

# El valor jurídico del paisaje en el derecho público gallego

**ANTONIO DÍAZ OTERO**

Letrado del Parlamento de Galicia

## Resumen

Este artículo analiza la regulación del paisaje en diferentes leyes sectoriales de Galicia. Esto se lleva a cabo para comprender cuál es el objetivo de la específica y reciente regulación de la materia. La conclusión es que hoy en día Galicia cuenta con un suficiente número de instrumentos legales para defender su paisaje de la degradación, enfatizándose la necesidad de aplicarlos.

## Resum

Aquest article analitza la regulació del paisatge en diferents lleis sectorials de Galícia. Açò es duu a terme per a comprendre quin és l'objectiu de la regulació de la matèria específica i recent. La conclusió és que avui en dia Galícia disposa d'un nombre suficient d'instruments legals per a defensar el seu paisatge de la degradació, i s'emfatitza la necessitat d'aplicar-los.

## Abstract

This article analyzes the regulation of the landscape in different sectorial Galician laws. This is made to understand what is the objective of the specific recent regulation of the question, to come to the conclusion that nowadays Galicia has enough number of legal instruments to defend its landscape against degrading human action emphasizing the need to apply them.

## **Sumario**

- I. Introducción
- II. Paisaje y ordenación agraria
- III. Paisaje y conservación de la naturaleza
- IV. Paisaje, ordenación urbanística y protección del medio rural
  - 1. Ordenación urbanística y del medio rural
  - 2. El litoral
- V. Paisaje y ordenación del territorio
- VI. Ley de protección del paisaje de Galicia
  - 1. Planteamiento
  - 2. Principios y políticas
  - 3. Instrumentos
- VII. Conclusiones
- VIII. Bibliografía

## I. Introducción

La regulación del paisaje en el derecho autonómico gallego, hasta hace poco, resultaba fragmentaria y dispersa tanto en sus manifestaciones expresas como en sus referencias implícitas. Había que rastrear en distintas leyes sectoriales las determinaciones con consecuencias paisajísticas en los diferentes ámbitos abarcados por las mismas.

La aceleración de los procesos que caracterizaron y caracterizan la evolución de la economía gallega han tenido una repercusión clara en su fisonomía geográfica. La lucha contra el minifundismo a través de procesos de concentración parcelaria en terrenos supuestamente agrícolas y forestales, la apuesta por la masiva e intensiva explotación de recursos energéticos fluviales y eólicos, la afectación del litoral por nuevas macroplantas de acuicultura, el abandono del campo por la terciarización de la estructura productiva, el monocultivo de eucalipto en detrimento de frondosas autóctonas de crecimiento más lento, la minería a cielo abierto en zonas de alto valor ecológico, la insuficiente planificación urbanística en un país de pequeños propietarios acostumbrados a un permisivismo antieconómico y disfuncional, entre otros factores, han puesto de relieve para la opinión pública la fragilidad de un bien común como es el paisaje, valor colectivo al que teóricamente se veneraba como parte de la propia identidad, pero al que se sometía a una depredación insostenible a medio plazo con consecuencias irreversibles.

El legislador sectorial había sido consciente de esta situación y apuntaba criterios, instrumentos y mandatos no siempre aplicados con decisión. Estos siguen siendo elementos fundamentales en la conservación y gestión del paisaje, por lo que resulta obligado hacer un recorrido por los mismos para obtener una visión general de ellos, en tanto en cuanto siguen llamados a ser objeto de aplicación decidida en el momento presente, al tiempo que explican la redacción de recientes disposiciones inspiradas particularmente en el ordenamiento jurídico valenciano.

## II. Paisaje y ordenación agraria

La Ley 10/1985 de 14 de agosto de Concentración Parcelaria de Galicia tiene como objetivo promover la constitución y mantenimiento de las explotaciones agrarias en unas dimensiones suficientes, aumentando su superficie territorial, como medio para incrementar la capacidad productiva del campo y fijar población en el medio rural. Así se deduce de su artículo 1 donde, de un modo significativo, se expresa que todo ello se hará respetando el medio ambiente. Veremos la traducción que tiene este condicionante en el texto de la Ley.

El artículo 5.2 impone que en los distintos procesos se deberá: «d) establecer medidas de protección y preservación del paisaje y el medio ambiente.» Como medio para

ello, el artículo 18.1 contempla la realización de un estudio de viabilidad del estado actual de la zona a concentrar donde se incluyen: «b) descripción de los recursos naturales; relación de áreas de especial importancia por su valor geológico, paisajístico y ambiental. Asimismo, se enumerarán los bienes de interés cultural, histórico y o artístico que puedan resultar afectados por la concentración parcelaria»; «e) estudio de evaluación de impacto ambiental de los trabajos inherentes al proceso concentrador.»

El mismo artículo en su número 3 prevé que, cuando la solicitud de la concentración parcelaria incluya, total o parcialmente, terrenos de uso forestal o algún recurso natural que interese mantener o proteger, el Servicio Provincial correspondiente requerirá informe, preceptivo y vinculante, del órgano competente en materia de montes a efectos de incluir o no esos terrenos en el perímetro de la zona a concentrar. Se añade que el informe aludido vendrá acompañado de una relación de montes vecinales en mancomún dentro del perímetro a concentrar, tanto los montes clasificados como los que estén pendientes de clasificación, así como la enumeración y descripción de aquellas masas arboladas y o espacios que haya que conservar o tengan una especial relevancia, o cualquier otra mención relativa a la conservación y o fomento de los recursos medioambientales.

Evidentemente, el estudio de viabilidad no tiene una mera virtualidad descriptiva, sino que lo que en él se recoge ha de conllevar la adopción de medidas eficaces de preservación de los factores puestos de relieve, tal como se deduce del artículo 19 al contemplar el Decreto de concentración parcelaria como inicio oficial del proceso.

La práctica ha enseñado como, en demasiadas ocasiones, un proceso de reordenación física de este tipo supone la desaparición de masas forestales valiosas, caminos tradicionales dignos de conservación, restos arqueológicos e históricos o elementos etnográficos que representan la memoria de la vida colectiva de la zona. Una adecuada redacción del Decreto de concentración permitirá dar todo el valor operativo a los documentos que permitan establecer las bases provisionales y, en particular, el previsto en el artículo 21.1: «relación de masas forestales autóctonas cuya conservación se proponga, así como de los parajes o entornos de especial interés histórico-arquitectónico o paisajísticos o de cualquier otra área, dentro de la zona de concentración que, por razones de interés general, se estime conveniente conservar.» Ello no sólo ha de suponer una adecuada gestión de cara a su conservación, sino un estímulo a las autoridades y organismos competentes con el fin de que hagan las calificaciones necesarias o adopten las medidas adecuadas para preservarlos de su destrucción. Una decidida aplicación de estas previsiones impedirá que el acuerdo de concentración y su ejecución, acompañada del plan de obras y mejoras territoriales del artículo 61, suponga la banalización y despersonalización del paisaje agrario gallego, sin que por ello sufran los objetivos de productividad y fijación de la población.

La misma praxis muestra que el mandato del párrafo tercero del artículo 47 tiene una gran virtualidad a la hora de una adecuada gestión del paisaje: los propietarios y cultivadores tendrán la obligación de cuidar y cultivar las fincas, sin que se pueda talar o derribar arbolado, extraer o suprimir plantaciones o realizar actos que puedan disminuir el valor de la parcela sin la previa autorización del Servicio Provincial correspondiente.

Espigando, pues, esta disposición concebida para procesos que necesariamente conllevarán una alteración física del espacio agrario, encontramos elementos que, correctamente aplicados, debieran no sólo atenuar sino hasta incrementar la calidad paisajística de las zonas concentradas. No obstante, para que ello se realice con plenas garantías, en el proceso de concentración parcelaria deberá tenerse presente toda una serie de otras disposiciones que obligatoriamente habrán de ser aplicadas. Algunas de ellas serán referidas a continuación.

### **III. Paisaje y conservación de la naturaleza**

La Ley 9/2001, de 21 de agosto, de conservación de la naturaleza de Galicia tiene un enfoque primordialmente ecológico, aunque su objeto, definido en el artículo 1, es apreciablemente amplio y de una gran fuerza expansiva: establecer normas encaminadas a la protección, conservación, restauración y mejora de los recursos naturales, a la adecuada gestión de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres (además de la gea de la comunidad autónoma gallega), a la difusión de sus valores, así como su preservación para las generaciones futuras.

Ello se articula doblemente a través, por un lado, de unas figuras de planeamiento (los planes de ordenación de los recursos naturales, planes rectores de uso y gestión, planes de conservación...) y, por otro, de una tipología aplicable a los espacios naturales que se entienda conveniente proteger en función de sus características y del régimen que en cada uno de ellos se pretenda implantar. En relación a las primeras, éstas tendrán efectos obligatorios y ejecutivos en todo lo que afecten a la conservación, protección o mejora del paisaje. En cuanto a las segundas, la belleza y los valores estéticos aparecen en el contenido de su definición (parque, monumento natural, zona de especial protección de valores naturales...) cuando no directamente, además, en la propia denominación de las mismas (paisajes protegidos).

