

Nº 24  
Cuarto trimestre 2020

# Gabilex

REVISTA DEL GABINETE  
JURÍDICO DE  
CASTILLA-LA MANCHA



© Junta de Comunidades de Castilla La Mancha

**REVISTA DEL GABINETE JURÍDICO  
DE CASTILLA-LA MANCHA**

**Número 24. Diciembre 2020**

---

**Revista incluida en Latindex, Dialnet, MIAR, Tirant lo Blanch**

**Solicitada inclusión en SHERPA/ROMEO y DULCINEA**

**Disponible en SMARTECA, VLEX y LEFEBVRE-EL DERECHO**

Editado por Vicepresidencia

D.L. TO 862-2014

ISSN 2386-8104

[revistagabinetejuridico@jccm.es](mailto:revistagabinetejuridico@jccm.es)

Revista Gabilex no se identifica necesariamente con las opiniones vertidas por sus colaboradores en los artículos firmados que se reproducen ni con los eventuales errores u omisiones.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley.

## DIRECCIÓN

### **D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> Belén López Donaire**

Directora de los Servicios Jurídicos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Letrada del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

## CONSEJO DE REDACCIÓN

### **D. Roberto Mayor Gómez**

Letrado-Director de los Servicios Jurídicos de las Cortes de Castilla-La Mancha.

### **D. Jaime Pintos Santiago**

Profesor de la Universidad a Distancia de Madrid (acreditado ANECA) y Director del Título de Especialista en Contratos Públicos. Abogado-Consultor. ([www.jaimepintos.com](http://www.jaimepintos.com))

Funcionario del Cuerpo Superior Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en excedencia.

### **D. Leopoldo J. Gómez Zamora**

Director adjunto de la Asesoría Jurídica de la Universidad Rey Juan Carlos.

Letrado del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.



## COMITÉ CIENTÍFICO

### **D. Salvador Jiménez Ibáñez**

Ex Letrado Jefe del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Ex Consejero del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

### **D. José Antonio Moreno Molina**

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha.

### **D. Isaac Martín Delgado**

Profesor Dr. Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha.

Director del Centro de Estudios Europeos "*Luis Ortega Álvarez*".

## CONSEJO EVALUADOR EXTERNO

### **D. José Ramón Chaves García**

Magistrado de lo contencioso-administrativo en Tribunal Superior de Justicia de Asturias.

### **D<sup>a</sup> Concepción Campos Acuña**

Directivo Público Profesional.



Secretaría de Gobierno Local del Excmo.  
Ayuntamiento de Vigo.

**D. Jordi Gimeno Bevia**

Profesor Dr. Derecho Procesal de la Universidad de  
Castilla-La Mancha.

Director Académico de Internacionalización de la  
Universidad de Castilla-La Mancha.

**D. Jorge Fondevila Antolín**

Jefe Asesoría Jurídica. Consejería de Presidencia y  
Justicia. Gobierno de Cantabria.

Cuerpo de Letrados.

**D. David Larios Risco**

Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La  
Mancha.





## SUMARIO

EDITORIAL	
El Consejo de Redacción.....	11

## **ARTÍCULOS DOCTRINALES**

### **SECCIÓN NACIONAL**

#### LAS MODIFICACIONES DE CONTRATOS PÚBLICOS EN LA LCSP 2017

D <sup>a</sup> Patricia Portero Hernández.....	15
--	----

#### CONTRATACIÓN PÚBLICA RESPONSABLE: ANÁLISIS CRÍTICO DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS EN LA REGIÓN DE CASTILLA-LA MANCHA

D <sup>a</sup> . Lucía Gómez García de la Torre.....	57
--	----

#### EL PAISAJE EN LA LEGISLACIÓN ESPAÑOLA. ESPECIAL MENCIÓN A CASTILLA-LA MANCHA

D. Alberto Campos Jiménez.....	95
--------------------------------	----

#### EL DERECHO DE ADAPTACIÓN DE JORNADA PARA LA CONCILIACIÓN DE LA VIDA LABORAL Y FAMILIAR, Y SU REDACCIÓN EN EL RDL 6\2019

D <sup>a</sup> Beatriz Sánchez-Girón Martínez .....	131
---	-----

#### EL RÉGIMEN JURÍDICO DEL REY EMÉRITO

D. Javier Garcés Urzainqui .....	183
----------------------------------	-----



**SECCIÓN INTERNACIONAL COORDINADA POR  
JAIME PINTOS SANTIAGO**

ESTUDIO SOBRE LAS ALIANZAS ESTRATÉGICAS Y  
COMERCIALES EN LA CONTRATACION PÚBLICA  
VENEZOLANA

D. Alejandro Canónico Sarabia .....277

**BASES DE PUBLICACIÓN.....340**



## EDITORIAL

En el número 24 de la Revista Gabilex, se incluyen en la sección nacional cinco artículos doctrinales que se suman a un trabajo de la sección internacional, todos ellos de máximo interés.

En primer lugar, debe destacarse el trabajo de D<sup>a</sup>. Patricia Portero Hernández con el artículo que lleva por título "Las modificaciones de contratos públicos en la LCSP." Como señala la autora se trata un aspecto fundamental tanto por la complejidad de su regulación como por el abuso de su uso en la práctica de la contratación pública.

A continuación, D<sup>a</sup> Lucía Gómez García de La Torre analiza en un trabajo brillante la contratación pública responsable: análisis crítico de las medidas adoptadas en la región de Castilla-La Mancha.

El siguiente artículo que podrán disfrutar los lectores corresponde a D. Alberto Campos Jiménez, que aborda el paisaje en la legislación española, con especial mención a Castilla-La Mancha, y la futura ley que lo regulará.



Beatriz Sánchez-Girón Martínez en su artículo “El Derecho de adaptación de jornada para la conciliación de la vida laboral y familiar, y su redacción en el RDL 6\2019” analiza cómo la normativa ha ampliado la regulación de algunos derechos laborales contenidos Estatuto de los Trabajadores. Una de estos derechos, el cual constituye el objeto de este trabajo, es la relativa al derecho de adaptación de la jornada laboral contenida en el artículo 34.8 ET, al objeto de modificar el horario laboral para que el trabajador pueda hacer frente a las responsabilidades familiares, sin reducir por ello el tiempo de trabajo efectivo y el salario.

D. Javier Garcés Urzainqui, analiza el régimen jurídico del Rey emérito. El autor realiza un análisis pormenorizado del proceso seguido para hacer efectiva la decisión tomada por el entonces monarca español de apartarse de la Jefatura del Estado.

Por último, la sección nacional se cierra con el trabajo de Alejandro Canónico Sarabia se centra en el estudio de las alianzas estratégicas y comerciales. Estas figuras asociativas se incorporan en las normas de contratación pública con el propósito de agilizar y simplificar algunos trámites y formas en la contratación, pensando en el beneficio del interés general. Los contratos de alianzas estratégicas y comerciales, previstos en las normas de la contratación pública para la adquisición de bienes, prestación de servicios y ejecución de obras, deben cumplir las reglas fundamentales de esa materia, lo que incluye sus principios generales.

El Consejo de Redacción



**REVISTA DEL GABINETE  
JURÍDICO  
DE CASTILLA-LA MANCHA**

**SECCIÓN NACIONAL**

**ARTÍCULOS DOCTRINALES**

Gabilex  
N° 24





## EL PAISAJE EN LA LEGISLACIÓN ESPAÑOLA. ESPECIAL MENCIÓN A CASTILLA-LA MANCHA

**D. Alberto Campos Jiménez**

Abogado

**Resumen:** El Convenio Europeo del Paisaje elaborado por el Consejo de Europa, aprobado en Florencia el 20 de octubre de 2000, supuso un hito en la introducción de la protección del paisaje en los ordenamientos jurídicos. La protección del medio ambiente había sido objeto de regulación, en mayor o menor medida, pero no así el paisaje, con igual importancia y que debía ser objeto de regulación, tras la ratificación por España del CEP el 26 de noviembre de 2007. Tras el análisis histórico y comparado de la protección del medio ambiente al igual que del paisaje es necesario analizar la legislación estatal y autonómica al respecto para conocer como han legislado, en particular, las comunidades autónomas al respecto, además de conocer cómo se augura que será la futura ley del paisaje de Castilla-La Mancha, imprescindible para un desarrollo sostenible.

