiertos.

d) *Programas de Paisaje.*

Los Programas pueden tramitarse de forma independiente o como parte de los Estudios de Paisaje o de los Estudios de Integración Paisajística, como veremos más adelante analizando sus modalidades.

Los Estudios de Paisaje han de incluir la definición de los denominados Programas de Paisaje que hayan de ser objeto de ejecución prioritaria para garantizar la preservación, mejora o puesta en valor de los paisajes por su valor natural, visual, cultural o urbano o por su estado de degradación. Los Programas han de concretar las medidas, actuaciones y proyectos de paisaje necesarios para cumplir con los objetivos de calidad paisajística definidos para el ámbito de estudio.

La determinación del Programa —señala el art. 43 del Reglamento— se

ha de incluir como ficha entre los documentos del Plan urbanístico o territorial al que acompañe el Estudio.

E) *Los Estudios de Integración Paisajística.*

a) *Características de los Estudios de Integración Paisajística.*

Otro instrumento para la protección, ordenación y gestión del paisaje, conjuntamente con los Planes de Acción Territorial y los Estudios de Paisaje, son los denominados Estudios de Integración Paisajística, que se elaboran cuando los planes prevean crecimientos urbanos o se trate de planes y proyectos de infraestructuras —arts. 11.3 de la Ley y 48 del Reglamento—. Se trata con ello no tanto de impedir este tipo de planes o proyectos como de valorar la incidencia en el paisaje en estos casos, proponiendo medidas correctoras y compensatorias de los impactos paisajísticos de forma que hagan viable el proyecto. De ahí que incluyan la denominada Valoración de la Integración Paisajística —que analiza y valora la capacidad o fragilidad de un paisaje para acomodar los cambios producidos por la actuación sin perder su valor o carácter paisajístico— y la Valoración de la Integración Visual —que analiza y valora los cambios en la composición de vistas hacia el paisaje como resultado de la implantación de una actuación, de la respuesta de la población a esos cambios y de los efectos sobre la calidad visual del paisaje existente—.

El Estudio de Integración Paisajística siempre ha de incorporarse a los siguientes instrumentos:

- Al planeamiento urbanístico de desarrollo contemplado en la Ley de Urbanismo valenciana.
- A las solicitudes de licencias urbanísticas dentro de los conjuntos y sus entornos declarados Bienes de Interés Cultural y dentro de los Espacios Naturales Protegidos.
- A las solicitudes de Declaraciones de Interés Comunitario.
- Autorizaciones y licencias en suelo no urbanizable no incluidas en los ámbitos anteriores.
- A los proyectos sometidos a evaluación de impacto ambiental
- A los proyectos de infraestructuras u obras públicas.

El ámbito de estos estudios abarca, para cada plan, proyecto o actuación para los que es obligatoria su realización, la Unidad o Unidades de Paisaje completas afectadas por la cuenca visual³⁸ de la actuación, tanto en su fase de construcción como de explotación —art. 51 Reglamento—.

³⁸ Se entiende por cuenca visual aquella parte del territorio desde donde es visible la actuación y que se percibe espacialmente como una unidad definida generalmente por la topografía y la distancia. Puede contener, a su vez, una parte de una Unidad de Paisaje, una Unidad completa o varias Unidades de Paisaje.

El contenido de los Estudios de Integración Paisajística se ha de adaptar a cada tipo de proyecto y al paisaje donde se ubican, incluyendo:

- el Plan de Participación Pública;
- la descripción y definición del alcance de la actuación;
- la delimitación del ámbito de estudio, caracterizando las Unidades de Paisaje y Recursos Paisajísticos afectadas;
- los planes y proyectos en trámite o ejecución en el mismo ámbito;
- la valoración de la integración paisajística³⁹;
- la valoración de la integración visual a partir de un análisis visual;
- la identificación de los impactos paisajísticos y visuales y la previsión de su importancia y magnitud;
- las medidas de integración y mitigación de impactos y programa de implementación.

b) *Los juicios de integración paisajística y visual.*

La valoración de la integración paisajística constituye el núcleo del juicio en que consiste determinar si una concreta actuación se integra o no en el paisaje, analizando la capacidad o fragilidad del paisaje para acomodar los cambios producidos por la actuación sin perder su valor o carácter paisajístico. La valoración, según apunta el artículo 54 del Reglamento valenciano, ha de tener en cuenta toda una serie de aspectos, a saber:

- Fuentes potenciales de impacto.
- Identificación de los impactos potenciales.