Aunque la eficacia de estos instrumentos debe o debiera ser máxima en el sentido de prevalente sobre otras previsiones de ordenación o planificación, según el discutible criterio de la primacía de lo sectorial sobre lo general que parece excluir los objetivos propiamente ambientales de la ordenación del territorio (Lozano Cutanda, 2006), la debilidad de esta ley, de cara a una adecuada protección y gestión integral

del paisaje, radica en que se basa en la fragmentación del territorio mediante la selección de los espacios ecológicamente más valiosos.

Ello no obstante no debe mermar la posibilidad de sacar todo el rendimiento a las disposiciones generales sobre flora y fauna, concebidas como criterios universales a aplicar en la generalidad del territorio. De este modo, se impone al Gobierno gallego el mandato de garantizar la conservación, protección y recuperación de las especies que viven en estado silvestre en Galicia, con especial atención a las autóctonas, así como la adopción de medidas precisas para regular la introducción y proliferación incontrolada en el medio natural de especies distintas a las autóctonas. Al respecto son elocuentes, entre otros, los artículos 44 y 56. Este último impone los siguientes criterios:

- a) «dar preferencia a las medidas de conservación y preservación de las especies autóctonas en sus hábitats naturales, aunque podrán tomarse medidas complementarias fuera de ellos.
- b) Conceder prioridad a las especies autóctonas al proponer medidas de fomento.»

Estos criterios normativos han de inscribirse en la concepción de esta ley como un instrumento jurídico general que pretende diseñar un marco de protección referido al conjunto del territorio gallego y a una defensa global de la naturaleza. Sin merma de ello, no obstante, hay que reconocer, como apuntábamos, que esta disposición acaba centrándose en la declaración y gestión específica de las áreas territoriales que se entiendan que son espacios naturales particularmente valiosos. Esto, en la práctica, incluso ha generado una situación paradójica en la que zonas unánimemente consideradas como las más relevantes desde el punto de vista de la biodiversidad no tienen siquiera el reconocimiento de parques naturales (Ancares, Courel, Serra do Eixe, montes da Fonsagrada, Serra do Suído, Cañón del Río Miño...) Estas carencias han sido paliadas, de un modo desigual e insuficiente, a través del reconocimiento, previsto en el párrafo tercero del artículo 16, de los lugares de interés comunitario seleccionados por imperativo de la Directiva 92/43/CEE como Zonas de Especial Protección de los Valores Naturales.<sup>1</sup> Esta figura se aplica a aquellos espacios de los que, por sus valores o intereses naturales, culturales, científicos, educativos o paisajísticos, sea necesario asegurar su conservación o no tengan otra protección específica. A la espera de la ineludible ampliación de la propuesta gallega de red natura, lo cierto es que muchos de aquellos espacios ni siquiera están incluidos actualmente en ella y que el régimen de protección de los que sí se encuentran en la relación es el mínimo posible. Esto ha permitido la afectación de algunas de estas zonas por instalaciones o actuaciones diversas de indudable impacto paisajístico.

<sup>1</sup> Esta previsión tomó cuerpo en el Decreto 72/2004, de 2 de abril, por el que se declaran determinados espacios como zonas de especial protección de los valores naturales.

## IV. Paisaje, ordenación urbanística y protección del medio rural

### 1. Ordenación urbanística y del medio rural

Un hito legislativo importante, que se impuso como objetivo concreto frenar lo que se ha venido a denominar en Galicia con el neologismo de «feísmo», es la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia. Según su artículo 4, entre los fines de la actividad urbanística estará la preservación del medio físico, los valores tradicionales y las señas de identidad y la memoria histórica de Galicia además de la armonización de las exigencias de ordenación y conservación de los recursos naturales y del paisaje rural y urbano con el mantenimiento, diversificación y desarrollo sostenible del territorio y de su población, para contribuir a elevar la calidad de vida y la cohesión social. A través de esta ley, expresamente se pretende trazar una auténtica política territorial sobre el medio rural basada en el elocuente análisis extraído de su exposición de motivos:

«2. Galicia cuenta en el momento actual con una arquitectura rural de excepción y un territorio de incalculable valor paisajístico [...] y con un litoral de extraordinario valor económico, ambiental, histórico y cultural. Sin embargo, la anarquía de las construcciones y usos que está proliferando en los últimos años, el deterioro de las edificaciones, la falta de conclusión de muchas de ellas y la degradación del paisaje, provocada por los muchos movimientos de tierra inadecuados y el desarrollo tecnológico aplicado, muchas veces, de forma incontrolada al medio rural, justifican la presente Ley que trata de armonizar el desarrollo y bienestar del mundo rural con la preservación y revitalización de los bienes culturales y naturales tan preciados y fuente de recursos y patrimonio a conservar para legarlos a las generaciones futuras de este país.»

Asimismo, se hace eco del sexto programa comunitario en materia de medio ambiente<sup>2</sup> *Medio Ambiente 2010 el futuro en nuestras manos* en el que se propone como ámbito de acción prioritario relativo a la biodiversidad, la protección, conservación y restauración de los suelos y los paisajes. Con este fin, pretende potenciarse la preservación de los valores naturales y culturales mediante la concentración de los usos económicos y residenciales en los núcleos de población existentes y bajo parámetros edificatorios adecuados a la entidad histórica de Galicia.

El compromiso del legislador alcanza una intensidad que se traduce en una fuerte densidad regulatoria: los caminos y pistas en suelo rústico quedan sometidos a evaluación de impacto ambiental y han de adaptarse a las condiciones topográficas del terreno; según el uso, se establece la parcela mínima edificable y la superficie máxima a ocupar por la edificación, la altura de la misma y las características tipológicas, los materiales a emplear, las características de los cierres y vallados, las condiciones de los bancales y movimientos de tierras (el artículo 29 es un buen ejemplo de la minuciosidad alcanzada).

<sup>2</sup> Tomó forma a través de la Decisión n.º 1600/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de julio de 2002 por la que se establece el Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente. En su considerando 12 se establece que «la legislación continúa siendo fundamental para hacer frente a los problemas del medio ambiente y, por ello, es prioritaria la plena y correcta aplicación de la legislación en vigor.»

Como medida preventiva ante maniobras de evasión de todos estos condicionantes, se prohíbe la modificación del planeamiento urbanístico que implique la conversión directa del suelo rústico en urbano e incluso la reclasificación que afecte al suelo rústico que haya sido objeto de incendios forestales. Finalmente, se prevé una nueva figura denominada plan especial de protección, rehabilitación y mejora del medio rural, a redactar y aprobar por la comunidad autónoma y, concretamente, por el conselleiro competente por razón de materia. Sobre todo esto está el horizonte de recuperar las formas tradicionales de utilización del suelo con parámetros también estéticos. En coherencia con ello, entre la documentación a aportar con el plan general de ordenación municipal estará el estudio del medio rural y el análisis de modelos de asentamiento poblacional, así como el estudio de sostenibilidad ambiental, impacto territorial y paisajístico.

Debe mencionarse que, entre la categorías de suelo rústico (artículo 32), se encuentra el suelo rústico de protección paisajística con el fin de preservar las vistas panorámicas del territorio, el mar, el curso de los ríos o los valles, y los monumentos o edificaciones de singular valor, así como el suelo rústico especialmente protegido para zonas con interés patrimonial, artístico o histórico. En caso de duda siempre se optará por la categoría o el régimen de mayor protección.

Pero los condicionantes no afectan solamente al suelo rústico. Muy al contrario, se establece la previsión de que el planeamiento urbanístico favorezca en el suelo urbano consolidado la conservación y recuperación del patrimonio construido, de los espacios urbanos relevantes, de los elementos y tipos arquitectónicos singulares, de las formas tradicionales de ocupación del suelo y de los rasgos diferenciales o distintivos que conforman la identidad local (artículo 46), además de las características estéticas de la edificación y de su entorno (artículo 54. e).

Como instrumento central del sistema, el Plan General de Ordenación Municipal contendrá un catálogo de los elementos que, por sus valores naturales o culturales, o por su relación con el dominio público, hayan de ser conservados o recuperados y la delimitación de las cuencas de interés paisajístico en el término municipal, así como las medidas para su adecuada protección y recuperación. En desarrollo de las previsiones del plan general de ordenación municipal o en su ausencia o, cuando existiendo, no contuviese las determinaciones detalladas oportunas, podrán aprobarse planes especiales de protección que tienen por objeto preservar el medio ambiente, las aguas continentales, el litoral costero, los espacios naturales, las áreas forestales, los espacios productivos, las vías de comunicación, los paisajes de interés, el patrimonio cultural y otros valores análogos. Estos pueden afectar a cualquier clase de suelo. Como instrumentos complementarios de los planes, son de gran utilidad práctica los catálogos que identifican elementos por sus valores culturales, históricos, artísticos, arquitectónicos o paisajísticos de cara a su conservación, mejora o recuperación. Una buena

configuración de su ficha individualizada permitirá el adecuado cumplimiento de estos fines.