**Abstract:** The European Landscape Convention drafted by the Council of Europe, approved in Florence on October 20, 2000, was a milestone in the introduction of



landscape protection into legal systems. The protection of the environment had been subject to regulation, to a greater or lesser extent, but not the landscape, with equal importance and which should be subject to regulation, after the ratification by Spain of the CEP on November 26, 2007.

After the Historical and comparative analysis of the protection of the environment, as well as the landscape, it is necessary to analyze the state and regional legislation in this regard to know how they have legislated, in particular, the autonomous communities in this regard, in addition to knowing how it is predicted that the future will be landscape law of Castilla-La Mancha, essential for sustainable development.

**Palabras clave:** Protección del paisaje; Constitución; Ordenación del territorio.

**Keywords:** Landscape protection; Constitution; Planning of the territory.

**Sumario:**

**1.-ANTECEDENTES Y PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL DEL DERECHO AL MEDIO AMBIENTE.**

**1.1. Introducción.**

**1.2. Constitución Española e influencia normativa europea.**

**1.3. El medio ambiente en la legislación de la Unión Europea.**

**1.4. Significado del término "paisaje".**

**2.- ANTECEDENTES DEL PAISAJE EN LA LEGISLACIÓN ESTATAL. PROBLEMA COMPETENCIAL.**

**3.- EL PAISAJE EN LA LEGISLACION DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO.**



### **3.1. Legislación estatal.**

### **3.2. Legislaciones Autonómicas.**

## **4.- PROTECCIÓN DEL PAISAJE EN CASTILLA-LA MANCHA.**

### **1.-ANTECEDENTES Y PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL DEL DERECHO AL MEDIO AMBIENTE.**

#### **1.1. Introducción**

El interés por el medio ambiente supuso una novedad en la parte dogmática de la Constitución española (en adelante CE) y en el derecho comparado.

Esto sucede debido a la enorme preocupación que la sociedad española tenía por el medio ambiente<sup>1</sup> y que el constituyente plasmó en la CE de 1978. Está claro que ese interés es constante y va en aumento, y más ahora cuando el cambio climático es irreversible y deben buscarse medidas jurídicas para intentar limitar sus efectos devastadores. Sobre esto, el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Organismo especializado de las Naciones Unidas para la meteorología (Organización Meteorológica Mundial) en su Quinto Informe de Evaluación de 2013<sup>2</sup> fue taxativo indicando de forma clara y concisa que “el calentamiento en el sistema climático es inequívoco y, desde la década de 1950, muchos de los cambios observados no han tenido precedentes en los últimos decenios a milenios.

---

<sup>1</sup> Véase a MARCO MARCO, J: “Constitución y Medio Ambiente, una cuestión todavía por definir”, en *La Constitución Española de 1978 después de su trigésimo aniversario*, MARTINEZ SOSPEDRA, m., (Coord.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2010, págs.179 y ss.

<sup>2</sup> Texto disponible en la web: [www.ipcc.ch](http://www.ipcc.ch); fecha de la consulta el 5 de marzo de 2020.





La atmósfera y el océano se han calentado, los volúmenes de nieve y hielo han disminuido, el nivel del mar se ha elevado y las concentraciones de gases invernaderos han aumentado".

Nos remontaremos al reinado de Alfonso X "el Sabio", para analizar los precedentes del derecho medioambiental en la península ibérica. En concreto, el Código de las Siete Partidas<sup>3</sup> establecía que "las cosas que comunalmente pertenecen a todas las criaturas que viven en este mundo son estas: el aire y las aguas de la lluvia y el mar y su ribera, pues cualquier criatura que viva puede usar de cada una de estas cosas según le fuere menester, y por ello todo hombre se puede aprovechar del mar y de su ribera, pescando y navegando y haciendo allí todas las cosas que entendiere que a su provecho serán." (Partida III, Título XXVIII, Ley III)<sup>4</sup>.

De forma más contemporánea, el 30 de julio de 1968, el Consejo Económico y Social recomendó, mediante la Resolución 1346 (XLV)<sup>5</sup>, a la Asamblea General de

---

<sup>3</sup> Texto disponible en la web <https://boe.es/publicaciones>; fecha de la consulta el 5 de marzo de 2020.

<sup>4</sup> Véase la web:

[www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis](http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis) ; fecha de la consulta el 5 de marzo de 2020.

<sup>5</sup> Los motivos que suscitan la convocatoria de una conferencia internacional sobre los problemas del medio humano son, entre otros, "la deterioración constante y acelerada de la calidad del medio humano causada por factores como la contaminación del aire y las aguas, la erosión, y otras formas de deterioración del suelo, los efectos secundarios de los biocidas, los desechos y el ruido... Puede consultarse en la web <https://undocs.org> ; fecha de la consulta el 5 de marzo de 2020.



Naciones Unidas que considerase la posibilidad de llevar a cabo una conferencia para tratar los problemas del medio ambiente humano.

Siguiendo sus indicaciones, la conferencia fue convocada mediante la Resolución 2398<sup>6</sup> (XXIII) de 3 de diciembre de 1968, celebrándose en Estocolmo del 5 al 16 de junio de 1972.

La Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano establece en su Principio I, que “el hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras”.

Con carácter previo a la aprobación de nuestro actual texto constitucional, aparece el término medio ambiente en la legislación nacional. En concreto en el vigente Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas<sup>7</sup>. Su artículo 1 indica que el reglamento “tiene por objeto evitar que las instalaciones, establecimientos, actividades, industrias o almacenes sean oficiales o particulares, públicos o privados a todos los cuales se aplica indistintamente en el mismo la denominación de “actividades”, produzcan incomodidades, alteren las condiciones normales de salubridad e higiene del medio ambiente y ocasionen

---

<sup>6</sup> Disponible en la web <https://undocs.org> ; fecha de la consulta el 5 de marzo de 2020.

<sup>7</sup> Publicado en el Boletín Oficial del Estado número 292, de 7 de diciembre de 1961.



daños a las riquezas pública o privada o impliquen riesgos graves para las personas o los bienes”.

## **1.2. Constitución Española e influencia normativa europea**

Las normas constitucionales continentales de nuestro entorno, anteriores a la aprobación de la CE, no utilizan el término medio ambiente de forma taxativa e inequívoca, sino que será a través de referencias, pero que servirán para la redacción definitiva del artículo 45 CE.

La Constitución de la República Italiana de 1947 no dice nada del medio ambiente, pero sin embargo si recoge el término paisaje. El artículo 9 reconoce la obligación de la República de salvaguardar “el paisaje y patrimonio histórico y artístico de la Nación<sup>8</sup>”.

El artículo 15 de la Ley Fundamental de Bonn de 1949 establece que “la tierra y el suelo, los recursos naturales y los medios de producción podrán, con fines de socialización, ser transferidos a la propiedad pública”. De forma más reciente, se llevaron a cabo modificaciones, estableciéndose en el artículo 20<sup>a9</sup> la protección de los fundamentos naturales de la vida y de los animales, pero

---

<sup>8</sup> Texto disponible en la web [www.ces.es](http://www.ces.es) ; fecha de la consulta el 5 de marzo de 2020

<sup>9</sup> Establece que “El Estado protegerá, teniendo en cuenta también su responsabilidad con las generaciones futuras, dentro del marco del orden constitucional, los fundamentos naturales de la vida y los animales a través de la legislación y, de acuerdo con la ley y el Derecho, por medio de los poderes ejecutivo y judicial”. Texto disponible en la web: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80206000.pdf> ; fecha de la consulta el 5 de marzo de 2020.



sin mencionarse de forma expresa al medio ambiente, solo de forma indirecta.

La Constitución portuguesa de 1976<sup>10</sup> recoge la obligación del Estado de promover “la mejora progresiva y acelerada de la calidad de vida de todos los portugueses<sup>11</sup>” y el derecho de todas las personas “a un ambiente humano de vida, salubre y ecológicamente equilibrado<sup>12</sup>”.

En esta línea, el artículo 45, apartado 1 de la CE recoge que “todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo”. La amplia visión que contiene el artículo 45 CE engloba una “extensa, compleja e indeterminada definición del medio ambiente como bien jurídico que el mismo protege<sup>13</sup>”.

