

EL CONCEPTO JURÍDICO MULTISENSORIAL DEL PAISAJE

THE LEGAL MULTISENSORY CONCEPT OF "LANDSCAPE"

DOI: <http://dx.doi.org/10.15304/dereito.29.Ext.6578>

ROBERTO ORLANDO BUSTILLO BOLADO
Titular de Derecho Administrativo¹
Universidade de Vigo (Campus de Ourense)
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-4885-2408>
rbustillo@uvigo.es

RESUMEN

Se estudia cómo el tradicional concepto visual del paisaje es superado por el moderno concepto multisensorial, tal y como se configura en el Convenio Europeo sobre el Paisaje (Florenza, 2000, vigente en España desde 2008) y en la *Recomendación CM/Rec(2008)3 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre las orientaciones para la aplicación del Convenio Europeo sobre el paisaje*. Además, se profundiza en la diferenciación entre el paisaje urbano y el rural, en la actividad administrativa de intervención sobre el paisaje (protección, gestión y transformación), y, entre otras, se llega a la conclusión de que un adecuado concepto y gestión del paisaje puede repercutir de forma positiva en la dignidad y en la calidad de vida de las personas con discapacidad.

Palabras clave: Paisaje, paisaje urbano, personas con discapacidad

ABSTRACT

Studies how the traditional visual concept of the landscape is surpassed by the modern multisensory concept, such and as it appears in the **European Landscape Convention** of the Council of Europe (Florence, 2000, effective in Spain since 2008) and in the Recommendation CM/Rec(2008)3 of the Committee of Ministers to member states on the guidelines for the implementation of the European Landscape Convention. Deepen in the difference between the urban landscape and the rural landscape, in the administrative activity of intervention on the landscape (protection, management and transformation), and, in addition to other conclusions, it is concluded that a correct concept and a correct management of the landscape can have a positive impact on the dignity and on the quality of life of the people with disabilities

Keywords: Landscape, urban landscape, persons with disabilities

SUMARIO

1.- INTRODUCCIÓN. 2.- CONCEPTO JURÍDICO DE PAISAJE Y SU CONEXIÓN CON LOS ARTS. 14 Y 9.2 CE. 3.- EL CONCEPTO DE PAISAJE URBANO.

¹ Acreditado para el acceso a concursos para catedráticos de Universidad. Miembro asociado del *Instituto Universitario de Estudios Europeos Salvador de Madariaga* (Universidade de A Coruña).

4.- LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA SOBRE PAISAJES O ELEMENTOS DEL PAISAJE SIGNIFICATIVOS O EXCEPCIONALES. 5.- CONCLUSIONES. 6.- BIBLIOGRAFÍA.

1. INTRODUCCIÓN²

Un concepto jurídico no es otra cosa que un sintagma al que el legislador, la jurisprudencia y/o la doctrina le atribuyen un determinado significado jurídico. Por ejemplo, el concepto jurídico positivo de "lesión"³; el concepto jurídico jurisprudencial de "error material"⁴ o el concepto jurídico doctrinal de "negocio jurídico"⁵.

Como explicaba Federico de Castro, "los conceptos y las construcciones teóricas no tienen valor *a priori* y se justifican por su utilidad"⁶, utilidad que puede justificarse tanto desde la perspectiva operativa de la aplicación del Derecho (*v. gr.*, lesión, error material), como desde la labor de explicar y sistematizar el ordenamiento jurídico (*v. gr.*, negocio jurídico).

La finalidad de esta comunicación es explicar el "paisaje" y el "paisaje urbano" como conceptos jurídicos con una utilidad práctica operativa, derivada en el primer caso, directamente de la definición jurídico positiva contenida en el Convenio Europeo Sobre Paisaje de 2000, y, en ambos, de la legislación urbanística y sectorial.

Se expondrá en cuanto al concepto jurídico de "paisaje", su sutil pero, en términos jurídico constitucionales, trascendente diferencia respecto del concepto lingüístico de la entrada correspondiente en el *Diccionario de la Lengua Española* de la RAE (en adelante, *Diccionario RAE*); y respecto del "paisaje urbano" se analizarán los supuestos problemáticos de delimitación con otros tipos.