³⁹ Una actuación se considera, según el artículo 50 del Reglamento, integrada en el paisaje si no afecta negativamente al carácter del lugar y no impide la posibilidad de percibir los recursos paisajísticos. Se entiende que una actuación no se integra en el paisaje, y consiguientemente produce impacto paisajístico y visual, cuando se dan una o varias de las circunstancias siguientes:

- Incumple las Normas de Integración Paisajística del Título II del Reglamento.
- Falta de adecuación de la actuación al Estudio de Paisaje o Catálogo de Paisajes, por incumplimiento de las Normas de Integración Paisajística de aquél definidas para las Unidades de Paisaje donde se localiza la actuación o para las reguladas en el Reglamento, o falta de adecuación a los criterios que determinaron la inclusión de un espacio en el Catálogo.
- Bloquea o genera un efecto adverso sobre algún recurso paisajístico.
- Crea deslumbramientos o iluminación que afectan a recursos visuales.
- Disminuye la integridad en la percepción de un elemento patrimonial cultural, o afecta negativamente a su significado histórico.
- Difiere y contrasta significativamente del entorno donde se ubica y reduce el valor visual del paisaje por su extensión, volumen, composición, tipo, textura, color, forma, etc.
- Domina, alterando negativamente, la composición del paisaje o sus elementos percibidos desde un punto de observación principal.

- Caracterización y magnitud de cada uno de ellos, tanto en la fase de construcción como en su funcionamiento, para diferentes horizontes temporales⁴⁰.

La sensibilidad que tiene el paisaje al cambio ha de tener en cuenta toda una serie de elementos: la singularidad o escasez de los elementos del paisaje, considerados a escala regional o local; la capacidad de transformación de esas unidades o recursos a acomodar cambios sin perder su carácter, y los objetivos de calidad de las Unidades de Paisaje del ámbito de estudio. La valoración conlleva clasificar la importancia de los impactos —antes y después de la aplicación de las medidas correctoras— combinando la magnitud del impacto y la sensibilidad del paisaje, de modo que el impacto puede ser sustancial, moderado, leve e insignificante, y para corregir ese impacto se prevén ciertas medidas correctoras consistentes en:

- proponer una localización diferente;
- una ordenación diferente;
- un diseño alternativo o modificaciones del diseño.

Diferente a la valoración de la integración paisajística es la denominada valoración de la integración visual, que enjuicia específicamente el posible impacto visual de una actuación en el paisaje en función de la visibilidad de la actuación, constituyendo por tanto su objeto no tanto el paisaje, sino la vista que podemos percibir del mismo, identificando impactos visuales en función de una serie de factores: el bloqueo de vistas hacia recursos paisajísticos; la mejora de la calidad visual, o los reflejos de la luz solar o luz artificial.

El juicio o valoración de la integración visual contiene un análisis de las vistas desde los principales puntos de observación y la valoración de la variación en la calidad de las vistas debida a la nueva actuación. De otro lado, clasifica la importancia de los impactos atendiendo a la magnitud de los mismos y la sensibilidad de los receptores como impactos sustanciales, moderados, leves e insignificantes, y asimismo identifica el potencial de las medidas correctoras, haciendo la predicción de la importancia del impacto al paisaje, antes y después de la aplicación de las medidas correctoras, como sucede respecto al propio impacto paisajístico.

⁴⁰ Aquí se han de analizar al menos una serie de factores tales como la escala de la actuación y la extensión física del impacto; la bondad o efecto beneficioso o adverso del impacto sobre el valor del paisaje; la incidencia, identificando los impactos directos sobre elementos específicos del paisaje e indirectos sobre el «patrón» que define el carácter del lugar; la duración del impacto; la permanencia o el carácter reversible o irreversible del impacto; la individualidad, indicando el carácter singular o acumulativo con otros del impacto —art. 54.2.c) Reglamento—.

c) *Las Medidas de Integración en el Paisaje y Programa de Implementación.*

Diferentes a las medidas correctoras, que, como hemos visto, tienen por finalidad evitar, reducir o compensar los impactos negativos paisajísticos y visuales, son las que el Reglamento valenciano considera Medidas de Integración en el Paisaje, que no sólo mitigan los impactos paisajísticos y visuales, sino también pretenden mejorar el paisaje y la calidad visual del entorno. A pesar de este plus, sin embargo, el Reglamento sólo enumera las Medidas de Integración «para evitar o mitigar el impacto paisajístico o visual»:

- La localización y ordenación en el paisaje. La actuación se localizará, preferentemente, fuera del campo visual de un recurso paisajístico.
- El diseño formal de la actuación y de su implantación en el paisaje, en el caso de que no pueda localizarse en otro lugar⁴¹.