Este artículo se encuadra dentro del título I, que recoge los derechos y deberes<sup>14</sup> fundamentales, y del capítulo tercero que establece los principios rectores de la política social y económica. Nos encontramos con un derecho de

---

<sup>10</sup> ORTEGA ÁLVAREZ, L, “Concepto de Medio Ambiente” en *Tratado de Derecho Ambiental* (Coord. R. DE VICENTE MARTÍNEZ), Tirant lo Blanch, Valencia, 2010, pág. 43.

<sup>11</sup> Artículo 66.4.

<sup>12</sup> Artículo 66.1.

<sup>13</sup> LÓPEZ RAMÓN, F., *La conservación de la naturaleza: los espacios naturales protegidos*, Publicaciones del Real Colegio de España, Bolonia, 1980, pág. 39.

<sup>14</sup> En este sentido, RUBIO LLORENTE, F., «Los deberes constitucionales», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 62, 2001, pág. 31, señala que «los deberes que para los individuos resultan de la legislación protectora del medio ambiente son simplemente medios que la norma emplea para asegurar su objetivo directo, que es la de proteger determinadas realidades físicas».



disfrutar el medio ambiente, unido a un deber de conservación, añadiéndose además el mandado dirigido a los poderes públicos para su protección. Es clara la importancia de este derecho, ligada de forma expresa al artículo 10 CE, puesto que un medio ambiente de calidad conllevará al desarrollo de la dignidad de la persona.

El desarrollo jurisprudencial ha sido constante en este sentido, señalando por entre otras muchas, la sentencia del Tribunal Constitucional 102/1995, de 26 de julio<sup>15</sup>. En ella, se acude a la Real Academia de la Lengua para comprender el significado y alcance del medio ambiente, llegando a la conclusión de que estamos ante un término que "ha de calificarse como concepto jurídico indeterminado con un talante pluridimensional, y por tanto interdisciplinar (STC 64/1982)<sup>16</sup>". Ello se verá reflejado en la legislación preconstitucional, que, en menor o mayor medida, recoge el derecho al medio ambiente. Será así, por ejemplo, en el aún vigente aunque de forma parcial, Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas<sup>17</sup> cuando

---

<sup>15</sup> Publicada en el Boletín Oficial del Estado número 131, el 31 de julio de 1995. Disponible en la web [www.tribunalconstitucional.es](http://www.tribunalconstitucional.es); fecha de la consulta el 5 de marzo de 2020.

<sup>16</sup> F.J. 4º

<sup>17</sup> El artículo 1 del Decreto 2.414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas recoge que

"El presente Reglamento, de obligatoria observancia en todo el territorio nacional tiene por objeto evitar que las instalaciones, establecimientos, actividades, industrias o almacenes, sean oficiales o particulares, públicos o privados, a todos los cuales se aplica indistintamente en el mismo la nominación de «actividades», produzca incomodidades, alteren las condiciones normales de salubridad e higiene del medio ambiente ocasionando daños a las riquezas pública o



aparezca dicho término. La expresión seguirá utilizándose en otra legislación, como en el Decreto 2.107/1968, de 16 de agosto<sup>18</sup>, en la Ley 38/1972, de 22 de diciembre<sup>19</sup>, o bien usando también otros como el de “seguridad ambiental” que se recoge en el Decreto 2.183/1968, de 16 de agosto<sup>20</sup>. Posterior a la aprobación del texto constitucional la mención al derecho al medio ambiente ha sido de indudable importancia, incentivado por la aplicación de la normativa europea al respecto como a continuación veremos.

---

privada o impliquen riesgos graves para las personas o los bienes”.

<sup>18</sup> El artículo 2 del Decreto 2107/1968, de 16 de agosto, sobre el régimen de poblaciones con altos niveles de contaminación atmosférica o perturbaciones por ruidos y vibraciones contempla que “los Ayuntamientos a que se refiere el artículo anterior y a los efectos prevenidos en el mismo, elaborarán una o varias ordenanzas de protección del medio ambiente contra la emisión de gases, polvos, humos y aerosoles o, en su caso, de ruidos y vibraciones, de conformidad con el procedimiento legalmente establecido”.

<sup>19</sup> El Preámbulo de la Ley 38/1972, de 22 de noviembre, de protección del medio atmosférico indica que “la degradación del medio ambiente constituye, sin duda alguna, uno de los problemas capitales que la Humanidad tiene planteados en esta segunda mitad del siglo, problema cuya gravedad no es preciso ponderar”.

<sup>20</sup> El Decreto 2183/1968, de 16 de agosto, por el que se regula la aplicación del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, de 30 de noviembre de 1961, en las zonas de dominio público y sobre actividades ejecutables directamente por órganos oficiales, recoge en el artículo 1 la obligación de someterse al Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas “de cuantos establecimientos, almacenes, industrias, instalaciones y actividades potencialmente productoras de efectos perniciosos para la higiene y seguridad ambiental...”.



### 1.3. El medio ambiente en la legislación de la Unión Europea

A nivel europeo, los Tratados Comunitarios de la Comunidad Europea no recogen nada relativo al medio ambiente. Será con el Tratado de Lisboa por el que se modifica el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea<sup>21</sup>, cuando se recoja la obligación de la Unión Europea<sup>22</sup> de obrar “en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente<sup>23</sup>”.

En esta línea avanzan otros textos normativos europeos, instaurando como un derecho básico la protección del medio ambiente. Así, la Carta<sup>24</sup> de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea<sup>25</sup> supuso un

---

<sup>21</sup> Firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007.

<sup>22</sup> La versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea, el 26 de diciembre de 2012, establece como competencia compartida entre la Unión Europea y los Estados miembros, entre otras, el medio ambiente (artículo 4.2.e). Además, el artículo 11 (antiguo artículo 6 TCE) obliga a que todas las políticas y acciones de la Unión conlleven la protección del medio ambiente con la finalidad de fomentar un desarrollo sostenible.

<sup>23</sup> Artículo 2.3. Texto disponible en la web <http://eur-lex.europa.eu> ; fecha de la consulta el 5 de marzo de 2020.

<sup>24</sup> Aprobada en Niza el 18 de diciembre de 2000.

<sup>25</sup> La Carta, mediante el Tratado de Lisboa, adquiere el mismo valor jurídico que los Tratados de la Unión. En este sentido lo señala el artículo 6.1 que dice: “la Unión



elemento de referencia por los Estados miembros para reconocer este derecho por aquellos países que no lo hubieran hecho hasta ese momento. Ya en el Preámbulo reconoce que “la Unión trata de fomentar un desarrollo equilibrado y sostenible y garantiza la libre circulación de personas, bienes, servicios y capitales, así como la libertad de establecimiento”. En esta línea el artículo 37, relativo a la protección del medio ambiente, indica que “las políticas de la Unión integrarán y garantizarán con arreglo al principio de desarrollo sostenible un alto nivel de protección del medio ambiente y la mejora de su calidad”. Este reconocimiento no deja de ser laxo y muy alejado de un derecho reconocido con un contenido subjetivo. La CE, pese a ser aprobada más de dos décadas anteriores a la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, reconoce de forma más social y progresista el derecho al medio ambiente. Coincidiendo con la profesora ALONSO GARCÍA, se “consagra dentro del contenido a disfrutar del medio ambiente una dimensión subjetiva que permite acometer las acciones necesarias para evitar que el deterioro ambiental no sólo evite daños a la persona, sino también mejore la calidad de vida de ésta, propiciando su adecuado desarrollo frente a todo tipo de injerencias producidas en el entorno en la que aquélla se desenvuelve<sup>26</sup>”.

---

reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 7 de diciembre de 2000, tal como fue adaptada el 12 de diciembre de 2007 en Estrasburgo, la cual tendrá el mismo valor jurídico que los Tratados”.

<sup>26</sup> ALONSO GARCIA, M<sup>a</sup>.C., “La protección de la dimensión subjetiva del medio ambiente”, Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2015, págs. 24-25.





#### 1.4. Significado del término “paisaje”

La palabra “paisaje” es de indudable importancia para delimitar el objeto de este estudio. En el marco internacional y europeo, este término no fue recogido en un principio.