Por último, en cuanto a la utilidad práctica operativa de estos conceptos (más allá de los contenidos que necesariamente se derivan del Convenio Europeo sobre Paisaje y de las referencias positivas al paisaje y al paisaje urbano en la legislación estatal y autonómica) se presentará como novedad en esta comunicación cómo los conceptos de "paisaje" y "paisaje urbano" se proyectan sobre los derechos de las personas con discapacidad, tanto desde la perspectiva de la conexión de ambos conceptos con los arts. 45, 14 y 9.2 CE, como desde la consideración de la protección del paisaje tanto en su vertiente activa como pasiva.

2. CONCEPTO JURÍDICO DE PAISAJE Y SU CONEXIÓN CON LOS ARTS. 14 Y 9.2 CE

La entrada "*paisaje*" cuenta en la actualidad con tres acepciones en el *Diccionario de la lengua española*:

² Siglas y abreviaturas: CE: Constitución Española de 1978.- cit.: citado.- Coords.: Coordinadoras/es Dir.: Director-a.- F.J.: fundamento jurídico.- CM/Rec: Recomendación del Comité de Ministros.- m.: masculino (abreviatura del diccionario RAE).- RAE: Real Academia Española.- ROJ: Repositorio Oficial de Jurisprudencia.- STS: Sentencia del Tribunal Supremo.- tr.: transitivo (abreviatura del Diccionario RAE).- trad.: traducción.- TS: Tribunal Supremo.- TSJ: Tribunal Superior de Justicia.- *V. gr.*: *Verbi gratia*.

³ Art. 34 de la *Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público*.

⁴ Entre otras, SSTS de 4 de diciembre de 2015 (Roj: STS 599/2015, F.J. 6º) o 15 de febrero de 2006 (Roj: 648/2006, F.J. 4º).

⁵ Sobre los orígenes doctrinales del negocio jurídico, véase FLUME (1998, 54 ss.); SCIALOJA (1942, 24); BUSTILLO (2010, 61 ss.)

⁶ DE CASTRO (1985, 23).

«1. m. Parte de un territorio que puede ser observada desde un determinado lugar.

2. m. Espacio natural admirable por su aspecto artístico.

3. m. Pintura o dibujo que representa un paisaje».

Pero lo relevante a efectos jurídicos es, como se ha anticipado en el anterior apartado de este estudio, el concepto *jurídico* de paisaje, que puede coincidir o no con lo establecido semánticamente por la RAE.

Y para conocer cuál es este concepto jurídico en España, el punto de partida debe ser el *Convenio Europeo sobre el Paisaje*. Y es que el 20 de octubre de 2000, en Florencia, España fue uno de los países firmantes del *Convenio Europeo sobre el Paisaje* (Convenio número 176 del Consejo de Europa), instrumento que convierte al paisaje en un bien jurídico protegido con relevancia internacional⁷. Dicho convenio se incorporaría al Ordenamiento jurídico español en 2008 (Instrumento de ratificación de 6 de noviembre de 2007; tras ser publicado en el BOE de 5 de febrero de 2008, entró en vigor en marzo de ese año). Y uno de los efectos de la entrada en vigor en España del citado convenio es la incorporación a nuestro ordenamiento de un nuevo concepto jurídico positivo, *paisaje*, definido en el art. 1.a) del texto internacional:

«Art. 1. a) "por paisaje se entenderá cualquier parte del territorio tal y como la percibe la población cuyo carácter sea el resultado de la acción y de la interacción de factores naturales y/o humanos».

A partir de ese momento, a efectos jurídicos, es ese art. 1.a del *Convenio* y no la RAE lo que define qué es *paisaje*. Pero ¿son equiparables ambos conceptos?, ¿existe coincidencia entre el concepto positivo de "paisaje" en el *Convenio* y alguna de las acepciones de la entrada "paisaje" en el *Diccionario RAE*. La cuestión, en su caso, implica a las dos primeras acepciones, pues la tercera va ligada al mundo del arte y resulta totalmente ajena a este ámbito.