No obstante el objetivo de estas normas, el Reglamento deja las puertas abiertas a la excepcionalidad, ya que cuando los impactos sean importantes e inevitables y no se puedan aplicar medidas correctoras efectivas, de forma excepcional, por su interés público, «se pueden proponer actuaciones alternativas de mejora del paisaje en la misma cuenca visual o en otra». Solución ésta que devalúa la protección prevista en artículos anteriores. Estas últimas medidas pueden ser, entre otras: la retirada de artefactos que degradan el paisaje; la regeneración de zonas degradadas existentes; la apertura de nuevas vistas hacia los recursos escénicos de la zona; el acondicionamiento de miradores o recorridos escénicos u otros de naturaleza similar —art. 56.4—.

El coste, la financiación, la puesta en práctica, dirección y mantenimiento de las medidas que se propongan han de quedar perfectamente definidos en el denominado Programa de Implementación, que ha de definirse para cada una de las medidas a realizar, señalando los horizontes temporales y económicos.

Si se trata de una actuación de iniciativa pública, el coste previsto en este Programa de Implementación se incorpora al plan o proyecto como parte de su presupuesto. Incluso se prevé que la Administración competente reclame garantía financiera en cuantía suficiente para asegurar la realización de actuaciones privadas que supongan impacto paisajístico o visual.

⁴¹ En ese diseño se considerarán aspectos tales como el diseño de los elementos del proyecto: extensión, altura, volumen, distancias entre elementos, retranqueos, colores y texturas, o el diseño del asentamiento y entorno del proyecto: diseño de la topografía y plantaciones en el entorno del proyecto para lograr su integración en el paisaje.

F) *Programas de Paisaje.*

Conjuntamente con los Catálogos, a los que ya nos hemos referido como parte de los Estudios de Paisaje pero que también pueden ser tramitados como instrumento independiente, los Programas de Paisaje constituyen asimismo un instrumento de protección, ordenación y gestión del paisaje que pueden formar parte de un Estudio de Paisaje o Estudio de Integración Paisajística o tramitarse de forma independiente.

Los Programas de Paisaje concretan las actuaciones que, en definitiva, garantizan la preservación, mejora y puesta en valor de los paisajes que, por su valor natural, visual, cultural o urbano, requieren intervenciones específicas e integradas. Por tanto, son Programas que van más allá de las previsiones de las medidas de integración paisajística a que se concretan los Programas de Implementación, ya que su contenido es más amplio al establecer los «compromisos» temporales, económicos, financieros y administrativos relativos a las siguientes cuestiones:

- La preservación de los paisajes que requieren intervenciones específicas.
- La mejora paisajística de los núcleos urbanos, las periferias y vías de acceso a los núcleos urbanos, así como la eliminación, reducción y traslado de los elementos, usos y actividades que los degradan.
- La puesta en valor del paisaje singular de cada lugar como recurso turístico.
- El mantenimiento, mejora y restauración de los paisajes forestales, agropecuarios y rurales.
- La articulación armónica de los paisajes.
- La elaboración de proyectos de mejora paisajística de áreas degradadas, de actividades industriales y comerciales y de las infraestructuras, especialmente las de transporte y tendidos aéreos.
- El fomento de las actuaciones de las Administraciones locales y de las entidades privadas en la protección, ordenación y gestión del paisaje.
- La adquisición de suelo para incrementar el patrimonio público de suelo en las áreas que se consideren de interés para la gestión paisajística.
- La mejora paisajística de entornos históricos y arqueológicos.
- La mejora paisajística de los suelos forestales, entornos rurales y de las explotaciones agropecuarias.

La iniciativa en la tramitación de estos Programas corresponde a los Ayuntamientos cuando sean financiados con los fondos procedentes de la enajenación del aprovechamiento urbanístico resultante de la gestión del suelo urbanizable, del canon y compensaciones por instalaciones en el suelo no urbanizable, y los financiados con la mitad destinada al propio municipio o a otros vinculados territorialmente a él procedente de la adquisi-

ción de cuotas de sostenibilidad a que se refiere el artículo 84.2 de la Ley de Paisaje valenciana. También pueden tramitarse a iniciativa de la Comunidad cuando se trate de programas financiados por el Fondo de Equidad Territorial a que se refiere la propia Ley —art. 74—.

