

**Subcapítulo III. La protección del derecho al paisaje  
como ejercicio autonómico de las  
competencias**

Eva Gamero Ruiz

## SUMARIO

<b>III.1. EL DERECHO AL PAISAJE EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ANDALUCÍA. PARTE DOGMÁTICA</b> .....	<b>159</b>
1.1. Antecedentes: El paisaje en el Estatuto andaluz de 1981. La protección y realce del paisaje como objetivo básico de la Comunidad Autónoma .....	160
1.2. La compleja naturaleza del paisaje en el Estatuto andaluz de 2007: Como seña de identidad, como derecho y como principio rector de la política social y económica .....	160
1.2.1 Preámbulo: El paisaje de la identidad andaluza	
1.2.2 El paisaje como derecho-deber	
1.2.3 El paisaje como principio rector y objetivo básico	
1.3. Alcance jurídico del nuevo tratamiento del paisaje en Estatuto de Autonomía 2007. Principio de no regresión en la evolución del sistema democrático .....	163
1.3.1 Extensión del ámbito objetivo de aplicación: De los espacios protegidos a la protección del espacio .....	164
1.3.2 Extensión del ámbito subjetivo de aplicación: El derecho al paisaje de todos y frente a todos .....	165
1.3.2.1 El sujeto titular del derecho al paisaje en el Estatuto de Autonomía de Andalucía	
1.3.2.2 La protección del derecho subjetivo al paisaje frente a los actos de los poderes públicos y de los particulares	
1.3.3 Límites y garantías del paisaje como derecho y como principio rector en nuestro ordenamiento jurídico constitucional .....	170
<b>III.2. LA COMPETENCIA AUTONÓMICA SOBRE EL PAISAJE</b> .....	<b>172</b>
2.1. El paisaje en la parte orgánica del Estatuto de Autonomía para Andalucía .....	172
2.2. El paisaje como título competencial autonómico integrado en la Ordenación del Territorio y Urbanismo .....	173
2.2.1 El paisaje en la Planificación Territorial de Andalucía .....	174
2.2.2 La Estrategia Andaluza del Paisaje .....	178
2.2.3 La protección del paisaje a través de la Disciplina Urbanística	
La protección del paisaje a través de la Disciplina Urbanística .....	180
<b>III.3 CONCLUSIONES</b> .....	<b>183</b>

### **Subcapítulo III. La protección del derecho al paisaje como ejercicio autonómico de las competencias**

No es misión del jurista adivinar el futuro, pero sí adelantarse, si puede, a los cambios sociales, más aún cuando, como ahora sucede, un nuevo mundo se abre paso entre nosotros. Un mundo nuevo y viejo al mismo tiempo, pues la defensa del entorno ha preocupado, desde siempre, a la sociedad. Ya en nuestro centenario Código Civil<sup>1</sup> se aprecian huellas de esta percepción. Entorno sostenible y paisaje no son conceptos equivalentes, pero sí hermanos, en tanto el paisaje no deja de ser entorno, estética, social y –por qué no– jurídicamente relevante. El paisaje es, sin duda, uno de los caballos de batalla que los juristas interesados en el desarrollo sostenible tendremos que librar en fechas venideras. Batalla que los redactores del Estatuto de Autonomía de Andalucía tienen presente, no en vano, como veremos, el paisaje es una referencia en su articulado, entendemos que de forma intencional y no puramente retórica.

A desentrañar el significado y alcance del paisaje en Andalucía como competencia autonómica en se dedica este artículo.

#### **III.1. EL DERECHO AL PAISAJE EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ANDALUCÍA. PARTE DOGMÁTICA**

A diferencia de nuestra Constitución de 1978, en donde no aparece expresamente la palabra “paisaje”<sup>2</sup>, tanto el primer Estatuto de Autonomía de Andalucía, aprobado por Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, como el vigente Estatuto aprobado por Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, hacen mención expresa al paisaje.

---

<sup>1</sup> Véanse arts. 585 CC, servidumbre de vistas; 590 distancias y obras intermedias entre construcciones.

<sup>2</sup> Si bien el derecho al paisaje está íntimamente relacionado con varios derechos constitucionalmente consagrados: el libre desarrollo de la personalidad (Art. 10 CE), el derecho a la calidad de vida y al medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona (Art. 45 CE), la identidad plural de los pueblos de España ( Preámbulo y Art. 2 CE), el derecho al enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico (Arts. 46 y 44 CE), o el derecho a una vivienda digna ( Art. 47 CE).