Centrado así el asunto en las dos primeras acepciones, debemos descartar *ab initio* como compatible con el concepto positivo la segunda, y ello porque

⁷ El origen moderno de la protección del paisaje se encuentra (MARTÍN RETORTILLO, 1973, 26) en el Decreto de 13 de agosto de 1861, por el que Napoleón III, a petición de pintores de la escuela de Barbizon, dispone la protección de los bosques de Fontainebleau; en concreto, más de mil hectáreas de bosque quedan reservadas "á destination artistique" (https://www.telerama.fr/scenes/les-peintres-de-barbizon-ecolos-avant-l-heure,71733.php_enero,2020). Fue el elemento o la finalidad estética o artística la que impulsó y justificó la protección del paisaje en aquella primera actuación y en buena parte de las primitivas políticas de protección del paisaje que fueron apareciendo en la Europa la España del XIX y buena parte del XX.

Hoy en día, la importancia del paisaje como bien jurídico protegido en el contexto nacional e internacional deriva de elementos que trascienden de lo meramente estético. Como se expone el preámbulo del citado convenio europeo de 2000, los Estados firmantes actúan

«tomando nota de 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.

(...)

Convencidos de que el paisaje es un elemento clave del bienestar individual y social y de que su protección, gestión y ordenación implican derechos y responsabilidades para todos».

Véase también, entre otros, GIFREU (2017, 3 ss.), FERNÁNDEZ (2007, 364 ss.), TRIAS (2012, 248 ss.).

el concepto de paisaje del Convenio europeo es omnicomprendivo, no se refiere solo a los paisajes admirables por su valor ni tampoco solo a los naturales. Ello se deduce de la propia definición del art. 1.a, pero se concreta en el art. 2 con mayor detalle:

«Artículo 2 – Ámbito de aplicación Con sujeción a las disposiciones contenidas en el artículo 15, el presente Convenio se aplicará a todo el territorio de las Partes y abarcará las áreas 3 naturales, rurales, urbanas y periurbanas. Comprenderá asimismo las zonas terrestre, marítima y las aguas interiores. Se refiere tanto a los paisajes que puedan considerarse excepcionales como a los paisajes cotidianos o degradados».

Y por lo que respecta a la primera acepción de “paisaje” en el *Diccionario RAE*, existe un sutil pero relevante cambio a efectos semánticos y jurídicos respecto del concepto del art. 1.a del Convenio: la diferencia entre el verbo “observar” y el verbo “percibir”.

Y es que, aunque en su primera acepción en el *Diccionario RAE* tiene un alcance amplio, el verbo “observar” va ligado (tanto en la cuarta acepción de la entrada “observar”, como en la segunda de la entrada “mirar”, como en el más frecuente uso cotidiano del término) al sentido de la vista. Sin embargo, el verbo “percibir” es respecto de los sentidos humanos claramente omnicomprendivo en el *Diccionario RAE*:

«percibir. 2. tr. Captar por uno de los sentidos las imágenes, impresiones o sensaciones externas».

Y la diferencia de tales matices semánticos aplicada al paisaje no resulta ociosa, porque eso significa que, en el Convenio Europeo, el paisaje no es solo lo que se ve, también es preceptivo considerar aquella parte del territorio que el ser humano es capaz de percibir mediante otros sentidos como el oído, el olfato o incluso el tacto, con el que se puede apreciar la brisa y el viento, la humedad del aire o la sombra en un día de sol. Todo eso también es paisaje⁸. Y tiene repercusiones jurídicas. Y para ilustrar tal afirmación, dos ejemplos: uno jurisprudencial, ligado a un caso concreto, y una reflexión de carácter general, con implicaciones constitucionales.