Como señalamos en el epígrafe 1.2, la Constitución de la República Italiana de 1947, citaba el término paisaje pero sin llevar a cabo una definición del mismo. En esta misma línea, la Conferencia de Estocolmo, celebrada por Naciones Unidas en 1972, tampoco recogerá de forma expresa la protección del paisaje<sup>27</sup>. Tendremos que esperar al año 2000 cuando el Consejo de Europa concluya el Convenio de Europeo del Paisaje<sup>28</sup>(en adelante CEP), ratificado por España el 26 de noviembre de 2007<sup>29</sup>, y entrando en vigor el 1 de marzo de 2008.

Al ratificar España el CEP se comprometió, en atención al artículo 5, apartados a y b del mismo, a reconocer jurídicamente los paisajes como elemento fundamental del entorno humano, así como a definir y aplicar en materia de paisajes, políticas destinadas a la protección, gestión y ordenación del paisaje.

---

<sup>27</sup> El Principio 2 establecerá que: “Los recursos naturales de la Tierra, incluidos el aire, el agua, la tierra, la flora y la fauna y especialmente muestras representativas de los ecosistemas naturales, deben preservarse en beneficio de las generaciones presentes y futuras mediante una cuidadosa planificación u ordenación, según convenga”.

<sup>28</sup> Véase al respecto la web del Ministerio de agricultura, pesca y alimentación <https://www.mapa.gob.es/es/desarrollo-rural/planes-y-estrategias/desarrolloterritorial/> convenio.aspx, consultada el 5 de marzo de 2020.

<sup>29</sup> Publicado en el Boletín Oficial del Estado de 5 de febrero de 2008.



El Preámbulo del CEP establece la importancia del paisaje indicando que “el paisaje desempeña un papel importante de interés general en los campos cultural, ecológico, medioambiental y social, y que constituye un recurso favorable para la actividad económica y que su protección, gestión y ordenación pueden contribuir a la creación del empleo. Conscientes de que el paisaje contribuye a la formación de las culturas locales y que es un componente fundamental del patrimonio natural y cultural europeo, que contribuye al bienestar de los seres humanos y a la consolidación de la identidad europea. Reconociendo que el paisaje es un elemento importante de la calidad de vida de las poblaciones en todas partes: en los medios urbanos y rurales, en las zonas degradadas y de gran calidad, en los espacios de reconocida belleza excepcional y en los más cotidianos”.

En esta línea, el artículo 1.a) define paisaje como “cualquier parte del territorio tal como la percibe la población, cuyo carácter sea el resultado de la acción y la interacción de factores naturales y/o humanos”.

Posterior a la aplicación del CEP, y ante un término como es el de “paisaje”, tan vago e indeterminado, se adoptó por el Comité de Ministros del Consejo de Europa<sup>30</sup> la Recomendación sobre las Orientaciones para la aplicación del CEP<sup>31</sup> (CE/REC(2008)3). Se establece así la necesidad de que el paisaje, no sólo englobe “la calidad de los lugares donde vive la población, reconocida como condición esencial para el bienestar

---

<sup>30</sup> 1017ª reunión celebrada el 6 de febrero de 2008.

<sup>31</sup> Texto disponible en la web [https://www.mapa.gob.es/es/desarrollo-rural/planes-y-estrategias/desarrollo-territorial/09047122800d2b4d\\_tcm30-421588.pdf](https://www.mapa.gob.es/es/desarrollo-rural/planes-y-estrategias/desarrollo-territorial/09047122800d2b4d_tcm30-421588.pdf), consultado el 5 de marzo de 2020.



individual y social (entendido en el sentido físico, fisiológico, psicológico e intelectual), para un desarrollo sostenible y como recurso que favorece la actividad económica... La atención se dirige al conjunto del territorio, sin distinción entre partes urbanas, periurbanas, rurales y naturales; ni entre partes que pueden ser consideradas como excepcionales, cotidianas o degradadas; no se limita a los elementos culturales, artificiales o naturales: el paisaje forma un todo, cuyos componentes son considerados simultáneamente en sus interrelaciones”.

Atendiendo a la definición del paisaje y posteriormente a las Recomendaciones sobre la aplicación del CEP, todos los paisajes, sea cual fueren gozarían de protección, por lo que sería algo inoperante que, conllevaría a que no habría “forma de saber realmente qué es el paisaje ni, por lo tanto, qué es lo que se protege ni cuáles son las obligaciones de los estados miembros, al ser tan impreciso el objeto protegido<sup>32</sup>”.

Lo que está meridianamente claro es que el CEP supuso, como ya hemos dicho, un giro copernicano en el entendimiento político del paisaje<sup>33</sup>.

## **2.- ANTECEDENTES DEL PAISAJE EN LA LEGISLACIÓN ESTATAL. PROBLEMA COMPETENCIAL**

En España, se recogerá aunque sin definir, el término de paisaje natural a través de la Ley de Parques

---

<sup>32</sup> MORENO MOLINA., A.M., “Urbanismo y Medio Ambiente”, Tirant lo Blanch, 2008, pág. 123.

<sup>33</sup> Véase a PRIORI, M., “Droit de l’environnement, Dalloz, 2001.



Nacionales<sup>34</sup> (en adelante LPN). Dicho texto normativo tendrá como precedentes<sup>35</sup> de inspiración, las declaraciones como parques naciones norteamericanos de Yellowstone (1872) y Yosemite(1890), que conllevaron la conservación para la posterioridad de vastos territorios naturales. Además, hay que añadirle al caso español la necesidad de conservar el patrimonio natural de nuestro país, para protegerlo de agresiones, fruto de las desamortizaciones de 1855 y de la tentación de impulsar en ese momento de la historia la construcción de infraestructuras y la explotación de fuentes de energía, dejando de lado la protección del medio.

La LPN introducirá por primera vez la figura de los espacios naturales protegidos además de la de paisajes, definiéndolos como "aquellos sitios o parajes excepcionalmente pintorescos, forestales o agrestes del territorio nacional, que el Estado consagra, declarándoles tales, con el exclusivo objeto de favorecer su acceso por vías de comunicación adecuadas, y de respetar y hacer que se respete la belleza natural de sus

---

<sup>34</sup> Aprobada el 7 de diciembre de 1916.

<sup>35</sup> Debemos destacar, ahora que se está tratando el asunto del desarrollo del medio rural para luchar contra el descenso demográfico que conlleva a la despoblación, que, entre la inspiración del articulado de esta ley, se introdujo "la necesaria complementariedad entre la conservación de los parques nacionales y el desarrollo de las poblaciones locales que habitan en ellos, especialmente en lo que se refiere a los accesos y comunicaciones, pero sin dejar de lado el turismo como fuente de crecimiento a futuro". Establecía así un nexo de unión entre conservación de parajes y el turismo, básico para el desarrollo de las poblaciones locales, algo más que significativo si tenemos en cuenta que ha pasado más de un siglo desde su promulgación.



paisajes, la riqueza de su fauna y de su flora y las particularidades geológicas e hidrológicas que encierren, evitando de este modo con la mayor eficacia todo acto de destrucción, deterioro o desfiguración por la mano del hombre<sup>36</sup>."

Posteriormente, en la Ley sobre defensa, conservación y acrecentamiento del Patrimonio histórico-artístico nacional<sup>37</sup>, se mencionará indirectamente al contemplar el término "parajes pintorescos". En la Ley de 17 de julio de 1945 de Bases de Régimen Local<sup>38</sup>, se recoge expresamente en su Base 11.1.j) la "protección y defensa del paisaje". En el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales<sup>39</sup> de 7 de junio de 1952, se establecía la obligación por parte del Alcalde, de "velar por la conservación de castillos, monumentos nacionales, edificios artísticos o históricos y belleza del paisaje<sup>40</sup>". Diversas legislaciones autonómicas han regulado el paisaje, desarrollándolo y dotándolo de contenido propio, como veremos en el punto 3.2 de este trabajo.