Dada el escaso número de municipios que en Galicia cuentan con Plan general de ordenación municipal, tienen particular trascendencia las normas subsidiarias y complementarias reguladas en el artículo 51. Estas han de contener entre sus determinaciones las medidas de protección urbanística del medio rural, el patrimonio y el paisaje y entre sus documentos estará la normativa de protección del medio rural, el patrimonio cultural y el paisaje.

A la vista de esta regulación, no debe extrañar que continúe apareciendo en la misma un elemento tradicional como son las «normas de aplicación directa» (título III) acerca de la adaptación al ambiente (artículo 104), altura de las edificaciones (artículo 105) y protección de las vías de circulación (artículo 106). Si entre los objetivos confesados de la ley está la preservación del medio físico, la memoria histórica y la identidad territorial gallega, estas normas de aplicación directa adquieren una particular significación y relevancia, sin que su halo de indeterminación conlleve un menoscabo de su fuerza de obligar.

## **2. El litoral**

A la cuestión de si esta importante disposición ha servido para la conservación, mejora y recuperación del paisaje ha respondido el propio legislador con la Ley 6/2007, de 11 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del litoral. El análisis que se hace de la ordenación territorial de Galicia en su preámbulo es aún más crítico que el que se hacía en la Ley 9/2002 y supera en dramatismo al diagnóstico que se apuntaba ya en la Ley 10/1995 de Ordenación del Territorio que más adelante comentaremos.

El preámbulo mencionado habla de una indiscriminada ocupación del territorio que tiende a un constante crecimiento urbano renunciando a la regeneración de los tejidos consolidados. Aunque hace arrancar el fenómeno de un punto de partida impreciso (en las últimas décadas) habla de él como algo imparable en el momento de la redacción de la propia ley que encabeza. Entiende que ello causa graves perjuicios económicos, sociales y medioambientales entre los que menciona la degradación del paisaje y del patrimonio cultural, así como de la pérdida de la identidad territorial. Apela además, como referentes, a la Estrategia Territorial Europea<sup>3</sup> y a la Comunicación de la Comisión sobre una Estrategia temática para el medio ambiente urbano.

<sup>3</sup> La ETE, Estrategia Territorial Europea fue acordada en la reunión informal de Ministros responsables de ordenación del territorio en Potsdam, mayo de 1999. En ella se constata que el patrimonio natural y cultural de la UE está en peligro por los procesos de modernización económica y social y que forman parte de este patrimonio los paisajes humanizados, los pue-

blos y ciudades europeos, así como una multiplicidad de monumentos naturales y culturales. Su conservación constituye actualmente una tarea de primera línea para la arquitectura, el urbanismo y la ordenación paisajística en todas las regiones de la UE.

La ley 9/2002 recogía la figura de suelo rústico de especial protección de costas abarcando los terrenos situados fuera de los núcleos rurales y del suelo urbano dentro de los 200 metros a contar desde el límite inferior de la orilla del mar (artículo 32.2). Además, el artículo 85.7.d considera que los terrenos situados en la franja de 500 metros desde la ribera del mar afectan a los intereses autonómicos fundamentando tal consideración en el valor del litoral como recurso natural y ambiental no renovable. Pues bien, lo cierto es que, transcurridos los plazos legalmente previstos, la mayoría de los municipios con planes generales tienen una ordenación obsoleta que no se ha adaptado a las exigencias de la Ley 9/2002. Así, buena parte del litoral gallego, con todo su valor marisquero, turístico, ecológico y paisajístico estaría normativamente inerte ante nuevos desarrollos urbanos de escasa o muy discutible racionalidad desde la perspectiva de los estándares mínimos de calidad de vida y sostenibilidad.

Todo ello determinó la necesidad de la Ley 6/2007 de 11 de mayo, que ha sido la medida legislativa más contundente en la tarea escasamente fructífera hasta el momento de frenar el deterioro paisajístico de Galicia, por más que su aplicación sea únicamente, lo que no es poco, dada su longitud e importancia geográfica, para su cada día más amenazada franja litoral.

El objeto de la ley lo constituyen, en lo que aquí interesa, las medidas urgentes necesarias para garantizar la preservación del litoral en tanto no sea aprobado un plan de ordenación del litoral o un planeamiento urbanístico adaptado a la legislación vigente y a los criterios de sostenibilidad económica, social y ambiental. En relación a este último inciso, habrá que entenderlo de un modo enfático pero no adicional en cuanto que los criterios de sostenibilidad aludidos han de ser los recogidos justamente en la legislación vigente.

Así pues, en el artículo 3 se determina la suspensión de la tramitación y aprobación de los planes especiales de reforma interior, planes parciales, planes de sectorización e instrumentos de equidistribución que tengan por objeto la transformación urbanística de terrenos situados a una distancia inferior a 500 metros, medidos en proyección horizontal tierra adentro, desde el límite de la ribera del mar de los municipios que se relacionan en el anexo que acompaña a la ley, lo que supone la práctica totalidad del litoral gallego.

El punto número 2 de este mismo artículo determina el alcance espacial de la suspensión al precisarse que será aplicable:

- a) «en todos los municipios costeros, en los terrenos clasificados como suelo urbanizable, apto para urbanizar o rústico apto para el desarrollo urbanístico.
- b) En los municipios costeros con población inferior a 50.000 habitantes, en los terrenos clasificados como suelo urbano que, en el momento de la entrada en vigor de esta ley, no reúnan los requisitos establecidos en los artículos 11 y 12 a en relación con el artículo 16.1 de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística

ca y protección del medio rural de Galicia, y, en todo caso, en los incluidos en polígonos, unidades de actuación o ejecución.»

El artículo 11 mencionado recoge los requisitos que han de reunir los terrenos calificados como suelo urbano conforme a delimitación que establezcan los planes generales (acceso rodado, servicios, superficie edificada...). El artículo 12 es el que diferencia de un modo descriptivo el suelo urbano consolidado del suelo urbano no consolidado. El artículo 16.1, por su parte, es el que contiene la definición de solar.

Volviendo al articulado de la Ley 6/2007, el alcance temporal viene delimitado por el artículo 4: plazo de dos años<sup>4</sup> que se contarán desde la entrada en vigor de la ley hasta la aprobación del Plan de Ordenación del Litoral o del Plan General de Ordenación Municipal adaptado íntegramente a la Ley 9/2002, de 30 de diciembre.

El texto de esta ley ha puesto de manifiesto además un mal endémico en la base legal de la planificación territorial: la no muy cuidada creación de figuras teóricas con proyección territorial, en tanto en cuanto no se precisa como ensamblan entre sí, lo que dificulta su utilización práctica, e incluso abre el riesgo de que se solapen, cuando no de que entren en clara contradicción.

Resulta muy revelador que ya el artículo 2 tenga que clarificar que el Plan de Ordenación del Litoral al que hacía referencia la disposición transitoria octava de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre tendrá la naturaleza de un plan territorial integrado regulado en la Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de ordenación del territorio de Galicia;<sup>5</sup> o que tenga que ser esta misma ley la que incluya instrumentos de ordenación del territorio y del planeamiento urbanístico como objetos de la evaluación ambiental estratégica regulada por la Ley 9/2006, de 28 de abril, de la misma denominación. O que, como consecuencia inevitable, tenga que descender a prescribir detalladamente una integración de procedimientos a este respecto.

## V. Paisaje y ordenación del territorio

Entramos por ello en lo que, desde una lógica meramente teórica, debiera ser el marco general para entender las bases legales de la planificación territorial de Galicia y la estructura integrada y ordenada de los instrumentos normativamente concebidos para eso. Si no los hemos abordado hasta este momento es porque, en su desarrollo y aplicación práctica, han sido, hasta ahora, fragmentarios, desiguales y, en algunos

<sup>4</sup> La Orden de 14 de mayo de 2009 en su artículo 2.º mantiene durante el plazo de un año contado desde su entrada en vigor las medidas de suspensión, o hasta la aprobación inicial del Plan de Ordenación del Litoral o la aprobación definitiva del Plan General de Ordenación Municipal adaptado íntegramente a la Ley 9/2002, de 30 de diciembre.