La tramitación de dichos Programas es la misma que la establecida para los planes parciales en la legislación urbanística valenciana.

Dentro de estos Programas de Paisaje, la Ley se refiere a los denominados Programas de Imagen Urbana, que regula el Reglamento en el artículo 65, y a los denominados Programas de Restauración Paisajística, que señala el Reglamento han de ser propuestos por particulares en los programas para el desarrollo de actuaciones integradas que, en su caso, formulen, pudiendo ser presentados de forma específica o como anexo de los planes parciales o de reforma interior.

a) *Programas de Imagen Urbana.*

El planeamiento urbanístico no integraría de forma adecuada la protección del paisaje si no se hiciera la previsión de que el planeamiento municipal así lo hiciera. Esta protección llega, en el caso del paisaje urbano, incluso a los aspectos del logro de un mayor atractivo, lo que supone, en definitiva, la incorporación de criterios estéticos a los documentos de planificación.

No obstante, la Ley valenciana simplemente se refiere a la necesidad de que dicho planeamiento propicie una estructura urbana adecuada para lograr la integración de los núcleos de población en el paisaje que los rodea, definiendo sus bordes urbanos, silueta y accesos desde las principales vías de comunicación —art. 35.1—.

El contenido paisajístico del planeamiento municipal ha de ser, pues, el siguiente:

- condiciones tipológicas;
- normas aplicables a los espacios públicos y al viario para mantener las principales vistas y perspectivas del núcleo urbano;
- elementos valiosos del entorno en la escena urbana, así como las posibilidades de visualización desde los espacios construidos, y, finalmente,
- determinaciones que permitan el control de la escena urbana, especialmente sobre aquellos elementos que la puedan distorsionar, como medianerías, retranqueos, vallados, publicidad, toldos, etc.

Además, en la incorporación de los criterios estéticos, los documentos de planificación urbanística han de delimitar ámbitos para el desarrollo de Programas de Imagen Urbana destinados a mejorar la calidad y el atractivo de los espacios más emblemáticos de los cascos urbanos y de su entorno inmediato.

Para que la Administración pueda controlar el resultado de la acción que se proyecta, ésta podrá exigir la utilización de técnicas de modelización y previsualización —art. 35.4—. De tal manera que los Proyectos de Imagen Urbana —que se entiende se tramitan como un programa de paisaje— pueden contener toda una serie de medidas y proyectos que ponen realmente de manifiesto las posibilidades de mejora y calidad del paisaje urbano valenciano, más allá, desde luego, de las posibles medidas correctoras:

- La secuencia visual de los accesos al núcleo urbano.
- La «silueta urbana»⁴² a partir de las características de su línea envolvente, sus hitos sobresalientes, rasgos volumétricos y cromatismo de la edificación, especialmente en núcleos de valor histórico o tradicional.
- La formalización de un borde claro entre la zona edificada del casco urbano y el campo abierto.
- La incorporación a la escena urbana y puesta en valor de los elementos naturales e históricos que identifican al núcleo urbano.
- La configuración y conexión de un sistema de espacios públicos abiertos que estructure y conecte viario, espacios libres y equipamientos con recorridos peatonales, creando una imagen unitaria y ordenada del casco urbano.
- La seguridad peatonal y la comodidad para el uso de los espacios públicos del núcleo urbano mediante el tratamiento de pavimentos, mobiliario urbano, plantación de árboles y creación de paseos peatonales.

b) *Programas de Restauración Paisajística.*

A ellos se refiere el artículo 27.3 de la Ley para señalar que pueden proponerlos los particulares —se entiende que también financiarlos— dentro de los programas para el desarrollo de actuaciones integradas que, en su caso, formulen, tal y como luego concreta el artículo 64.2 del Reglamento. Sin embargo, su desarrollo es muy exiguo, teniendo en cuenta que sólo regula su contenido —art. 66—, que puede referirse, entre otros, a la recuperación de paisajes degradados en entornos urbanos o naturales por abandono o cese de actividades productivas, deterioro del suelo o su cubierta, actividades y elementos impropios, catástrofes naturales, deterioro de la escena o de la vista de elementos singulares, implantación de infraestructuras e instalaciones publicitarias y otros de naturaleza análoga.

⁴² La controvertida cuestión de la silueta ya se está planteando como un problema específico en municipios de una cierta singularidad que carecen de la cobertura de una legislación paisajística, pues ni la legislación urbanística, ni la medioambiental, ni la de ordenación territorial acogen la protección o limitaciones que de esa silueta —*sky line*— han de derivarse.