El primero de los ejemplos se encuentra en la STS de 15 de octubre de 2010 (Roj: STS 5190/2010) y en la resolución del TSJ de Galicia cuyo fallo el Tribunal Supremo confirma mediante esta sentencia dictada en casación. El conflicto de intereses que subyace en este asunto enfrentaba a una empresa titular de una concesión minera y a dos comunidades vecinales de montes en mano común (en el municipio lucense de Paldas de Rei) que tratan de preservar de la destrucción 31,5 hectáreas de monte⁹. Uno de los argumentos barajados en sede judicial y que contribuyen al éxito de las pretensiones de las comunidades vecinales es la repercusión sonora de la actividad industrial sobre el paisaje, puesto que esas hectáreas de monte formaban parte del entorno del Camino de Santiago, y, al respecto, explica el TSJ de Galicia (y confirma el TS) que «es suficiente para suscitar el interés de la

⁸ Y así es destacado en la *Recomendación CM/Rec(2008)3 del Comité de Ministros a los Estados miembro sobre las orientaciones para la aplicación del Convenio Europeo sobre el paisaje*, (§ 1.2), donde se destaca «la percepción sensorial (visual, auditiva, olfativa, táctil y gustativa) y emocional que tiene una población de su entorno».

⁹ Sobre este asunto, con más detalle, BUSTILLO (2013, 29 ss.).

Administración sobre este punto que la intervención sea indirecta comprometiéndolo el entorno morfológica, visual y *acústicamente*».

Y, en segundo lugar, la sustitución del verbo "observar" por "percibir" también es relevante en términos jurídico-constitucionales. Y es que el paisaje forma parte del medio ambiente (STC 102/1995, de 26 de junio), y uno de los principios rectores de la política social y económica es que «*todos* tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona» (art. 45.1 CE); *todos*, no solo las personas sin discapacidad visual, todas las personas, sin excepciones, también las que en la ría de Vigo, por ejemplo, no pueden disfrutar de los azules del mar y del cielo y de la silueta recortada de la costa, pero sí de las sirenas de los barcos, de los graznidos de gaviotas y cormoranes, del olor y el sabor *a salitre* o de la vibración y el tacto de la arena fina en sus pies al caminar descalzos.

Por tanto, en lo que al concepto de paisaje se refiere, a los efectos del derecho a disfrutar del medio ambiente (art. 45 CE), del derecho a la igualdad (art. 14 CE) y del deber de los poderes públicos de promover las condiciones para que la igualdad de las personas sea real y efectiva (art. 9.2 CE), la superación del verbo "observar", con sus limitaciones, por el verbo "percibir" resulta, sin duda, relevante.

3. CONCEPTO DE PAISAJE URBANO

El adjetivo "urbano" proviene del latín *urbanus*, que a su vez deriva de la voz *urbs, urbis* (ciudad); consecuentemente con tal origen etimológico, la acepción primera de la entrada "urbano" en el *Diccionario RAE* es "perteneiente o relativo a la ciudad". Así, en una primera aproximación, el paisaje urbano podría definirse como el paisaje propio de la ciudad.

Y el concepto de "paisaje urbano" es relevante en términos jurídicos. Es cierto que el Convenio Europeo del Paisaje aunque habla de medios urbanos y medios rurales (preámbulo) y de áreas naturales, rurales, urbanas y periurbanas (art. 2), no exige la existencia de distintos tipos de paisajes con distintos regímenes jurídicos; pero tampoco impide que legislativamente se introduzca tal diferencia. Es decir, que la existencia de un régimen jurídico único para el paisaje o la existencia de diversas categorías de paisaje con más o menos acusadas diferencias de régimen jurídico es una cuestión que (siempre que se respeten los contenidos preceptivos del Convenio) depende, sin más, de la legislación propia de cada uno de los Estados firmantes.

En la legislación autonómica española es posible ver distintos tipos de paisajes y, en lo que ahora más nos interesa, contenidos específicos para el paisaje urbano. Así, por ejemplo, el art. 6 de la *Ley de Cantabria 4/2014, de 22 de diciembre, del Paisaje*, distingue distintas actuaciones públicas en paisajes urbanos y en paisajes rurales; la *Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunidad Valenciana*, enumera paisajes urbanos, periurbanos, naturales y rurales (art. 61.2.b) y singulariza aspectos de régimen jurídico en relación con el paisaje urbano en los arts. 8.f, 35.3 y 41.4; la *Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial y urbanística sostenible de Ex-*

tremadura dedica dos artigos especificamente al paisaje urbano (arts. 10.1.c.3º y 62.2.d).