El término paisaje plantea un problema fundamental como ya dijimos, desde el momento que la CE no lo recoge en ningún precepto. Atendiendo a esto, no aparece regulado en ninguna de las competencias

---

<sup>36</sup> Artículo 2 de la Ley de Parques Nacionales. Texto disponible en la web del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico [https://www.miteco.gob.es/es/red-parques-nacionales/ley-1916-cortes\\_tcm30-65201.pdf](https://www.miteco.gob.es/es/red-parques-nacionales/ley-1916-cortes_tcm30-65201.pdf) , consultado el 5 de marzo de 2020.

<sup>37</sup> Aprobada el día 13 de mayo de 1933.

<sup>38</sup> Publicada en el Boletín Oficial del Estado de 18 de julio de 1945.

<sup>39</sup> Publicado en el Boletín Oficial del Estado de 7 de junio de 1952.

<sup>40</sup> Artículo 121.11º.



establecidas en los artículos 148 y 149 CE. Habrá que remontarse a la STC 156/1995, que afirmaba el carácter básico de la legislación básica como patrón mínimo indispensable para la protección del medio ambiente.

Así, dejando paso al artículo 148 CE que establece que podrán ser de competencia autonómica, de entre otras muchas, las siguientes: Ordenación del territorio, urbanismo (apartado 3º); los montes y aprovechamientos forestales (apartado 8º); patrimonio monumental de interés de la Comunidad Autónoma (apartado 16º); el fomento de la cultura (apartado 17º); promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial (apartado 18º). Estas competencias van ineludiblemente unidas al paisaje, y en ocasiones puede suponer un problema, dado que el artículo 149 CE, relativo a las competencias exclusivas estatales, harán necesaria una connivencia de ambas para la protección del paisaje. En este sentido, el uso del Estado del artículo 149.1.23º CE<sup>41</sup> puede conllevar a que competencias que corresponderían a las CC.AA. estén condicionadas, siendo conforme a derecho "cuando dicha afectación se traduzca en la imposición de límites a las actividades sectoriales en razón de la apreciable repercusión negativa que el ejercicio de la actividad sectorial de que se trate pueda tener<sup>42</sup>". Como señala el Tribunal Constitucional, el artículo 149.1.23º es también un título

---

<sup>41</sup> Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias

<sup>42</sup> STC 5/2016, de 21 de enero, publicada en el Boletín Oficial del Estado de 22 de febrero de 2016, en colación con las SSTC 69/2013, FJ 3º, y 141/2014, FJ 5).



transversal que tiene una clara fuerza expansiva y requiere igualmente una interpretación restricta.

Atribuye al Estado competencias para establecer una legislación básica que constituya un mínimo de protección medioambiental; será superable por las Comunidades Autónomas mediante el establecimiento de normas adicionales de protección, pero como ya hemos tenido ocasión de explicar en resoluciones anteriores, "en esta materia no se encuadra cualquier tipo de actividad relativa a los recursos naturales, sino sólo la que directamente tienda a su preservación, conservación o mejora"<sup>43</sup>. (STC 102/1995, FJ 3).

### **3.- EL PAISAJE EN LA LEGISLACIÓN DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO**

#### **3.1. Legislación estatal**

El paisaje es un elemento clave en la ordenación del territorio y por ende, de los sistemas normativos que lo regularán. Resultado de ello, además de la importancia que tiene la protección del paisaje en la economía rural es que distintas comunidades autónomas lo hayan regulado.

Pese a que el CEP se aprobó en 2008<sup>44</sup>, ya en la diversa legislación urbanística, se recogía con antelación distintos aspectos relacionados con el paisaje en nuestro ordenamiento jurídico.

---

<sup>43</sup> STC 102/1995, FJ 1º.

<sup>44</sup> Ratificado por España el 26 de noviembre de 2007 y publicado en el BOE de 5 de febrero de 2008.



El Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (en adelante LS76) ya recogía diversos aspectos del paisaje. En concreto el artículo 12.1.d), determinaba que, entre los distintos elementos que tenía que contener un plan general municipal de ordenación estaban las “medidas para la protección del medio ambiente, conservación de la naturaleza y defensa del paisaje, elementos naturales y conjuntos urbanos e históricoartísticos, de conformidad, en su caso, con la legislación específica que sea de aplicación en cada supuesto”. En el articulado posterior (artículo 17 LS76) haciendo nuevamente mención a los planes generales municipales, a los Planes Directores Territoriales de Coordinación, así como a las Normas Complementarias y Subsidiarias del Planeamiento, establecía que si fuere necesario se redactasen “Planes Especiales para la ordenación de recintos y conjuntos artísticos, protección del paisaje y de las vías de comunicación...”.

No es posible dejar de citar el artículo 19<sup>45</sup> LS76 que define de forma clara y concisa los elementos concretos que son objeto de protección del paisaje, algo que ni siquiera se da en el CEP.

---

<sup>45</sup> Son objeto de protección del paisaje: a) Bellezas naturales en su complejo panorámico o en perspectivas que convinieren al fomento del turismo; b) Predios rústicos de pintoresca situación, amenidad, singularidad topográfica o recuerdo histórico; c) Edificios aislados que se distinguen por su emplazamiento o belleza arquitectónica y parques y jardines destacados por la hermosura, disposición artística, trascendencia histórica o importancia de las especies botánicas que en ellos existan; d) Perímetros edificados que formen un conjunto de valores tradicionales o estéticos.





El Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (LS92), en su artículo 138, establece la obligación de que las construcciones se adapten al ambiente en el que estuvieren situadas, y en concreto, “en los lugares de paisaje abierto y natural, sea rural o marítimo, o en las perspectivas que ofrezcan los conjuntos urbanos de características históricoartísticas, típicos o tradicionales, y en las inmediaciones de las carreteras y caminos de trayecto pintoresco, no se permitirá que la situación, masa, altura de los edificios, muros y cierres, o la instalación de otros elementos, limite el campo visual para contemplar las bellezas naturales, rompa la armonía del paisaje o desfigure la perspectiva propia del mismo<sup>46</sup>”.

La Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo (en adelante LS2007), instauraba el principio de desarrollo sostenible para determinar, que todas sus políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo tienen como fin común, y debían procurar, entre otros, “la eficacia de las medidas de conservación y mejora de la naturaleza, la flora y la fauna y de la protección del patrimonio cultural y del paisaje<sup>47</sup>”. En esta misma línea se establece el derecho de todos los ciudadanos a “disfrutar de una vivienda digna, adecuada y accesible... en un medio ambiente y

---

<sup>46</sup> Apartado b) del artículo 138 LS92. Pese a la derogación de la LS92, este apartado siguió en vigor atendiendo a la disposición derogatoria única de la Ley 8/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, y posteriormente sustituida por la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo. El apartado a) del artículo 138.1 LS92 fue declarado inconstitucional y nulo por STC 61/1997, de 20 de marzo.

<sup>47</sup> Artículo 2 LS2007.



un paisaje adecuados<sup>48</sup>". Asimismo, se establece la obligación legal de preservar siempre, entre otros "los valores paisajísticos que sean objeto de protección por la legislación aplicable<sup>49</sup>".

Posteriormente se aprobó el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la ley de suelo<sup>50</sup>, dado que la disposición segunda de la LS2007 delegó en el gobierno la potestad de dictar un Real Decreto para así refundir el texto, tanto de esa ley como de la LS92, puesto que muchos de sus preceptos aún estaban vigentes. Esta disposición legal siguió la misma línea que había llevado la LS2007 en relación con la protección paisajística.

Nuevamente, con la finalidad de evitar una dispersión normativa, se adopta el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (en adelante LSRU), aún en vigor. La LSRU fija como principios de desarrollo territorial y urbano sostenible que "las políticas públicas a la regulación, ordenación,

---

<sup>48</sup> Artículo 4.a) LS2007.

<sup>49</sup> El artículo 13.4 LS2007 recoge además de la protección de los valores paisajísticos, los "ambientales, culturales, históricos, arqueológicos y científicos".