<sup>5</sup> El artículo 12 de la ley citada establece que: «En desarrollo de las directrices de ordenación del territorio podrán formularse planes territo-

riales integrados dirigidos a la organización de áreas geográficas supra-municipales de características homogéneas o de aquellas que, por su tamaño y relaciones funcionales, precisen de una planificación infraestructural, de equipamientos y recursos de ámbito comarcal, y de carácter integrado.» Lo significativo aquí es que se prevé que sean desarrollo de unas directrices que, como veremos, a día de hoy no existen.

casos, nulos. Es en el momento legislativo de la adopción de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del litoral cuando se llega a comprender el alcance de las lagunas que ha tenido no tanto el diseño como el desarrollo de lo que, conforme a una visión global del ordenamiento jurídico, es el cimiento normativo general de la política territorial de Galicia, muy particularmente en sus consecuencias para el paisaje: la Ley 10/1995, de 23 de noviembre de ordenación del territorio de Galicia.

Para entender el espíritu y la finalidad con la que nació la Ley 10/1995 debemos acudir, en este caso también, al preámbulo, a través del cual el poder legislativo gallego hace una crítica a los demás poderes públicos de la Comunidad Autónoma. Ello es particularmente revelador en la medida en que, desde una visión realista, fue el ejecutivo gallego quien, a través de la redacción de un proyecto de ley, realizó una diagnosis certera de la situación a la que se pretende ofrecer unos instrumentos tan estructurados y bien perfilados como carentes, en buena medida, de aplicación y desarrollo.

En efecto, en su punto III, podemos leer: «las actuaciones de las distintas administraciones públicas sobre el territorio habían venido caracterizándose por la acumulación de iniciativas carentes de un claro sentido territorial, que permitiese alcanzar una distribución espacial de actividades capaces de aprovechar las potencialidades propias de cada zona y, en consecuencia, la correspondiente mejora en el nivel de calidad de vida y en la calidad del medio natural gallego.»

Se menciona, asimismo, «la falta endémica de una visión integradora y combinada de la actuación administrativa». Se busca, por lo tanto, integrar coherentemente los diferentes enfoques de las diversas políticas públicas y actuaciones administrativas, englobando organizada y articuladamente las distintas iniciativas con repercusión territorial. Aunque ello no es necesariamente así, el sistema de planificación urbanística tiende, por su propia configuración, a focalizar la actuación al ámbito municipal, siendo evidente que una adecuada política territorial exige perspectivas geográficas más amplias de carácter supramunicipal. En una primera aproximación, éstas deben comprender el conjunto de la comunidad autónoma si se quiere sustentar territorialmente una acción socioeconómica y medioambiental carente de insuficiencias, solapamientos, lagunas o disfunciones.

El paisaje, o bien será reflejo de la realidad de este planteamiento, o bien acusará su inexistencia o deficiencia. Resulta evidente que la armonización de los factores que repercuten en el territorio y la coordinación de cada uno de los operadores públicos que inciden en ello tienen en el paisaje un elemento decisivo y una traducción directa en lo que es y será su fisonomía.

La Ley recoge diferentes instrumentos con un grado de jerarquización flexible y una vocación de coherencia apreciable. Estos instrumentos son:

1. Las directrices de ordenación del territorio
2. Los planes territoriales integrados

3. Los programas coordinados de actuación
4. Los planes y proyectos sectoriales de incidencia supramunicipal
5. Los planes de ordenación del medio físico

En la redacción de todos ellos debe tener traducción la cuádruple finalidad de favorecer la utilización racional del territorio gallego, proteger el medio natural, mejorar la calidad de vida y contribuir al equilibrio territorial. Que en la misma está subyacente el paisaje se puede comprobar con la explicitación del mismo en el objetivo contenido en la letra *c* del artículo 3: «Compatibilización del proceso de desarrollo del sistema productivo, de la urbanización y de la ordenación turística con la racional utilización de los recursos naturales, sobre todo en lo referente al litoral, a los recursos hídricos y al paisaje.» Esta consideración del paisaje como concreción de la utilización racional de los recursos naturales debe implicar su papel implícito, pero determinante, en el concepto de recurso natural, siempre que en la ley se mencione el mismo directa o indirectamente. Así, cuando en la letra *a* del mismo artículo se establece el doble objetivo de procurar el máximo bienestar de su población y la garantía de la protección y mejora del medio ambiente, ello no puede ser entendido más que como encerrando una referencia implícita, pero real, a factores decisivos como el paisaje. Una nueva mención expresa a él se recoge en las actuaciones puntuales, entendidas también como uno de los objetivos de la ordenación del territorio gallego: el imperativo derivado del objetivo recogido en la letra *f* (seguimos en el mismo artículo) de definir áreas territoriales que, por su riqueza paisajística o ecológica, hayan de ser objeto de protección.

La diferenciación entre lo puramente ecológico y lo paisajístico ya nos está indicando que, en esta Ley, lo paisajístico puede tener una fisonomía derivada no de procesos biológicos o geológicos, sino de la acción humana, tanto cultural como socioeconómica. Ello, sin duda, otorga una fuerza expansiva al factor paisaje en este texto legal, con el alcance amplio e integrador que es correlato necesario de su visión integral y de conjunto de la política territorial gallega.

Instrumento capital y básico de la ordenación del territorio son las directrices de ordenación del territorio. Sin ellas no es posible una aproximación global, interrelacionada y de conjunto, no existe un marco general, el referente en el que han de engranar los demás instrumentos, así como las diversas políticas sectoriales (art. 6). De ahí que no pueda hacerse un juicio positivo de la situación en la que nos encontramos, donde se sigue desarrollando una labor legislativa de clara repercusión espacial<sup>6</sup> y donde la acción pública se intensifica en atención a la demanda social de servicios, infraestructuras y equipamientos, sin que a estas alturas hayan sido aprobadas unas directrices de ordenación del territorio que den coherencia al sistema.

Que ello tiene una incidencia directa en el paisaje es indiscutible; sin el marco ordenador de las directrices, éste padecerá de vulnerabilidad por el riesgo de una falta

<sup>6</sup> Como ejemplos podemos citar la Ley 5/2006, de 30 de junio, para la protección, conservación y mejora de los ríos gallegos; la Ley 3/2007, de 9 de abril, de prevención y defensa contra los incendios forestales; la Ley 7/2007, de 21 de mayo, de medidas administrativas y tributarias para la conservación de la superficie agraria útil y del banco de tierras de Galicia; la Ley 3/2008, de 23 de mayo, de la ordenación de la minería de Galicia; la Ley 6/2008, de 19 de junio, de medidas urgentes de vivienda y suelo; la Ley 10/2008, de 3 de noviembre, de residuos de Galicia; la Ley 14/2008, de 3 de diciembre, de turismo de Galicia.

de enfoque coordinado, armónico y de conjunto, lo que provocará heridas irreversibles que no son sanables con medidas coyunturales, parciales o paliativas.

También tiene una incidencia directa en cuanto a la potencialidad de concreción de medidas específicas en determinados sectores de la geografía gallega. El propio contenido de las directrices, previsto en su artículo 7, parece dar relevancia a un grado suficiente de detalle en ámbitos o áreas territoriales en donde, si no se contase ya a nivel de las directrices con un grado importante de definición, se harían irreales los objetivos y finalidades perseguidos por la Ley.

Así, en la letra *f* del artículo 7 se incluye como contenido necesario de las directrices: la delimitación de áreas de protección que queden sustraídas al desarrollo de las actividades urbanas, por ser destinadas a la preservación o explotación de los recursos naturales, atendiendo a su valor cultural, social o económico y estableciendo la prioridad de dicho destino (para ello debieran tenerse presentes los lugares de interés comunitario de la red natura y los proyectos de ampliación en marcha, los demás territorios que gozan de figuras de protección previstas en la legislación sobre conservación de la naturaleza, los entornos de los conjuntos monumentales, o recursos patrimoniales singulares declarados bienes de interés cultural, catalogados o inventariados, o aquellas zonas ya reconocidas como dignas de protección en instrumentos urbanísticos, incluidas las normas subsidiarias y complementarias de planeamiento).

Por su parte, la letra *j* determina también, como contenido de aquellas, la definición de ámbitos en que sea necesario elaborar planes de ordenación del medio físico previstos en la presente Ley, con señalamiento, en su caso, de las condiciones y plazos a que deba someterse la formulación de los mismos.

Respecto a lo primero, ya hemos visto la mutua imbricación que en el texto de la Ley se entiende que existe entre recursos naturales y paisaje, por lo que resultará inevitable la consideración de este último como un elemento a proteger mediante la exclusión de actividades urbanas, sin que paisaje signifique aquí medio ambiente natural pues son los valores culturales, sociales o económicos los que pueden informar su apreciación.