En consecuencia, la correcta identificación y delimitación de lo que es “paisaje urbano” puede resultar relevante en función de los contenidos de cada norma autonómica, tanto en lo atinente a los derechos sustantivos de propietarios y/o usuarios de terrenos, edificios de viviendas y locales de negocio, como en cuanto a determinar la existencia y alcance de determinadas competencias administrativas.

Y, en términos jurídicos, la identificación y delimitación de lo que es paisaje urbano no siempre es sencilla. Valga como punto de partida para reflexionar al respecto la fotografía de la ciudad de Santander y de su entorno que puede contemplarse en la dirección electrónica que se reproduce en nota a pie¹⁰. Los espacios que aparecen en la parte superior de la fotografía (al este de la bahía) parecen corresponderse con paisaje rural; el área central se corresponde con el paisaje urbano propio de la trama urbana de la ciudad; pero ¿y la zona inferior izquierda? Ese espacio es en realidad una zona de transición entre el paisaje urbano y el paisaje rural. El que estas zonas “intermedias” a efectos jurídicos se consideren o no paisaje urbano queda en manos de las previsiones del legislador¹¹. En el caso de la Ley del Paisaje de Cantabria de 2014, estas áreas se califican expresamente como “paisajes periurbanos” (art. 2), y el art 6.b de la misma norma establece como uno de los fines de las actuaciones a desarrollar por las Administraciones Públicas en materia de protección, gestión y ordenación de los paisajes, «la mejora paisajística del ámbito urbano, especialmente de los paisajes degradados, áreas periurbanas de tránsito hacia lo rural y de las vías de acceso a los núcleos de población», con lo que claramente el legislador cántabro parece identificar lo urbano y su paisaje no tanto con el concepto estricto de ciudad, sino con el más amplio de “zona urbana”, concepto recogido e impulsado desde las instituciones europeas ya desde 1990 (*Libro verde sobre el medio ambiente de la Comisión de las Comunidades Europeas*)¹²; así, para el legislador cántabro, las zonas de transición entre lo urbano y lo rural se consideran parte integrante del paisaje urbano (con las consecuencias competenciales, financieras o de otro tipo que tal consideración pueda tener en función de la implementación presupuestaria y administrativa de los contenidos de la Ley).

¹⁰ <https://www.bing.com/images/search?view=detailV2&ccid=lpGW1IzH&id=0AC718BA30BC4B5633484888377262A252D56DEA&thid=OIP.lpGW1IzH0smXTYamH3jzUAHaEK&mediurl=https%3a%2f%2ffel-tomavistasdesantander.com%2fwp-content%2fuploads%2f2016%2f12%2fsantander-aire.jpg&exph=576&expw=1024&q=bah%c3%ada+de+santander+foto+a%c3%a9rea&simid=607993714458296885&selectedIndex=53&ajaxhist=0>

¹¹ La necesidad de zonificar a efectos de delimitar regímenes jurídicos, debe conectarse con la necesidad de considerar globalmente la complejidad de los territorios y, como explica Francisco Javier Sanz Larruga (SANZ, 2018, 75), «superar la tradicional dicotomía rural-urbano poniendo de manifiesto:

- a) la *importancia* de las *interrelaciones* existentes entre ambos elementos del territorio, y justamente, por esta incontestable realidad,
- b) la *continuidad ecológica* entre los ecosistemas urbanos y rurales, de modo de que debe de trabajarse en el logro de una armoniosa *conectividad* entre ambos, en definitiva, considerar el sistema rural-urbano como un “todo interconectado”
- c) la inescindible complementariedad entre el campo y la ciudad y el justificado objetivo de alcanzar la “cohesión territorial”»

¹² Al respecto véase el apartado “Ciudad y ecosistema urbano” en BUSTILLO (2018, 107 ss.).

4. LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA SOBRE PAISAJES O ELEMENTOS DEL PAISAJE SIGNIFICATIVOS O EXCEPCIONALES

Como ya se ha expuesto, el concepto jurídico de paisaje es omnicomprensivo, «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»¹³. Y en el contexto jurídico del Convenio Europeo, los diferentes tipos de intervenciones administrativas (protección, gestión e intervención) van relacionadas con la calidad del paisaje y sus elementos: «la intervención sobre el paisaje es una combinación de protección, gestión y ordenación sobre un mismo territorio: ciertas partes y elementos pueden ser protegidos; otros aspectos, en particular los procesos, gestionados; y otros transformados voluntariamente»¹⁴.

Por otro lado, y como también ha sido explicado, no hay que confundir el paisaje con el territorio, ni, en concreto, el paisaje urbano con el medio urbano. El territorio o el medio son los elementos geográficos o físicos que sustentan el paisaje, porque el paisaje no es el territorio o el medio, sino la percepción humana a través de diversos sentidos (no solo de la vista) de ese territorio o de ese medio.

La combinación de las ideas contenidas en los dos párrafos precedentes da lugar a que una adecuada intervención administrativa sobre paisajes o elementos del paisaje significativos o excepcionales deba considerar siempre dos vertientes: la activa y la pasiva. La vertiente activa consiste en la conservación y el mantenimiento del entorno que sustenta el paisaje; la implementación de esta vertiente activa se sustenta en medidas de protección. La vertiente pasiva hace referencia a la posibilidad de que tal entorno sea percibido por los seres humanos, ello puede plasmarse en medidas de gestión e intervención compatibles con la protección del propio paisaje y de su soporte físico.

¿Qué quiero decir con esto? Primero, que la actuación administrativa sobre un paisaje (o un elemento del paisaje) singular o excepcional no puede limitarse a su conservación o mantenimiento (protección), sino que tiene que posibilitar la existencia de medios (infraestructuras, actividades...) que permitan a los seres humanos percibir ese paisaje (lo que puede hacerse desde la gestión y la ordenación). Segundo, la entidad e intensidad de tales medios (no es lo mismo el acceso a un punto de montaña a través de una senda que de un teleférico) deberá ser compatible con las medidas de protección del propio paisaje y con otras medidas de protección sectorial eventualmente concurrentes (medio ambiente, fauna y flora, patrimonio cultural, etc.). Y tercero, siempre que ello sea posible, los accesos deben ser adecuados para todas las personas, con independencia de cuáles sean sus capacidades; eso no significa que todas las personas puedan llegar a todos los sitios, sino que solo las limitaciones legalmente establecidas derivadas de las necesidades de protección del entorno o del paisaje (y no otras circunstancias, como el coste de la infraestructura o la falta de sensibilidad de quienes redacten o aprueben el proyecto) puede suponer un límite efectivo a las posibilidades de acceso para disfrutar de un paisaje o de un elemento del paisaje significativo o excepcional.

¹³ CM/Rec(2008)3, § I.2.

¹⁴ CM/Rec(2008)3, § I.5.

5. CONCLUSIONES

Primera.- En la medida en que el paisaje es “cualquier parte del territorio tal y como lo percibe la población” (art. 1.a Convenio Europeo del Paisaje), constituye uno más de los elementos a considerar dentro del derecho de los ciudadanos a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona (art. 45 CE y STC 102/1995).

Segunda.- La importancia del paisaje trasciende de lo meramente estético, pues (como reconoce el Consejo de Europa) desempeña un papel importante en el ámbito cultural, ecológico, medioambiental, social y económico, y repercute en la calidad de vida de los ciudadanos; por todo ello es un factor más a considerar en la calidad y en el precio de la vivienda tanto en las zonas rurales como en las urbanas.

Tercera.- La actividad administrativa con incidencia sobre el paisaje ofrece una vertiente activa (vinculada a la existencia de un territorio con unas determinadas características existentes o deseadas) y una vertiente pasiva (vinculada a la posibilidad de ese paisaje de ser percibido por la población) y ambas vertientes deben ser adecuadamente valoradas por el legislador y por las Administraciones Públicas a la hora de diseñar el marco jurídico, planificar y ejecutar actividades de protección, gestión y ordenación.