<sup>50</sup> Este Real Decreto tenía como misión, tal y como señala en su apartado I: "de un lado aclarar, regularizar y armonizar la terminología y el contenido dispositivo de ambos textos legales, y de otro, estructurar y ordenar en una única disposición general una serie de preceptos dispersos y de diferente naturaleza, procedentes del fragmentado Texto Refundido de 1992, dentro de los nuevos contenidos de la Ley de Suelo de 2007, adaptados a las competencias urbanísticas, de ordenación del territorio y de vivienda de las Comunidades Autónomas".



ocupación, transformación y uso del suelo<sup>51</sup>... deben propiciar el uso racional de los recursos naturales armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente, contribuyendo en particular a la eficacia de las medidas de conservación y mejora de la naturaleza, la flora y la fauna y de la protección del patrimonio cultural y del paisaje<sup>52</sup>". No solo establece una obligación para las administraciones públicas a la hora de fijar sus políticas de desarrollo, sino que además se introduce como un deber del ciudadano de "respetar y contribuir a preservar el paisaje urbano y el patrimonio arquitectónico y cultural absteniéndose en todo caso de realizar cualquier acto o desarrollar cualquier actividad no permitidos<sup>53</sup>".

Todo este análisis de la legislación urbanística estatal no hace más que dilucidar el interés del legislador nacional por la protección del medio ambiente treinta años antes de que se aprobará el CEP.

### **3.2. Legislaciones Autonómicas**

Diversas comunidades autónomas han legislado para reconocer la importancia del paisaje y dotarlo de una protección jurídica que pueda ser esgrimida frente a los tribunales de justicia. Por ello, debemos analizar como la legislación autonómica lo ha regulado. Además de la normativa urbanística que ha recogido el paisaje, existen varias comunidades autónomas que han regulado de forma expresa, mediante diferentes leyes, el significado,

---

<sup>51</sup> Artículo 3 LSRU.

<sup>52</sup> Artículo 3.2.a) LSRU.

<sup>53</sup> Artículo 6.d) LSRU



protección y cuidado del paisaje como analizaremos a continuación.

La Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León<sup>54</sup>, tiene por objeto<sup>55</sup> regular la actividad urbanística en dicha Comunidad. Esta norma obliga a que toda la actividad urbanística pública, que se desarrolle en Castilla y León, busque la consecución entre otros objetivos, de la protección del patrimonio cultural, del medio rural y el paisaje, haciendo especial mención a “los paisajes de interés cultural e histórico<sup>56</sup>”. En esta misma línea, dentro de los deberes de adaptación al ambiente, establece como norma de aplicación directa (en relación con la protección del paisaje) la de que “en áreas de manifiesto valor natural o cultural, en especial en el interior o en el entorno de los Espacios Naturales Protegidos y de los inmuebles declarados como Bien de Interés Cultural, no se permitirá que las construcciones e instalaciones de nueva planta, o la reforma, rehabilitación o ampliación de las existentes, o las instalaciones de suministro de servicios, degraden la armonía del paisaje o impidan la contemplación del mismo”. La pregunta que se suscita es cómo puede llevarse a cabo esta obligación legal. La respuesta sería que el artículo 9.b) indica que las construcciones pueden armonizarse con su entorno y con el paisaje circundante, atendiendo a la “situación, uso, altura, volumen, color, composición, materiales y demás características, tanto propias como de sus elementos complementarios”.

Posteriormente, dentro de Título I, se obliga al planeamiento urbanístico que asuma como objetivo, en aras de la protección del medio ambiente, llevar a cabo

---

<sup>54</sup> Publicada en el Boletín Oficial de Castilla y León nº 70, de 15 de abril de 1999.

<sup>55</sup> Artículo 1.

<sup>56</sup> Artículo 4.b.10º.



las determinaciones necesarias para la conservación y en su caso recuperación de las condiciones ambientales adecuadas. Así, en relación con el suelo urbanizable se obliga a integrar, dentro de la nueva ordenación “los elementos valiosos del paisaje y la vegetación<sup>57</sup>”.

Esta ley de Castilla y León manifiesta la clara voluntad del legislador de que la normativa de ordenación en su territorio proteja como norma general de obligado cumplimiento, sobre la que girará todo el desarrollo urbanístico que se produzca en su ámbito territorial de aplicación.

La Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria<sup>58</sup>, sigue la misma línea de la legislación castellano leonesa pero más proteccionista. Dentro de la sección 2ª, capítulo III, que regula las normas de aplicación directa para el planeamiento municipal, se recoge de forma expresa en su articulado la protección del paisaje. El artículo 32 introduce la obligación prioritaria que tienen los planeamientos urbanísticos, de conformidad con el Tratado de la Comunidad Europea, de proteger el medio ambiente, su conservación y mejora. A continuación, el artículo 34, se dedica con exclusividad a la “protección del paisaje”. Hace especial hincapié en la obligación de exigir la adaptación al ambiente de las construcciones que se lleven a cabo en los paisajes abiertos, naturales así como en los conjuntos urbanos de características históricas, típicos o tradicionales así como en inmediaciones de las carreteras y caminos de trayecto pintoresco. La finalidad de lo anterior es no romper la armonía del paisaje natural, rural o urbano,

---

<sup>57</sup> Artículo 36.2.b).

<sup>58</sup> Publicada en el Boletín Oficial de Cantabria nº 128, de 4 de julio de 2001.



desfigurándolo. Destaca también de la normativa cántabra en protección del paisaje el hecho de que se prohíba de forma expresa la publicidad estática, es decir, aquella llevada a cabo por carteles anunciadores de locales y establecimientos mercantiles, principalmente debido además de lo ya indicado, a sus dimensiones, localización o contenido<sup>59</sup>. El apartado 3<sup>60</sup> del artículo 34 reguló de forma expresa la importancia del paisaje en el planeamiento urbanístico complementando al artículo 32.

Con posterioridad<sup>61</sup> a la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria se aprobó la Ley 4/2014, de 22 de diciembre, del Paisaje<sup>62</sup>, cuyo principal motivo fue la ratificación por España en 2007 del CEP.

Tal y como indica su Preámbulo, parte del reconocimiento al paisaje de una doble composición espacial y temporal, sus múltiples escalas y un carácter

---

<sup>59</sup> Véase el artículo 34.1 de la Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria.

<sup>60</sup> Este apartado fue modificado por el apartado uno del artículo 5 de la Ley de Medidas Urgentes en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cantabria, de 30 de julio.

<sup>61</sup> Además de estas leyes, Cantabria aprobó otras normas relativas al paisaje, como la Ley 4/2006, de 19 de mayo, de Conservación de la Naturaleza de Cantabria, que establecía como un tipo de Espacio Natural Protegido los denominados Paisajes Protegidos, lugares concretos del medio natural que, por sus valores estéticos y culturales, son merecedores de una protección especial.

<sup>62</sup> Publicada en el Boletín Oficial de Cantabria ext. nº 67, de 29 de diciembre de 2014 y en el Boletín Oficial del Estado nº 23, de 27 de enero de 2015.



dinámico, lo que dificulta su caracterización. Además, señala, algo a lo que no hizo mención el CEP, la dificultad de objetivizar lo que es el paisaje. La Ley propone además un conjunto de instrumentos adecuados para alcanzar los objetivos de conservación y gestión del paisaje, implicando para ello a las administraciones con incidencia paisajística. Esta ley destaca por su objeto, dado que le otorga notable importancia al hecho paisajístico, como elemento diferenciador claro e identitario regional, reconociendo jurídicamente “la protección, gestión y ordenación del paisaje de Cantabria, en atención a sus valores naturales, patrimoniales, científicos, económicos y sociales y a su consideración como elemento diferencial de la región, seña de identidad y factor de competitividad, reconociéndose como un activo de singular valor para la Comunidad Autónoma”. También define de forma expresa lo que es paisaje<sup>63</sup>, además de otras circunstancias que lo determinan, como su calidad<sup>64</sup>,

---

<sup>63</sup> El apartado a) del artículo 3 de la Ley 4/2014, de 22 de diciembre, del Paisaje de Cantabria entiende como tal a “cualquier parte del territorio tal como la percibe la población, cuyo carácter sea el resultado de la acción y la interacción de factores naturales o humanos”.

<sup>64</sup> El apartado b del artículo 3 de la Ley 4/2014, de 22 de diciembre, del Paisaje de Cantabria indica que la calidad del paisaje como el “nivel de excelencia de un paisaje, de acuerdo a sus valores, que le confiere un determinado mérito para no ser alterado o bien para someter su transformación a determinadas condiciones”.



fragilidad<sup>65</sup>, gestión<sup>66</sup> o integración<sup>67</sup>. Esta ley introduce un catálogo de ámbitos paisajísticos concretos de Cantabria, destacados por sus peculiaridades<sup>68</sup>, a partir de los cuales podrán definirse y protegerse otras unidades a escala local.