Respecto de lo segundo, nos encontramos con un instrumento de enormes potencialidades que hasta ahora ha brillado por su ausencia en su utilización práctica. Los planes de ordenación del medio físico suponen la selección de ámbitos en función, entre otras, de sus características morfológicas, paisajísticas o ecológicas diferenciadas que exijan una consideración y tratamiento unitarios, bajo presupuestos que excedan de los propios de cada uno de los términos municipales afectados. Como acabamos de ver, las propias directrices han de recoger alguno de esos ámbitos, pero cuando circunstancias singulares no previstas en aquellas lo aconsejen, el Consello de la Xunta podrá acordar la elaboración de un plan de ordenación del medio físico, señalando su ámbito territorial y los objetivos a alcanzar. Ellos han de ser coherentes con las carac-

terísticas morfológicas, paisajísticas o ecológicas al ser en ellas en las que descansa la decisión de un tratamiento unitario.

Como vemos, se trata de una figura más flexible e inespecífica pero, por tanto, también más cargada de potencialidades, que aquellas otras recogidas en la Ley 4/1989, de 24 de diciembre, concebida, como su propio título indica, para la conservación de espacios naturales y la flora y fauna silvestres. La antropización intensa de la geografía gallega, donde es difícil concebir un espacio abierto o natural sin la huella, incluso actual, del ser humano, hace de esta figura un instrumento útil donde las características ecológicas y morfológicas se salpican con elementos culturales valiosos y donde la actividad forestal o agropecuaria, lejos de ser necesariamente una amenaza, puede constituir parte importante de la semblanza final del espacio reflejada en el paisaje. Las dificultades para encontrar medidas adecuadas de protección a franjas limítrofes al Camino de Santiago con cuencas visuales suficientes, o a espacios de valor forestal, agrario y cultural sobresaliente como la Ribeira Sacra, podrían tener en este instrumento un elemento adecuado para su puesta en valor, recuperación y desarrollo, evitando atentados inconcebibles desde una visión integral y autocentrada en un territorio previamente definido.

La flexibilidad que caracteriza a los planes de ordenación del medio físico no va en detrimento ni de su alcance ni de su eficacia ya que contendrán, entre otras, las medidas, normas de protección y actuaciones públicas o privadas necesarias para la preservación, restauración o mejora de las diferentes zonas para su adecuación a las funciones y usos correspondientes, así como la normativa reguladora de las actividades productivas o recreativas, sin olvidar programas de inversión pública vinculados a las medidas mencionadas. Siendo así las cosas, y como no podía ser de otro modo, estas determinaciones vincularán al planeamiento local, debiendo el acuerdo de aprobación definitiva precisar los puntos concretos en que aquel queda modificado desde ese mismo momento.

A la vista está que, pese a su cuantitativamente escasa mención expresa, la protección, la gestión y la ordenación del paisaje están latentes y de un modo potencialmente operantes en la Ley 10/1995. Que esto no haya tenido repercusión práctica no deriva tanto de insuficiencias del texto legal o de disfunciones de los instrumentos recogidos en él como de su posterior falta de desarrollo y aplicación. Así, un dibujo integral desde una aproximación teórica acabó sufriendo una hipertrofia aplicativa en relación con algunas de las figuras, con consecuencias más allá de los marcos de referencia globales y orientadores que se ponían a disposición de los operadores públicos. De este modo, los planes y proyectos sectoriales, sin el referente de unas directrices de ordenación del territorio o de unos planes territoriales integrados y ante la inexistencia de la aprobación de planes de ordenación del medio físico, han servido más bien para superar las limitaciones ordenadoras del planeamiento local con el fin de dar cobertura

a la implantación masiva o difusa de infraestructuras e instalaciones. Como consecuencia, la utilización de esta ley, focalizada en solo alguno o algunos de los instrumentos que recoge, al desgajarlos del diseño coherente configurado por otras figuras, acabó por producir resultados que podrían juzgarse contrarios a la finalidad proclamada imperativamente en su artículo 1 y a los objetivos fundamentales recogidos en su artículo 3.

## **VI. Ley de protección del paisaje de Galicia**

### **1. Planteamiento**

Siendo así las cosas, no es de extrañar que el legislador haya querido abordar una regulación específica del paisaje de un modo totalizante y con pretensiones de globalidad. Las regulaciones sectoriales abordaban esta materia desde perspectivas parciales y con los énfasis propios de sus finalidades particulares (ordenación agraria, conservación de los ecosistemas más valiosos, preservación de la fisonomía caracterizadora del medio rural, racionalización de los procesos urbanizadores, protección del litoral...).

Desde el punto de vista del patrimonio histórico y monumental, la Ley 8/1995 del Patrimonio Cultural de Galicia ha revelado sus insuficiencias a los efectos que nos ocupan. Aunque se insiste en que un inmueble declarado Bien de Interés Cultural es inseparable de su entorno (artículo 18), lo cierto es que no se puede articular una adecuada gestión del paisaje sobre la base de los contornos de protección de los bienes de interés cultural, catalogados o inventariados, por más que el rigor en su delimitación resulte ser un mínimo irrenunciable e imprescindible. Por otra parte, figuras de gran interés por su posible vertiente favorecedora del paisaje como serían «zona arqueológica» o «sitio histórico», concebidas para parajes naturales que cuenten con determinados valores, apenas han sido utilizadas. Análogas apreciaciones cabe formular en relación a la Ley 3/1996 de protección de los Caminos de Santiago, donde todo parece fiarse a una operación de deslinde eternamente aplazada para la mayoría de ellos y unas franjas laterales de protección a todas luces insuficientes (títulos II y III).

Existen también disposiciones como la Ley 3/2008 de ordenación de la minería de Galicia donde, a pesar del fuerte impacto paisajístico de las explotaciones a cielo abierto de lignitos, pizarra o granito, apenas se contempla el paisaje como factor a abordar en la ordenación de la actividad. Otros sectores como el forestal carecen de una regulación legal propia y suficiente en el ámbito gallego, pese a la extensiva política reforestadora con especies no autóctonas de crecimiento rápido incluso en tierras de clara vocación agraria, por no mencionar la falta de un entramado normativo sólido regulador de la implantación masiva de generadores de nuevas formas de energía teóricamente limpia, pero de más que notables efectos paisajísticos y ecológicos (caso particularmente apreciable y polémico en la energía minihidráulica y en la eólica). Este

último caso ha sido elocuente, pues uno de los debates suscitados a nivel de opinión pública giraba en torno a la necesidad de una coherencia entre la distribución territorial de las instalaciones y la plasmación geográfica de otros instrumentos de ordenación medioambiental como son los lugares de interés comunitario que configuran la red natura. Aspecto éste que hasta ahora no ha jugado como freno significativo a la afección de espacios indiscutiblemente valiosos desde el punto de vista paisajístico y de la biodiversidad.

Por otro lado, ya es comunmente admitido que el paisaje además de constituir un valor parejo al histórico, cultural, artístico o etnográfico es «una materia prima y riqueza capitalizable capaz de generar beneficios económicos» (Karrera Egialde, 2005). Algo patente en sectores de tanto peso en el producto interior bruto como el turismo y que influye incluso en criterios de localización de empresas de sectores distintos a aquel por su vertiente de imagen publicitaria o de calidad de vida para sus trabajadores cualificados.

Ha sido justamente el ordenamiento jurídico valenciano a través de la Ley 4/2004, de 30 de junio, el que «ha abierto al ordenamiento español a una pionera regulación del paisaje» (Fernández Rodríguez, 2007) y por esa senda ha transitado también el legislador catalán mediante la Ley 8/2005, de 8 de junio. Estos precedentes no podían dejar de influir en el derecho público gallego.

## **2. Principios y políticas**

La regulación ha venido de la mano de la ley 7/2008 de 7 de julio de protección del paisaje de Galicia. La ley es expresamente deudora del Convenio Europeo del Paisaje, firmado en Florencia a propuesta del Consejo de Europa el 20 de octubre del 2000 que «busca la implantación de una política integral de protección del paisaje, que no se limite, como hasta ahora, a la conservación de parajes considerados de especial valor o a la tutela indirecta otorgada por otros instrumentos ambientales» (Fabeiro Mosquera, 2006). Ello se refleja en los principios inspiradores (art. 2) de reconocimiento jurídico del paisaje, su defensa y preservación, la relación armónica entre el ser humano y su entorno, el diseño y aplicación de políticas de protección, gestión y ordenación, la coordinación y la colaboración entre las distintas administraciones, la participación social, la sensibilización y la promoción del estudio y la formación en materia de paisaje.

El reconocimiento jurídico del paisaje viene a ser el objeto específico de la ley conforme al artículo 1 de la misma, en donde se incluyen teleológicamente la preservación y ordenación de todos los elementos que lo configuran siendo la protección, gestión y ordenación los medios concebidos en orden a tal finalidad. Cuando en su párrafo último se habla de la integración del paisaje en todas las políticas sectoriales que en él incidan, se viene a ordenar que tales políticas han de incluir, en sus previsiones, medi-

das de protección, gestión y ordenación, pues sólo así se entiende de modo realista el paisaje como una dimensión global de interés general y trascendente a los ámbitos ambientales, culturales, sociales y económicos.