Cuarta.- La percepción del paisaje no se limita solo a la vista, sino que abarca también los demás sentidos humanos (en este sentido, la *Recomendación CM/Rec(2008)3*, § 1.2), ello implica que a la hora de diseñar el marco legal y de planificar y ejecutar actividades de protección, gestión y ordenación del paisaje, los poderes públicos deben tener en cuenta los derechos de todas las personas, con independencia de cuales sean sus capacidades sensoriales.

Quinta.- Todas las anteriores consideraciones deben ser especialmente valoradas en lo que se refiere a su incidencia sobre grupos vulnerables, muy especialmente en lo que se refiere a personas con discapacidad (por ejemplo, el derecho al paisaje de las personas con discapacidades visuales, o la consideración de las personas con movilidad reducida a la hora de implementar la vertiente pasiva de la intervención administrativas sobre el paisaje).

Sexta.- El convenio Europeo del Paisaje no diferencia entre distintos tipos de paisajes, pero, siempre y cuando se respeten los contenidos preceptivos del citado instrumento internacional, la legislación de los Estados signatarios puede optar entre establecer un único régimen jurídico para todos los paisajes, o más o menos relevantes diferencias entre distintos tipos de paisajes. En la legislación autonómica española se encuentran ejemplos de uno y otro modelo.

Séptima.- En aquellas Comunidades Autónomas donde existan diferencias de régimen jurídico entre distintos tipos de paisajes, es la propia legislación autonómica la que debe marcar las pautas para deslindar entre unos u otros. En el caso del paisaje urbano, sería positivo ir en la línea de la “zona urbana”

recogida ya en el *Libro verde sobre el medio ambiente de la Comisión de las Comunidades Europeas* (1990) y optar, por tanto, por una visión amplia, comprensiva del núcleo urbano, las zonas periurbanas y las vías de acceso a los núcleos de población. Ese parece ser, por ejemplo, de forma implícita, el concepto de paisaje urbano de la *Ley de Cantabria 4/2014, de 22 de diciembre, del Paisaje*.

6. BIBLIOGRAFÍA¹⁵

- J.M. ALEGRE ÁVILA, "El patrimonio histórico español: régimen jurídico de la propiedad histórica Parte I. Principales manifestaciones legislativas en el siglo XX, presupuestos constitucionales, y estructura y contenido de la Ley de 1985", *Pátina*, 19, 2016, pp. 81 ss.
- R.O. BUSTILLO BOLADO, "Integración y eficiencia de los recursos naturales en el ecosistema urbano", en VV.AA (M^a Rosario Alonso Ibáñez, dir.), cit., 2018, pp. 107 ss.
- R.O. BUSTILLO BOLADO, "La protección del medio ambiente y la cultura como límite para las operaciones de reforma y renovación urbana: especial referencia a las actuaciones sobre cascos históricos", *Revista de Urbanismo y Edificación*, 30, 2014.
- R.O. BUSTILLO BOLADO, "La simbiosis entre la protección del medio ambiente y la protección de la cultura en el Derecho positivo español". *Revista Jurídica Piélagus* (Colombia, ISSN 1657-6799), Volumen 12 nº 1, 2013, pp. 23 ss. <https://doi.org/10.25054/16576799.648>
- R.O. BUSTILLO BOLADO, *Convenios y contratos administrativos: transacción, arbitraje y terminación convencional del procedimiento*, 3^a ed., Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2010.
- F. de CASTRO, *El negocio jurídico*, Civitas, Madrid, 1985.
- C. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, "Algunas consideraciones sobre el actual panorama del paisaje urbano en nuestro ordenamiento: desde su originaria y exclusiva protección por el ordenamiento urbanístico al incipiente ordenamiento paisajístico", *Revista de Derecho Urbanístico y del Medio Ambiente*, 46, 2012.
- C. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, "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*, 172, 2007, pp. 363 ss.
- W. FLUME, *El negocio jurídico* (trad. J. M^a. Miguel González/E. Gómez Calle), Fundación Cultural del Notariado, Madrid, 1998.
- J. GIFREU i FONT, "La tutela jurídica del paisaje en el décimo aniversario de la ratificación española del Convenio Europeo del Paisaje. Especial referencia a la integración de prescripciones paisajísticas en el Derecho urbanístico", *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Volumen 8 nº 1, 2017. <https://doi.org/10.17345/1836>
- F. LLISET BORREL, "Concepto jurídico de paisaje urbano", *Consultor de los Ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, 24, 1998.
- F. LÓPEZ RAMÓN, "El urbanismo sostenible en la legislación española". *Am-biente: La revista del Ministerio de Medio Ambiente*, 115, 2016.