4. *Otros instrumentos de ordenación territorial que afectan al paisaje*

No siendo específicamente instrumentos de ordenación paisajística, sino calificados por la Ley como instrumentos de ordenación territorial en los que el paisaje es un elemento más, sin duda resultan fundamentales, de un lado, el Sistema de Información Territorial y, de otro, el Instituto de Estudios Territoriales y del Paisaje.

A) *El Sistema de Información Territorial.*

El Sistema de Información Territorial no sólo constituye un elemento esencial en la ordenación del territorio con carácter global, sino en la propia gestión del territorio y del paisaje en cuanto instrumento que facilita la toma de decisiones que, en la línea apuntada por la Gobernanza, permitirá articular con mayor coherencia y eficacia la acción administrativa en este ámbito.

Es ciertamente un instrumento novedoso y muy ambicioso por cuanto trata de integrar y, asimismo, de divulgar información muy diversa que afecta al territorio en una amplia concepción:

- Situación física del territorio.
- El paisaje.
- El patrimonio cultural.
- Riesgos y aptitudes.
- Modos y asentamientos.
- Vivienda.
- Grados de ocupación.
- Distribución espacial de actividades.
- Afecciones.
- Cualesquiera otras circunstancias de interés territorial.

Se configura como un servicio público con vocación compleja al servicio de la función pública de ordenación territorial, que sin duda exigirá la constante actualización de la cartografía temática del medio físico, del paisaje, de los asentamientos de población, vivienda, actividades económicas, infraestructuras y transporte, equipamientos, planeamiento territorial o urbanístico y sectorial —art. 62—.

El sistema registral actual que ofrece el Registro de la Propiedad Inmobiliaria⁴³, como medio de información territorial que es, ya ofrece datos en

⁴³ De hecho, es evidente que otros registros administrativos son asimismo, y con carácter previo, instrumentos al servicio de la sostenibilidad. Vid. «El Registro de la Propiedad y Mercantil como instrumento al servicio de la sostenibilidad», *Expert's Corner Report* realizado por el Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España para la Agencia Europea de Medio Ambiente (Dir. J. L. SALAZAR MAÑEZ), Copenhague, 2002.

relación con muchos de los conceptos que se pretende integrar en este sistema, aunque también ofrece otros que en nada tienen que ver con él. Ello va a suponer, sin duda, una superposición de información que puede crear problemas básicamente en torno a la veracidad de los que figuren en unos u otros instrumentos porque, además, la Ley valenciana habilita para que, de forma recíproca, el propio sistema pueda exigir de los agentes territoriales, organismos públicos, concesionarios o particulares que le faciliten la información que se les solicite para mejorar el funcionamiento del mismo, lo que, sin duda, es un objetivo ambicioso por integrador del conjunto de la información territorial.

La información que suministra el Sistema de Información Territorial valenciano debe utilizarse en la elaboración de los instrumentos de planeamiento urbanístico y territorial, salvo cuando, con ocasión de la redacción del planeamiento de que se trate, se efectúen análisis más detallados del territorio, en cuyo caso las decisiones podrán fundamentarse en la información proporcionada por éstos. Esto quiere decir que un mayor detalle en la información puede contradecir o, en el mejor de los casos, matizar la que consta en ese Sistema integrado que es el de Información Territorial, y esa mayor información, sin duda, puede tener muy diversas fuentes: información de registros más especializados; falta de actualización real del Sistema; falta de coordinación del Sistema con el Instituto Cartográfico valenciano o con Instituto de Estudios Territoriales y del Paisaje, entre otras.

Resulta llamativo, no obstante todo ello, que el Reglamento de 2006 no se refiera a este instrumento informativo como medio de acceso a la información que prevé como mecanismo de participación en todos los procesos que afecten al paisaje, en sus artículos 10 y siguientes. La mayor complejidad de este sistema quizá ha llevado a la opción más fácil, aunque limitada de contenido, de permitir el acceso a una información más reducida a través de la página web a la que se refiere el artículo 11.2 del Reglamento.

B) *El Instituto de Estudios Territoriales y del Paisaje.*

Asimismo, como instrumento de ordenación territorial no específico del paisaje se crea el denominado Instituto de Estudios Territoriales y del Paisaje, como organismo autónomo de carácter mercantil adscrito a la Consellería competente en materia de territorio que tiene por objeto el análisis, diagnóstico y formulación de propuestas y alternativas para la ordenación territorial de la Comunidad Valenciana. Se integra en la Red Europea de Observatorios Territoriales y cooperará estrechamente con la Secretaría Permanente de esta Red Europea y con el Observatorio Nacional Español —art. 65—.