En ese sentido, el ámbito totalizante de la ley no es sino consecuencia de recoger la definición de paisaje del convenio de Florencia: «cualquier parte del territorio tal como lo percibe la población, cuyo carácter sea el resultado de la acción y la interacción de factores naturales y humanos» (artículo. 3. a). De este modo, se entiende que el diseño y aplicación de las políticas de protección, gestión y ordenación del paisaje, como expresión de los principios generales y de las estrategias y directrices en la materia, han de integrarse no sólo en las de protección ambiental, sino en las de ordenación territorial, urbanística, cultural, turística, agraria, social o económica (artículo 2.2 d). De la misma manera y por idénticas razones, las disposiciones de la Ley no se restringirán a una parte o a unas áreas determinadas de la geografía de la comunidad autónoma, sino que desplegarán sus efectos en todo el territorio, con independencia del carácter natural, rural, urbano, periurbano, del elevado valor ambiental o cultural o de su estado de degradación (artículo 4).

Como consecuencia, existe un mandato claro a todos los poderes públicos gallegos para que, en el ámbito de su competencia, integren la consideración del paisaje en las políticas de ordenación territorial, urbanística y en las políticas ambientales, de patrimonio cultural, agrícolas, forestales, sociales, turísticas, industriales y económicas. En el artículo 5.2 se aprecia un esfuerzo de especificación de lo económico al mencionar expresamente a los sectores industriales y forestales, sin que haya que sacar mayores consecuencias del diferente grado de concreción del artículo 2.2 d, cuando habla de los principios inspiradores, en relación con el artículo 5.2, cuando impone el mandato de integración dirigido a los poderes públicos. Una y otra relación son, a todas luces, abiertas, no taxativas y se manifiestan con vocación globalizante.

El paisaje en la ley se concibe no como algo que, en todo lugar, haya de considerarse de manera inmutable o estática. Existe una concepción dinámica del mismo. Sin duda no hay política de paisaje merecedora de ese nombre si no se preservan y conservan áreas o partes del territorio que así lo merezcan por sus elementos significativos y característicos. Afirmar esto con rotundidad es necesario pues, en aras de una no bien entendida concepción dinámica, pueden deslizarse con fuerza tentaciones de alterar e incluso destruir aquellos elementos estéticos, aquellos factores de reconocimiento y evocación que son paradigmáticos o emblemáticos de la fisonomía notable de espacios valiosos, tanto por su configuración natural como por la intervención humana sobre el medio a lo largo de la historia. De este modo, el fin de protección para las actuaciones de las administraciones públicas en materia de paisaje es irrenunciable y ha de ser subrayado, si no se quiere desvirtuar en la práctica aquello para lo que la ley fue concebida y en torno a lo cual ha suscitado las principales expectativas.

Sentado esto, es necesario que, conforme a una ordenación del territorio equilibrada y coherente con el necesario desarrollo económico y social, se entienda que existe un fin de gestión del paisaje con el objeto de guiar las transformaciones inducidas además de un fin de ordenación que abarcará todas aquellas acciones de carácter prospectivo con vistas a mantener, mejorar, restaurar o regenerar paisajes.

Ahora bien, nada de ello podrá alcanzarse sin un grado suficiente de consenso social, si la población no favorece y concuerda con las estrategias y directrices a elaborar desarrollar y aplicar. De ahí que la labor de canalizar la participación social en la toma de decisiones y en la definición de políticas de paisaje ha de venir acompañada, e incluso precedida, por el fomento de la sensibilización social en cuanto al valor del paisaje y su relevancia como parámetro y condición de calidad de vida en el marco de lo que se entiende por desarrollo sostenible, así como en cuanto a expresión de la identidad propia del país. Todo ello se contempla en los artículos 2 y 3, particularmente en este último, donde los objetivos de la calidad paisajística se hacen derivar de las aspiraciones de la colectividad en relación con las características paisajísticas de su contorno. Será el artículo 14 el que desarrolle las medidas de formación, sensibilización, educación y concertación.

Como correlato del consenso social, aparece expresamente recogido el principio de cooperación institucional en el artículo 7. Disposición especialmente pensada para la administración local y que pretende coordinar y programar políticas comunes y promover su desarrollo. Entiendo que la expresión coordinar debe encerrar cierta capacidad de dirección por parte de la Xunta de Galicia, si no se quiere poner en entredicho la fuerza operativa de los instrumentos de protección, gestión y ordenación que veremos a continuación. En este sentido, sigue siendo útil la sentencia de 21 de diciembre de 1989 del Tribunal Constitucional que afirmaba que «coordinación conlleva un cierto poder de dirección, consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto del coordinado.» Este, la administración local, se encontrará, por ello mismo, con un condicionante o límite al ejercicio de sus competencias en función de la atribución competencial a la comunidad autónoma en materia específica de paisaje principalmente consagrada en el apartado treinta del artículo 27 del propio Estatuto de Autonomía.

Cabe anotar que, en su empleo, se produce un cierto solapamiento y una distinción escasamente nítida entre la expresión cooperación y la expresión coordinación; valga en todo caso afirmar que «la voluntariedad es inidónea para otorgar soporte a la diferenciación, precisamente porque, siendo la coordinación y la cooperación manifestaciones de un mismo y único deber jurídico de colaboración, resulta imposible lógico-jurídicamente que el juego de éste dependa del arbitrio o voluntad de las partes. Otra cosa equivaldría a la negación del deber general de colaboración» (Parejo Alfonso, 2007). Aplicación singular del principio de cooperación será la figura del

pacto del paisaje como instrumento de concertación entre las administraciones públicas, sean autonómicas o locales, y otros agentes económicos y sociales de un determinado territorio para promover, de manera voluntaria (con los matices que acabamos de indicar respecto de las relaciones interadministrativas), acciones concretas y específicas de protección y mejora de los paisajes y de la calidad de vida de los ciudadanos en el marco del desarrollo sostenible.

### **3. Instrumentos**

El Capítulo III está dedicado a los instrumentos para la protección, gestión y ordenación del paisaje.

El primer instrumento lo constituyen los denominados catálogos del paisaje (art. 8). Se trata de documentos que delimitarán las grandes áreas paisajísticas de Galicia. Lo harán sobre la base de los diferentes estudios y trabajos científicos y técnicos existentes en la materia. Deberán fundarse en las distintas áreas geográficas, morfológicas, urbanas y litorales existentes en el territorio gallego. Ello permitirá identificar los diferentes tipos de paisajes en cada área y precisar sus características diferenciales.

Para ello, entre otros contenidos, incluirán un inventario de los valores paisajísticos presentes en cada área paisajística, así como la delimitación de unidades de paisaje presentes en cada una. Por unidades de paisaje se entiende los ámbitos territoriales con valores paisajísticos homogéneos y coherentes. Su vocación no es meramente descriptiva sino también analítica y de diagnóstico, en la medida en que se exige la identificación de los ámbitos que presenten un especial estado de deterioro y que precisen de especiales medidas de intervención y protección. Los catálogos, en cierto grado, deberán ya anticipar, siquiera sea genéricamente, cuales podrían ser estas medidas, especialmente si tenemos en cuenta que en el análisis exigido se incluye la evolución futura prevista.

La Consellería responsable de las políticas medioambientales será la que eleve la propuesta al Consello de la Xunta. En la formulación de la misma deberá haberse consultado a los departamentos competentes en materia de ordenación del territorio y patrimonio cultural. Aunque no se diga expresamente, esta consulta habrá de tener una plasmación en la redacción final del documento, explicitando los criterios incorporados y aquellos de los que el proponente se apartó o no tuvo en cuenta, en este caso con una motivación coherente con los conceptos de análisis y diagnóstico que se incluyen como contenido necesario de los catálogos. De este modo, queda claro que, siendo preceptiva la consulta, los informes derivados de la misma no tendrán carácter vinculante. De la relevancia otorgada a este instrumento se desprende la consecuencia de que su aprobación corresponda al propio Consello de la Xunta. En su seno se supone que, cuando menos a efectos deliberativos, volverán a tener voz los departamentos con-

sultados, así como otros especialmente concernidos, como serían los responsables en materia de medio rural, cultura, turismo o industria, energía y minas...

Veámos que la consulta se dirige a los departamentos, esto es, a las consellerías con competencia en las materias indicadas. Una posible cuestión a dilucidar es aquella que plantea cómo ha de entenderse esta consulta en el supuesto de que la materia de ordenación del territorio pertenezca a la misma consellería que la de medioambiente:<sup>7</sup> ¿queda anulada por identificación en el mismo departamento de las instancias que, en principio, fueron concebidas como orgánicamente distintas? Entiendo que en este caso la consulta no tendría que obviarse aunque se hubiera de explicitar en un escalón inferior, esto es, en el seno del propio departamento a nivel de las unidades administrativas que lo componen (normalmente direcciones generales) según su competencia específica. De este modo, no se perderá el contraste de pareceres técnicos y políticos que busca la disposición legal al exigir la emisión de los informes.