¹⁵ Citada y usada.

- F. LÓPEZ RAMÓN, "La protección del paisaje tras el convenio de Florencia" en VV.AA. (M^a A. Torres López/S. Arana García, dirs.), cit., 2010, pp. 421 ss.
- L. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, "Problemas jurídicos de la tutela del paisaje", *Revista de Administración Pública*, 71, 1973.
- L. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, "Problemas jurídicos del paisaje", *ARGENSOLA: Revista de Ciencias Sociales del Instituto de estudios Altoaragoneses* núm. 85, pp. 25.40, 1976.
- J.C. MOREL ECHEVARRIA, "El paisaje como bien jurídico protegido", *Revista Aranzadi de Derecho ambiental*, 35, 2016.
- A. NOGUEIRA LÓPEZ, "Desarrollo urbano sostenible: ¿actuar localmente sin cambio global?", *Cuadernos de Derecho local*, 46, 2018.
- P. OCHOA GÓMEZ /F. CANALES PINACHO, "La juridificación del paisaje, o cómo convertir un criterio esencialmente estético en un bien jurídico objetivable". *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*, 89, 2010.
- F.J. SANZ LARRUGA "Las interdependencias entre el medio urbano y el rural: el entorno agropecuario y paisajístico de las ciudades", en VV.AA. (M^a R. Alonso Ibáñez, dir.), cit., 2018, pp. 161 ss.
- V. SCIALOJA, *Los negocios jurídicos* (trad. F. Pelsmaecker/E. Ivañez), Editorial de la Gavidia, Sevilla, 1942.
- S. RODRÍGUEZ-CAMPOS GONZÁLEZ, "Sobre la necesidad de ordenar y proteger el litoral de Galicia: reflexiones al hilo de la nueva Ley de medidas urgentes". *Revista de Urbanismo y Edificación*, 17, 2008.
- S. RODRÍGUEZ-CAMPOS GONZÁLEZ, "La ordenación y protección del medio rural en el Derecho urbanístico de Galicia", *Revista de Derecho Urbanístico y del Medio Ambiente*, 243, 2008.
- B. TRIAS PRATS, "De los paisajes protegidos a la protección del paisaje: un reto pendiente", *Revista Vasca de Administración Pública*, 94, 2012.
- A. YAÑEZ VEGA, "De los conjuntos históricos a los paisajes culturales urbanos", en *Revista de Urbanismo y Edificación*, 27, 2013.
- VV.AA. (M^a R. Alonso Ibáñez, dir.), *Retos del desarrollo urbano e integrado*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018.
- VV.AA. (I. Lasagabaster Herrarte, dir.), *Derecho Ambiental. Parte Especial I: Espacios naturales, flora, fauna, montes, paisaje*, LETE, Iruña-Bilbao 2010.
- VV.AA. (F. LÓPEZ RAMÓN/V. ESCARTÍN ESCUDÉ (coords.) *Bienes públicos, urbanismo y medio ambiente*, Marcial Pons, Madrid, 2013.
- VV.AA. (M^a A. TORRES LÓPEZ/S. ARANA GARCÍA (dirs.), *Energía eólica: cuestiones jurídicas, económicas y ambientales*. Civitas, Madrid, 2010.