Las funciones que en el área de paisaje tendrá este Instituto son:

- Informar los planes de paisaje, Programas de Imagen Urbana, inventarios y catálogos.

- Establecer criterios técnicos para su elaboración.
- Detectar los problemas relativos al paisaje, proponiendo las acciones de protección, gestión u ordenación que resulten más adecuadas para la toma de decisiones.
- Seguimiento de las acciones adoptadas para evaluar la eficacia de las políticas de paisaje.
- Impulsar y fomentar campañas de concienciación, divulgación y formación.

Su composición a partir de la división técnica entre el paisaje y el territorio se desarrollará mediante decreto del Consejo de la Generalitat.

INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES

1. **Temas de interés.** La *Revista de Administración Pública* publica trabajos de investigación originales sobre Derecho Administrativo, Administración Comparada e Historia de la Administración.
2. **Envío de originales.** Los trabajos deberán ser originales e inéditos; en caso de ser publicados una vez enviados a esta Secretaría, los autores deberán notificarlo y proceder a la retirada de los mismos. Se enviarán en lengua castellana, escritos en Microsoft Word o en formato compatible. Se harán llegar, en todo caso, en papel (una copia) y, además, en soporte electrónico, bien sea en disquete o CD-ROM, a nombre de la Secretaría de la *Revista*, a la dirección: CEPC, Plaza de la Marina Española, 9, 28071 MADRID, o por correo electrónico a la dirección **public@cepc.es**. Sólo se tomarán en consideración por el Consejo de Redacción aquellos trabajos que se hayan enviado, directamente, a la dirección de la *Revista* antes indicada.
3. **Formato.** Los originales deberán ir escritos a espacio y medio, en letra Times New Roman tamaño 12. La extensión total no debiera superar las 40 páginas (10.000 a 12.000 palabras), incluidos notas a pie de página, bibliografía y apéndices en su caso. La primera página incluirá el título, nombre del autor o autores, filiación académica, direcciones de correo ordinario y electrónico y teléfonos de contacto. En una segunda página se presentarán dos resúmenes, en español e inglés, de unas 120 palabras cada uno y con tres a cinco palabras clave (en los dos idiomas).
4. **Normas de edición:**
 - a) **Bibliografía.** Las referencias bibliográficas, que se limitarán a las obras citadas en el trabajo, se ordenarán alfabéticamente por el primer apellido, en mayúsculas, del autor, bajo el título «Bibliografía» y al final del original. Ejemplo:

PÉREZ PÉREZ, Luis (2005): «La convalidación de los actos administrativos», *Revista de Administración Pública*, 151, págs. 9-30.

PÉREZ PÉREZ, Luis (2004): *Derecho Administrativo*, Madrid, CEPC.

Si se citan dos o más obras de un determinado autor publicadas en el mismo año, se distinguirán por medio de una letra. Ejemplo: PÉREZ PÉREZ, Luis (2005a) y PÉREZ PÉREZ, Luis (2005b).
 - b) **Notas a pie de página.** Todas las notas irán a pie de página, numeradas mediante caracteres arábigos y en formato superíndice. Tras la primera referencia bibliográfica completa, sólo se incluirá su forma abreviada. Ejemplo: PÉREZ PÉREZ, Luis (2005): 90.
5. **Reseñas de libros.** La *Revista de Administración Pública* acepta sugerencias sobre libros para su reseña, cuya extensión no podrá superar las 5 páginas.
6. **Proceso de publicación.** La *Revista de Administración Pública* decidirá, a través de su Consejo de Redacción, la publicación de los trabajos requiriendo, en los casos en los que lo considere necesario, informes de evaluadores externos. Los autores de artículos aceptados para publicación podrán ser requeridos para la corrección de pruebas de imprenta, que habrán de ser devueltas en el plazo de 5 días. No se permitirá la introducción de cambios sustanciales en las pruebas, quedando éstos limitados a la corrección de errores con respecto a la versión aceptada.
7. **Copyright.** El autor o los autores ceden a la *Revista*, en exclusiva, los derechos de reproducción en revistas científicas de los textos admitidos.
8. **Advertencia.** Cualquier incumplimiento de las presentes Normas constituirá motivo para el rechazo del original remitido.

ISSN 0034-7639



9 770034 763905



00172

19,00 €