De que los catálogos del paisaje contengan una adecuada identificación, inventario, análisis, diagnosis y delimitación dependerá la operatividad del instrumento ordenador por antonomasia denominado directrices del paisaje. Aquí está el factor clave del que dependerá el éxito o el fracaso de las previsiones de la Ley que estudiamos.

Las directrices han de definir y precisar para cada unidad del paisaje los objetivos de calidad paisajística que se pretendan alcanzar. La expresión definir y precisar debe ser entendida como un intento de descender a determinaciones de concreción suficiente y detallada que superen el riesgo de que este tipo de instrumentos degeneren en simples marcos de actuación o en insustanciales programas genéricos escasamente vinculantes.

Conforme al principio de participación y consenso social antes aludido, los objetivos de calidad paisajística deberán expresar las aspiraciones de la ciudadanía en cuanto a la valoración y el grado de compromiso de la colectividad en la protección de los paisajes. «El paisaje es tal por ser así percibido por los ciudadanos» (Lagasabaster y Lazcano Brotóns, 2004). La cuestión aquí radica en determinar el alcance y ámbito de lo que, a estos efectos, debe entenderse por ciudadanía y colectividad.

Parece que la consecuencia de prever un proceso de participación pública quisiera identificar estos conceptos con los de la población local directamente afectada. Sin duda, a través de un proceso de información pública y alegaciones, la opinión de este grupo poblacional de referencia ha de tener una especial fuerza. Ahora bien, si el paisaje se vincula con los intereses generales de la comunidad autónoma y con la calidad de vida coherente con los valores propios y la identidad del pueblo gallego, no cabe duda de que ha de ser el conjunto de la ciudadanía el que, de algún modo, ha de expresar sus anhelos e inquietudes a este respecto. Es evidente que, cuando se pasa a regular, con fuerza de ley, por la representación del pueblo gallego, un valor como el paisaje, se hace porque la imputación de su interés, tal como se percibe mediante una

<sup>7</sup> No se trata de una mera hipótesis, pues el Decreto 79/2009, de 19 de abril por el que se establece la estructura orgánica de la Xunta de Galicia crea una Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras.

interpretación teleológica de aquella, pasa a formar parte del bien común del conjunto de los gallegos. Esto no es mera retórica jurídicamente insubstancial, pues no cabe duda de que, en toda ordenación del paisaje, la población local percibirá harto frecuentemente las directrices con la desconfianza y el sentimiento de amenaza que, en principio, inspira todo dirigismo sobre bienes de titularidad privada en un país constituido económicamente, de forma mayoritaria, por pequeños propietarios distribuidos en infinidad de núcleos de población (la mitad de los de España).

Será el movimiento asociativo, ecologista, cultural, profesional, etc., del conjunto de la ciudadanía gallega el que, de algún modo, ha de expresar también las aspiraciones que el operador público ha de tener en cuenta. Concentrar la participación social únicamente dentro de los estrictos márgenes de los territorios directamente afectados sería tanto como arrancar de la ley su concepción global del paisaje al servicio y disfrute de la ciudadanía. Sólo implicando a ésta como conjunto, a través de sus formas organizadas de expresión, podrá realizarse una política de ordenación del paisaje despreñada del cortoplacismo y del inmediateísmo paralizante que tantas veces bloquea, insustancializa o condena al fracaso este tipo de actuaciones.

Sobre el carácter vinculante de las directrices del paisaje puede verse alguna sombra de duda cuando se habla de normas y recomendaciones o cuando se establece que han de ser congruentes con las determinaciones que, en materia de paisaje, puedan derivarse de otros instrumentos normativos. Sobre lo primero, la expresión normas, por definición, no debe dejar resquicio para albergar ambigüedad ninguna acerca de la naturaleza jurídica de las directrices, por más que expresamente en algunos casos (y habría de venir así claramente manifestado) se puedan incluir orientaciones o indicaciones con carácter de recomendación. Sobre lo segundo, no puede entenderse en modo alguno como subordinación o adaptación a lo que dispongan otros instrumentos normativos. En el propio punto 4 del artículo 10, que habla de esta necesidad de congruencia, se añade de modo inequívoco que las normas recogidas en las directrices de paisaje, una vez aprobadas, tendrán carácter vinculante para los instrumentos de planificación sectorial y urbanística. De esta manera, los planes de ordenación de recursos naturales previstos en la legislación sobre conservación de la naturaleza, las directrices de ordenación del territorio, los planes de ordenación del medio físico y aquellos otros contemplados en la legislación reguladora de la política territorial, así como los diversos instrumentos de planificación de la ordenación del suelo, cualquiera que sea su naturaleza, estarán vinculados a lo determinado por las directrices del paisaje. La redacción amplia y abierta recogida en el mencionado punto 4 del artículo 10 no permite otra interpretación y constituye el elemento crucial para afirmar la juridicidad de las directrices y su fuerza de obligar.

Como consecuencia singularizada, pero ni mucho menos única, de esta fuerza de obligar, se menciona que, en el documento de referencia previsto en el artículo 19 de la

Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en medio ambiente, no sólo se establecerán pautas y criterios a seguir en la evaluación ambiental del plan y programa, sino que se integrarán preceptivamente las normas que se establezcan en las directrices del paisaje.

Otro elemento específico de obligatoriedad es el derivado de la nueva figura denominada «estudio de impacto e integración paisajística» (art. 11), preceptivo en todos los proyectos que deban someterse al procedimiento de declaración de impacto ambiental. Entre sus contenidos, deberá figurar necesariamente la justificación de cómo se incorporaron al proyecto los objetivos de calidad paisajística y las determinaciones de las directrices del paisaje establecidas para la unidad de paisaje en la que se pretende ejecutar la actuación. De esta manera, el marco obligatorio de referencia para evaluar los efectos e impactos que el proyecto pueda provocar en el paisaje y las medidas de integración paisajística son las directrices del paisaje. Para que algo así tenga sentido, el grado de concreción y determinación de las directrices del paisaje ha de ser significativo. De no ser de esta manera, poco se habría avanzado, pues ya el Tribunal Constitucional en su sentencia 102/1995 había destacado el paisaje, en cuanto a «noción estética», como elemento integrante del concepto de medio ambiente consagrado en el artículo 45 de la Constitución. Consecuentemente, dentro del impacto ambiental ya de algún modo había que tener en cuenta el impacto paisajístico. Es obvio, por lo tanto, que el estudio de impacto e integración paisajística ha de suponer un salto cualitativo en relación a la situación anterior y para ello resultará imprescindible que las directrices del paisaje contengan las indicaciones y referencias pertinentes y precisas.

Lo que, sin embargo, se echa de menos es que no se prevea su aplicación en los procedimientos de declaración de efectos ambientales, así como en los de declaración de incidencia ambiental. Estos instrumentos aparecen legalmente consagrados en la disposición que enmarca la política ambiental de Galicia entendida como un todo. En efecto, están previstos en la Ley gallega 1/1995 de 2 de enero de protección ambiental de Galicia. Concretamente, aparecen regulados en los artículos 10 al 19 de una ley que se concibe a sí misma como cubriendo, en la medida que lo permite el artículo 149.1.23 de la Constitución, «la inexistencia de una ley básica estatal de medio ambiente» (párrafo tres de su preámbulo).

Dado que la declaración de impacto ambiental está concebida para proyectos de envergadura notable, aquellos de menor relieve a los que se aplican esas dos declaraciones quedan, en principio, fuera de las determinaciones de las directrices del paisaje, al menos desde una interpretación literal de la ley, que no debiera ser la única posible y que no impediría, por lo demás, que a través de la vía reglamentaria se incluyesen esas declaraciones no mencionadas. Piénsese que con estudio de impacto o integración paisajística o sin él, lo que no puede hacerse en una declaración de efectos o inci-

dencia ambiental es consagrar aquello que va contra las determinaciones de las directrices del paisaje, que de un modo u otro habrán de ser tenidas en cuenta y acatadas.

El propio legislador parece consciente de la problemática derivada de esta insuficiencia, pues a nadie se le escapa que, por la vía de proyectos de pequeña o mediana escala sometidos a declaración de efectos ambientales e incidencia ambiental, pueden realizarse actuaciones con clara incidencia paisajística y notable capacidad acumulativa de afectación. De esta manera, prevé en el punto 4 del artículo 11 que el Consello de la Xunta de Galicia, por vía reglamentaria, pueda exigir a las entidades promotoras no sometidas a los procedimientos de declaración y evaluación de impacto ambiental incorporar al proyecto un estudio de impacto e integración paisajística cuando este afecte a áreas de especial interés paisajístico. Debe tenerse en cuenta que las zonas geográficas que en los catálogos aparezcan como áreas de especial interés paisajístico deberán disponer de medidas de protección precisas para la preservación de sus valores. Medidas cuyo establecimiento se encomienda a la consejería competente en materia de medio ambiente.