---

<sup>65</sup> Considera el apartado e del artículo 3 de la Ley 4/2014, de 22 de diciembre, del Paisaje de Cantabria que el paisaje está sometido a una especial fragilidad, entendiéndose por tal al nivel de excelencia de un paisaje, de acuerdo a sus valores, que le confiere un determinado mérito para no ser alterado o bien para someter su transformación a determinadas condiciones.

<sup>66</sup> La protección del paisaje conlleva que existan acciones encaminadas a garantizar el mantenimiento regular de un paisaje, todo ello justificado por su valor patrimonial derivado de su configuración natural y/o la acción del hombre (artículo 3.f de la Ley 4/2014, de 22 de diciembre, del Paisaje de Cantabria)

<sup>67</sup> Todas las acciones de gestión del paisaje están encaminadas a garantizar el mantenimiento regular del mismo, (apartado g del artículo 3 de la Ley 4/2014, de 22 de diciembre, del Paisaje de Cantabria), con la finalidad de armonizar todas las transformaciones derivadas de procesos sociales, económicos y medioambientales.

<sup>68</sup> El artículo 10 de la Ley 4/2014, de 22 de diciembre, del Paisaje de Cantabria establece como ámbitos paisajísticos:

- a) Marina Oriental
- b) Marina Central
- c) Marina Occidental
- d) Liébana
- e) Valle del Nansa
- f) Valle del Saja
- e) Valle del Besaya
- g) Valles del Pas y del Pisueña
- h) Valle del Miera
- i) Valles del Asón
- j) Campoo
- k) Valles del Sur





La Comunidad Valenciana no se quedó atrás en el desarrollo normativo derivado de la protección paisajística con la Ley 4/2004, de 30 de junio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje<sup>69</sup>. Esta norma ya trataba en su Preámbulo<sup>70</sup> la importancia del paisaje y además dedicó su título II (artículos 25 a 36) de forma expresa a la “Protección y Ordenación del Paisaje”. Lo anterior es debido al deseado del legislador autonómico de dar desarrollo y actualizar la concepción más reciente que en aquella época suponía el CEP, aprobado como ya dijimos, en Florencia, el 20 de octubre de 2000. De esta misma forma supone introducir normas paisajísticas diferenciando de forma expresa paisajes en el medio rural y en el medio urbano. Con posterioridad esta ley fue derogada, aprobándose la Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana<sup>71</sup>. En las primeras líneas de su Preámbulo indica que “la ley también desarrolla el Convenio Europeo del Paisaje, al que el Consell se adhirió el 17 de septiembre de 2004, y es plenamente vigente al ser ratificado por el Gobierno de España el 26 de noviembre de 2007”. El artículo 6 recoge la definición del paisaje así como los objetivos e instrumentos del mismo.

Este artículo ha sido recientemente modificado de forma parcial por la Ley 1/2019, de 5 de febrero, de la Generalitat, de modificación de la Ley 5/2014, de 25 de

---

<sup>69</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Comunidad Autónoma nº 4788, de 2 de julio de 2004 y posteriormente en el Boletín Oficial del Estado nº 174, de 20 de julio de 2004.

<sup>70</sup> El paisaje es estratégico para el desarrollo de la Comunidad Valenciana y “constituye un patrimonio común de todos los ciudadanos y elemento fundamental de su calidad de vida”.

<sup>71</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Comunidad Autónoma nº 7329, de 31 de julio de 2014 y posteriormente en el Boletín Oficial del Estado nº 231, de 23 de septiembre de 2014.



julio, de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje de la Comunitat Valenciana<sup>72</sup>, redactando nuevamente el artículo 6.4 y añadiendo el apartado 5 de ese mismo artículo.

La Comunidad Autónoma de Madrid aprobó la Ley 3/2007, de 26 de julio, de Medidas Urgentes de Modernización del Gobierno y la Administración de la Comunidad de Madrid<sup>73</sup> que derogó el artículo 39.8 de la vigente Ley 9/2001, de 17 de julio del suelo de la Comunidad de Madrid<sup>74</sup>, que recogía el paisaje, dentro de las determinaciones sobre las edificabilidades y los aprovechamientos urbanísticos. Esta comunidad autónoma tiene un paisaje rural más limitado que otras comunidades mucho más prolíferas en este sentido. En dicha ley se establecen una serie de medidas para el embellecimiento, limpieza y calidad de vida de ciudades, es decir, dedicada esa especial protección al medio urbano. Así, el artículo 20, con la finalidad de proteger el paisaje urbano y evitar la degradación arquitectónica, se prohíbe la "realización de grafitis o pintadas en la vía pública, monumentos, estatuas, mobiliario urbano, arbolado, cierres de obras, espacios publicitarios, así como en las fachadas de los edificios y construcciones".

---

<sup>72</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Comunidad Autónoma de 7 de febrero de 2019 y vigente desde el 8 de febrero de ese mismo año.

<sup>73</sup> Publicada en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid nº 179, de 30 de julio de 2007 y en el Boletín Oficial del Estado nº 241, de 9 de octubre de 2007.

<sup>74</sup> Publicada en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid nº 177, de 27 de julio de 2001 y en el Boletín Oficial del Estado nº 245, de 12 de octubre de 2001.



Todo lo anterior sin perjuicio para los ayuntamientos de ceder espacios públicos para la realización de los murales y grafitis de valor artístico.

Otras comunidades autónomas como dijimos al comienzo de este punto, han llevado a cabo desarrollos de cuerpos normativos específicos dedicados al paisaje, además de Cantabria.

Cataluña aprobó la temprana Ley 8/2005, de 8 de junio, de protección, gestión, y ordenación del paisaje<sup>75</sup>, cuando ni siquiera el CEP había sido ratificado aún por el Estado español, siendo su parlamento autonómico el que se adhirió al CEP mediante la Resolución 264/VI, de 14 de diciembre de 2000.

Esta ley tiene como finalidad dar contenido positivo al CEP y sigue sus principios inspiradores, enumerándolos<sup>76</sup> y estableciendo que deben inspirar a los poderes públicos en materia de paisaje. Destaca la creación de un organismo, el Observatorio del Paisaje<sup>77</sup>. Este órgano es una entidad de asesoramiento de la administración autonómica de Cataluña, con la finalidad de llevar a cabo y colaborar en la elaboración, aplicación y gestión de las políticas de paisaje catalanas. Se organiza en forma de consorcio y entre sus principales objetivos se encuentra el de incrementar el conocimiento de la sociedad de sus paisajes y apoyar la aplicación en Cataluña del CEP.

---

<sup>75</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña nº 4407, de 16 de junio de 2005 y posteriormente en el Boletín Oficial del Estado nº 162, de 8 de julio de 2005.

<sup>76</sup> Artículo 2.

<sup>77</sup> Artículo 13.



Sobre su composición<sup>78</sup> se establece que existirá representación de los diversos agentes que actúan sobre el territorio y el paisaje o que están relacionados con el mismo. En concreto, deben estar representados los departamentos de la Generalitat concernidos, entes locales, sectores sociales, profesionales y económicos, entre otros.

En Galicia se aprobó la Ley 7/2008, de 7 de julio, del paisaje.<sup>79</sup>

Siguiendo la estela de otras legislaciones autonómicas antecesores, indica la importancia que tiene el CEP como hito normativo en lo relativo al paisaje.

Buena parte de su Preámbulo lo dedica a la riqueza paisajística de Galicia y a la importancia que tiene la ecología del paisaje para la sostenibilidad y frenar la degradación. El texto normativo gira en torno a cuatro capítulos que fijan sus directrices. El primer capítulo sigue, como otras legislaciones autonómicas, el influjo del CEP fijando los términos empleados en la normativa así como el ámbito territorial de aplicación de la misma, que evidentemente será comunidad autónoma de Galicia. El capítulo segundo indica las políticas de paisaje que debe llevar a cabo la administración actuante y la necesidad de conseguir la cooperación entre todos los

---

<sup>78</sup> El Acuerdo de 30 de noviembre de 2004, del Gobierno de la Generalitat, por el que se constituye el Consorcio del Observatorio del Paisaje y se aprueban sus Estatutos, publicado en el Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña nº 4281, de 16 de diciembre de 2004, regula su constitución, domicilio, órganos que lo conforman, funciones y demás.