### **1.1. Antecedentes: El paisaje en el Estatuto andaluz de 1981. La protección y realce del paisaje como objetivo básico de la Comunidad Autónoma**

En el texto de 1981 la protección y mejora del paisaje se regula entre los objetivos básicos de la Comunidad Autónoma, a fin de lograr el “horizonte emancipatorio” que proclama el Art. 12.1 del Estatuto de 1981, reproduciendo casi literalmente, el Art. 9.2 CE salvo en la referencia al sujeto público obligado: *“La Comunidad Autónoma de Andalucía, promoverán las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas; removerá los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitará la participación de todos los andaluces en la vida política, económica, cultural y social “*, añadiendo en el apartado tercero que *Para todo ello, la Comunidad Autónoma ejercerá sus poderes con los siguientes objetivos básicos:*

*6º La protección y realce del paisaje y del patrimonio histórico-artístico de Andalucía.”*

El paisaje se menciona junto con el patrimonio histórico artístico, potenciando su naturaleza de recurso cultural, máxime cuando en el número inmediatamente anterior del artículo, define como otro objetivo básico 5º El fomento de la calidad de vida del pueblo andaluz, mediante la protección de la naturaleza y del medio ambiente, y el desarrollo de los equipamientos sociales, con especial atención al medio rural.

### **1.2. La compleja naturaleza del paisaje en el Estatuto andaluz de 2007: Como seña de identidad, como derecho y como principio rector de la política social y económica**

El paisaje se contempla en la parte dogmática del nuevo Estatuto de Autonomía de forma poliédrica en diferentes normas y con distinto alcance:

#### **1.2.1. Preámbulo: El paisaje de la identidad andaluza**

El Estatuto andaluz de 2007, hijo de su tiempo, menciona el paisaje desde su Preámbulo, en su vertiente de seña de identidad de los pueblos, a propósito de la personalidad andaluza: *Andalucía, asentada en el sur de la península ibérica, es un territorio de **gran diversidad paisajística**, con importantes cadenas montañosas y con gran parte de su territorio articulado en torno y a lo largo del río Guadalquivir, que abierta al Mediterráneo y al Atlántico por una dilatada fachada marítima, constituye un nexo de unión entre Europa y el continente africano. Un espacio de frontera que ha facilitado contactos y diálogos entre norte y sur, entre los arcos mediterráneo y atlántico (...)* Es evidente que la peculiar

ubicación geográfica del territorio andaluz, su diversidad y cualidad de territorio de frontera, han determinado nuestra historia y cultura.

Señala el profesor FLORENCIO ZOIDO NARANJO, sin duda uno de los mejores especialistas europeos en el paisaje, que la palabra “territorio”, en su acepción política es *el espacio geográfico atribuido a una comunidad, que lo ocupa, delimita, administra, tiene en él su principal recurso material y lo vive llenándolo de atribuciones culturales. Por esta razón el territorio se constituye, junto con la población, la cultura y las normas que regulan la convivencia, en componente fundamental de toda politeia o proyecto político diferenciado*<sup>3</sup>, significando que en esta acepción la palabra territorio se utiliza sin vinculación exclusiva a la soberanía, pudiendo asociarse a distintos niveles de la Administración territorial (municipios, provincias, comarcas o comunidades autónomas) con idéntico significado que si se emplea para referirla al Estado.

Otro de nuestros grandes especialistas en paisaje, GONZALO ACOSTA BONO, defiende que el paisaje representa en la actualidad la síntesis de la relación sociedad-territorio, y de los valores naturales y culturales, pasados, presentes y futuros, y por ello está dotado del valor de *identidad comunitaria, de forma que incorporar el paisaje en las políticas públicas equivale a asumir la responsabilidad contemporánea en la configuración de entornos de calidad y de valores sociales respeto al legado histórico y de identidad que representa nuestro patrimonio territorial andaluz*.<sup>4</sup>

Este es el marco en el que se desenvuelve el estatuyente andaluz del 2007, que si bien cuando contempla como objetivo básico de la Comunidad Autónoma el afianzamiento de la conciencia de identidad y cultura andaluza no llega a proclamar un “derecho a la identidad andaluza” sí reconoce de su Título I un verdadero “derecho al paisaje andaluz”.

### **1.2.2. El paisaje como derecho-deber**

En la parte que podemos calificar “dogmática” del Estatuto- a la manera de las Constituciones tradicionales- entre los Derechos y Deberes, Capítulo II del Título I, se contempla el paisaje en su doble condición de recurso natural y de recurso cultural:

<sup>3</sup> ZOIDO NARANJO, F., “Derechos humanos, territorio y paisaje”, artículo presentado en el Coloquio interdisciplinar e internacional “Paysages européens et mondialisation”, organizado por la Universidad de Paris y realizado en Florencia del 4 al 7 de mayo de 2009.