Especial preocupación manifiesta la ley en relación a las áreas protegidas conforme a la normativa gallega vigente en materia de conservación de la naturaleza. Para ellas se prevé un plan de acción para la protección, gestión y ordenación del paisaje (artículo 12.1). Tratándose de parques naturales, estas determinaciones debieran integrar y ser parte esencial y substantiva del plan de ordenación de recursos naturales. En todo caso, existiendo otras figuras de protección, esta previsión debe tener para ellas especial incidencia con el fin de alcanzar el cumplimiento del mandato legal de ajustar el plan de acción a las determinaciones contenidas en las directrices de paisaje para el territorio donde se ubique el espacio protegido. Ello no deja de ser un elemento significativo más que conlleva la necesidad de que las directrices deban tener unos niveles relevantes y operativos de concreción y pormenorización.

Dada la trascendencia de las directrices del paisaje, se prevé la apertura de un trámite de información pública en su elaboración, así como el informe preceptivo de los ayuntamientos afectados y los de los departamentos competentes en materia de ordenación del territorio y patrimonio cultural. Echándose nuevamente de menos el de algún otro, como el del que sea competente en medio rural, en tanto en cuanto pueda ser responsable de proyectos de ordenación agraria o producción forestal, cuando no de las políticas específicas de conservación de la naturaleza.<sup>8</sup> En este último caso se impondría la conveniencia de que, por vía reglamentaria, incluso a través del decreto de estructura orgánica del departamento en cuestión, se recogiese la emisión de informe por parte del mismo. Una interpretación lógica de la ley parece conducir a que, aunque no exista previsión expresa del carácter preceptivo en su letra, sea también el departamento que tenga en su seno la unidad responsable de la conservación de la naturaleza el que manifieste en el curso del procedimiento su parecer.

<sup>8</sup> Justamente, el Decreto 83/2009, de 21 de abril, por el que se fija la estructura orgánica de los departamentos de la Xunta de Galicia recoge en su artículo 9 una Dirección de conservación de la naturaleza en la Consellería de Medio Rural y no en la de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras.

En su capítulo IV la ley trata de configurar un instrumento de organización, sensibilización y concertación de las políticas del paisaje: el Observatorio Gallego del Paisaje. Pretende ser una entidad de apoyo y asesoramiento a la Xunta de Galicia así como un elemento de colaboración y coordinación con otras administraciones y sectores de la sociedad. Se detallan sus funciones en el punto 3 del artículo 13, pero nada se dice de su naturaleza jurídica, de su grado de dependencia o vinculación al Gobierno de Galicia y al departamento competente en materia de paisaje (que, como sabemos, será el competente sobre medio ambiente). Únicamente se establece que el «Observatorio Gallego del Paisaje adoptará la forma que más se adecúe a sus funciones» (punto 2 del artículo 13). Esa adecuación no es fácil de hacer en tanto en cuanto el prolijo elenco de funciones que se le encomienda es de diversa naturaleza. En efecto, a tareas que suponen claramente un desarrollo y ejecución de la ley (algo que, en principio, le correspondería según la lógica del sistema al poder ejecutivo) se unen labores de formación, sensibilización, concienciación, realización de estudios y propuestas, asesoramiento a las entidades locales, participación en foros de investigación y difusión, así como el intercambio de formación y experiencias.

Resulta dudoso que descansen en un órgano de una tipología por definir justamente aquellas tareas en las que bascula la fuerza transformadora y operativa de la ley como son la delimitación de las grandes áreas paisajísticas sobre las que se desarrollarán los catálogos del paisaje y la elaboración de los mismos. Recuérdese que las directrices del paisaje contendrán las determinaciones basadas en los catálogos del paisaje. Parece, pues, que el observatorio ha de tener una componente técnica importante al servicio de la política paisajística del Gobierno gallego. Así mismo, en la medida en que se busca un instrumento de concertación de políticas del paisaje y en que una de las funciones es la de servir de asesoramiento a las entidades locales a fin de implementar las políticas de paisaje en la planificación urbana y territorial, resulta aconsejable la participación de una representación de la administración local con el fin de trasladar las necesidades y objetivos, así como las circunstancias de aplicación en su ámbito de las políticas que se elaboren y desarrollen. Las tareas de evaluación, propuesta y seguimiento exigen la presencia de colectivos sociales, asociativos o fundacionales implicados en la defensa del medio ambiente y el patrimonio histórico y cultural del país. Así mismo, las labores de estudio, investigación e intercambio de información y experiencias impelen a una participación de la comunidad universitaria y científica.

## **VII. Conclusión**

La comunidad autónoma gallega cuenta con una legislación más que suficiente para dar cobertura e impulsar políticas eficaces de protección, regeneración y ordenación paisajística. Incluso podría decirse que los instrumentos recogidos en ellas no son sólo

suficientes, sino sobreabundantes. Es por esto que, en la aplicación de esta legislación, han de tomarse en consideración los mandatos que, no por genéricos, son por ello menos imperativos y ha de cuidarse la adecuada coherencia entre los diversos instrumentos a imbricar por parte de los operadores institucionales. El paisaje es ya normativamente un elemento transversal que en modo alguno podrá obviarse en la ordenación del territorio o en la planificación sectorial. De una visión de conjunto del derecho gallego se deduce con claridad que los poderes públicos están sometidos a mandatos inequívocos para lo que cuentan con sobrados instrumentos y mecanismos de actuación.

## Bibliografía

- FABEIRO MOSQUERA, ANTONIO: «La protección del paisaje: su creciente importancia en el ámbito internacional y la dispersión de instrumentos jurídicos para su protección integral en el Derecho español». *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 131 (julio-septiembre 2006).
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, CARMEN: «El estreno de nuestro Derecho en la ordenación paisajística: a propósito de la ordenación y protección del paisaje en la legislación valenciana». *Revista de Administración Pública*. Madrid, n.º 172 (enero-abril 2007).
- «La protección del paisaje: un estudio de derecho español y comparado». Marcial Pons, Madrid, 2007.
- KARRERA EGIALDE, MIQUEL M.: «El paisaje y la propiedad agraria. Referencias a su configuración jurídica en al Comunidad Autónoma Vasca». *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 72 (mayo-agosto 2005)
- LASAGABASTER HERRARTE, IÑAKI y LACANO BROTONS, IÑIGO: «Protección del paisaje, ordenación del territorio y espacios naturales protegidos». *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 70 (septiembre-diciembre 2004).
- LLISET BORRELL, FRANSESC: «Concepto jurídico de paisaje urbano». *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, Vol. 146, n.º 24 (diciembre 1998).
- MARTÍNEZ MARTÍNEZ, ESTEFANÍA: «La protección del medio natural en la Ley 2/2004 de ordenación del territorio y protección del paisaje de la Comunidad Valenciana». *Corts Valencianes*, Valencia, 2007; 15
- MARTÍNEZ MORALES, JOSÉ LUIS: «Los instrumentos de la ordenación del territorio en la Ley 4/2004, de 30 de junio, de ordenación del territorio y protección del paisaje». *Revista Jurídica de la Comunidad Valenciana*, n.º 13 (en. 2005).
- MARTÍNEZ NIETO, ANTONIO: «La contaminación del paisaje». *Actualidad Administrativa*, n.º 20 (1998)
- «La protección del paisaje en el derecho español». *Actualidad Administrativa* (1993), n.º 32 y 33.
- PARERO ALFONSO, LUCIANO: «Notas para una construcción dogmática de las relaciones interadministrativas». *Revista de Administración Pública*, n.º 174 (septiembre-diciembre 2007).
- PÉREZ GONZÁLEZ, CARLOS: «Relaciones entre la ordenación urbanística y la protección del paisaje». *El Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados*, n.º 13, 2008.
- PRIEUR, MICHEL: «La Convención Europea del Paisaje». *Revista Andaluza de Administración Pública*, n.º 50 (abril-mayo-junio 2003).
- PRIORE, RICCARDO: «Derecho al paisaje, Derecho del paisaje: La evolución de la concepción jurídica del paisaje en el Derecho comparado y en el Derecho internacional». *Revista interdisciplinar de Gestión Ambiental*, n.º 31 (julio 2001).
- VICENTE GONZÁLEZ, JOSÉ LUIS DE: «Normas de aplicación directa y protección del paisaje en la Ley de Cantabria 2/2001 de 25 de junio. ¿Límites a la discrecionalidad de la administración o conceptos jurídicos indeterminados?». *Revista de Estudios de la Administración Local*, n.º 292-293 (mayo-diciembre 2003).
- ZOIDO NARANJO, FLORENCIO: «La Convención Europea del Paisaje y su aplicación en España». *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, Vol. 33, n.º 128 (2001).