<sup>79</sup> Publicada en el Diario Oficial de Galicia nº 139, de 18 de julio de 2008 y posteriormente en el Boletín Oficial del Estado nº 201, de 20 de agosto de 2008.



organismos públicos involucrados con la finalidad de conseguir la efectividad en la conservación y respeto al paisaje. El tercer capítulo establece de forma concreta los instrumentos para la protección, gestión y ordenación del paisaje siendo el capítulo cuarto el que regulará los instrumentos normativos de aplicación y a la elaboración de los catálogos del paisaje por la consellería competente en materia de medio ambiente, en tanto no se constituyera el Observatorio Gallego del Paisaje.

El artículo 13 que recogía este órgano fue derogado por la disposición derogatoria única de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia<sup>80</sup>. Será posteriormente mediante el Decreto 19/2018, de 1 de febrero<sup>81</sup>, por el que se cree y regule el Consejo Asesor del Paisaje de Galicia, órgano colegiado de carácter técnico y de asesoramiento en materia del paisaje con funciones de colaboración y cooperación entre administraciones públicas.

El País Vasco también ha legislado en relación con la protección y gestión del paisaje. En concreto, mediante el Decreto 90/2014, de 3 de junio, sobre protección, gestión y ordenación del paisaje en la ordenación del territorio.<sup>82</sup>

Al igual que Cantabria, Cataluña y Galicia, el País Vasco tomó la decisión por medio del Decreto anteriormente citado, integrar el paisaje y el CEP en las políticas de

---

<sup>80</sup> Publicada en el Diario Oficial de Galicia de 19 de febrero de 2016.

<sup>81</sup> Publicado en el Diario Oficial de Galicia de 20 de febrero de 2020.

<sup>82</sup> Publicado en el Boletín Oficial del País Vasco nº 112, de 16 de junio de 2014.



ordenación territorial, en línea con las Directrices<sup>83</sup> de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Al igual que sus leyes autonómicas homólogas determina el ámbito de aplicación, así como los objetivos de la norma. Se otorga importancia al hecho de que participen en los procesos de elaboración de los “catálogos del paisaje” agentes públicos y privados, así como la ciudadanía que pudiera estar afectada, determinándose los instrumentos jurídicos dedicados a la protección, gestión y ordenación del paisaje. Las anteriores medidas buscan fomentar “la participación de la sociedad en el diseño e implementación de las políticas de paisaje promoviendo la representación equilibrada de mujeres y hombres<sup>84</sup>”.

#### **4.- PROTECCIÓN DEL PAISAJE EN CASTILLA-LA MANCHA**

En Castilla-La Mancha todas las materias relativas al urbanismo y a la ordenación del territorio han sido reguladas por la Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística, habiendo sufrido distintas modificaciones que la han ido adaptado a las nuevas realidades, siendo el Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del

---

<sup>83</sup> El instrumento de planificación territorial en el País Vasco son las Directrices de Ordenación, siendo las que actualmente están en vigor las aprobadas por el Decreto 128/2019, de 30 de julio, por el que se aprueban definitivamente las Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

<sup>84</sup> Preámbulo de Decreto 90/2014, de 3 de junio, sobre protección, gestión y ordenación del paisaje en la ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco.



Territorio y de la Actividad Urbanística <sup>85</sup>(en adelante TRLOTAU), el que actualmente está en vigor.

Debido precisamente a la necesidad de actualizar la situación legislativa castellano manchega el legislador autonómico ha decidido llevar a cabo el estudio y proceso legislativo previo para la aprobación de una legislación urbanística moderna y progresista.

Pese a ello, el TRLOTAU encuadraba dentro de los fines de la actividad pública territorial los de proteger “el paisaje urbano y rústico<sup>86</sup>”. Esta protección también es extensible a toda la actividad pública urbanística.<sup>86</sup>

Evidentemente es insuficiente dicha mención que ni siquiera contempla los elementos más básicos que establecía el CEP y que otras muchas legislaciones de distintas comunidades autónomas del estado español si habían recogido. A lo anterior hay que añadir el hecho de que no sólo es que el TRLOTAU se haya quedado obsoleto, sino que ni siquiera se ha llevado a cabo la redacción de una ley concreta relativa a la protección del paisaje, donde el turismo representa un 10 % del PIB y es fundamental dinamizador de la economía de Castilla-La Mancha.<sup>87</sup>

El legislador, consciente de esta situación y del rico y variado patrimonio cultural y natural con el que cuenta la comunidad autónoma, y que deber ser conservado y protegido es por lo que ha iniciado los trámites para la aprobación de una ley del paisaje de Castilla-La Mancha.

---

<sup>85</sup> Publicado en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha nº 97, de 21 de mayo de 2010.

<sup>86</sup> Artículo 5.f) TRLOTAU.

<sup>87</sup> Artículo 6.2.d) TRLOTAU.



Se busca llevar a cabo una serie de políticas paisajísticas que recoja las directrices establecidas por el CEP. En particular las medidas previstas por los artículos 5 y 6 CEP, reconociendo jurídicamente y definiendo los paisajes, además de integrar el paisaje en todas las políticas transversales, estableciendo procedimientos para la participación ciudadana que sirvan para sensibilizar, formar y educar a la misma.

En esta línea, la futura ley es previsible que haga hincapié en las orientaciones de la Estrategia Territorial Europea<sup>88</sup>(en adelante ETE), que busca un desarrollo equilibrado y sostenible de todos los territorios de la Unión Europea. Entre los fines de la ETE están los de la cohesión económica y social, la competitividad más equilibrado del territorio europea y la de conservación y gestión de los recursos naturales y del patrimonio social, incluyéndose en este última la protección del paisaje.

Los principales objetivos, tanto de la reforma que se llevará a cabo del TRLOTAU como de la nueva ley del paisaje de Castilla-La Mancha es contemplar el paisaje y la economía como elemento inseparable de estímulo para que, desde una doble vertiente, por un lado, se proteja y conserve el paisaje; y por otro lado, se intente frenar la despoblación mediante el impulso del turismo, de la industria agroalimentaria y el impulso claro y firme de fomentar la igualdad de oportunidades de las mujeres en el mundo rural.

No olvidemos el hito que supondrá la aprobación de esta ley del paisaje, puesto que Castilla-La Mancha será la





primera comunidad autónoma de un territorio interior del país que lo lleve a cabo.<sup>88</sup>

## BIBLIOGRAFIA

ALONSO GARCIA, M<sup>a</sup>.C., "La protección de la dimensión subjetiva del medio ambiente", Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2015.

LÓPEZ RAMÓN, F., *La conservación de la naturaleza: los espacios naturales protegidos*, Publicaciones del Real Colegio de España, Bolonia, 1980.

MARCO MARCO, J., "Constitución y Medio Ambiente, una cuestión todavía por definir", en *La Constitución Española de 1978 después de su trigésimo aniversario*, MARTINEZ SOSPEDRA, m., (Coord.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2010.

MORENO MOLINA., A.M., "Urbanismo y Medio Ambiente", Tirant lo Blanch, Valencia, 2008.

PRIORI, M., "Droit de l'environnement", Dalloz, 2001.  
ORTEGA ÁLVAREZ, L., "Concepto de Medio Ambiente" en *Tratado de Derecho Ambiental* (Coord. R. DE VICENTE MARTÍNEZ), Tirant lo Blanch, Valencia, 2010.

RUBIO LLORENTE, F., «Los deberes constitucionales», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 62, 2009.

---

<sup>88</sup> La Estrategia Territorial Europea es un documento adoptado por los estados miembros y la Comisión Europea en Postdam (Alemania) en 1999, que fijaba una serie de líneas básicas de desarrollo del territorio de la Unión Europea.

Gabilex  
Nº 24  
Diciembre 2020  
[www.gabilex.jccm.es](http://www.gabilex.jccm.es)