<sup>4</sup> ACOSTA BONO, G., “El paisaje en los instrumentos de planificación sectorial y de ordenación del territorio”, Ponencia presentada en el Iº Congreso Paisaje e Infraestructuras, Consejería Obras Públicas Junta de Andalucía y Centro de Estudios Paisaje y Territorio. Sevilla. 2007. Pág. 147. [http://www.cma.juntaandalucia.es/medioambiente/portal\\_web/web/temas\\_ambientales/paisaje/4\\_planificacion/paisaje\\_instrumentos\\_planificacion.pdf](http://www.cma.juntaandalucia.es/medioambiente/portal_web/web/temas_ambientales/paisaje/4_planificacion/paisaje_instrumentos_planificacion.pdf)

## Artículo 28. Medio ambiente.

1. *Todas las personas tienen derecho a vivir en un medio ambiente equilibrado, sostenible y saludable, así como a disfrutar de los recursos naturales, del entorno y el paisaje en condiciones de igualdad, debiendo hacer un uso responsable del mismo para evitar su deterioro y conservarlo para las generaciones futuras, de acuerdo con lo que determinen las leyes.*

2. *Se garantiza este derecho mediante una adecuada protección de la diversidad biológica y los procesos ecológicos, el patrimonio natural, el paisaje, el agua, el aire y los recursos naturales.*

3. *Todas las personas tienen derecho a acceder a la información medioambiental de que disponen los poderes públicos, en los términos que establezcan las leyes.*

## Artículo 33. Cultura.

*Todas las personas tienen derecho, en condiciones de igualdad, al acceso a la cultura, al disfrute de los bienes patrimoniales, artísticos y **paisajísticos** de Andalucía, al desarrollo de sus capacidades creativas individuales y colectivas, así como el deber de respetar y preservar el patrimonio cultural andaluz.*

### **1.2.3. El paisaje como principio rector y objetivo básico**

El respeto al paisaje se contempla además en el nuevo Estatuto como un principio rector de las políticas públicas, formando parte del medio ambiente e incluyendo recursos culturales y naturales:

Artículo 37: 1. *Los poderes de la Comunidad Autónoma orientarán sus políticas públicas a garantizar y asegurar el ejercicio de los derechos reconocidos en el Capítulo anterior y alcanzar los objetivos básicos establecidos en el artículo 10, mediante la aplicación efectiva de los siguientes principios rectores:*

20.º *El respeto del medio ambiente, incluyendo el paisaje y los recursos naturales y garantizando la calidad del agua y del aire.*

El respeto al paisaje será por tanto consecuencia necesaria del cumplimiento de los objetivos que detalla el art. 10.3, apartados 3º, 5º y 7º del Estatuto, por la consideración del paisaje como seña de identidad, como recurso natural y cultural, para la mejora de la calidad de vida de los andaluces.

### 1.3 ALCANCE JURÍDICO DEL NUEVO TRATAMIENTO DEL PAISAJE EN ESTATUTO DE AUTONOMÍA 2007. PRINCIPIO DE NO REGRESIÓN EN LA EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DEMOCRÁTICO.

Los comentarios de la doctrina que se ha interesado por el tema apuntan a que con la regulación de derechos y principios rectores, los Estatutos llamados “de segunda generación” han logrado “autosuficiencia dogmática”, de forma que *los derechos constitucionales y los principios rectores han dejado de ser un reducto estatal, propiciando un obligado entendimiento entre Estado y las Comunidades Autónomas*<sup>5</sup>, pudiendo complementar en algunos extremos a la propia Constitución en asuntos que el constituyente de 1978 no pudo explicitar, como ocurre con el derecho al paisaje.

Parte de la literatura científica<sup>6</sup>, ha significado que esta regulación expresa “amortigua” los posibles conflictos entre Estado y CCAA, al establecer unos títulos competenciales autonómicos más detallados y proporcionar una mayor seguridad jurídica, tanto respecto al contenido de la legislación básica estatal, como de la norma de desarrollo autonómica, evitando incertidumbres y competitividad entre los poderes central y autonómico para protagonizar el desarrollo normativo de los derechos.

En opinión de RUIZ-RICO RUIZ<sup>7</sup>, la nueva regulación de derechos y principios rectores en el Estatuto Andaluz de 2007 responde a necesidades de naturaleza política, jurídica y social, tales como la consolidación de competencias autonómicas e incremento del autogobierno, la elevación a normas jurídicas de manifestaciones del Tribunal Constitucional, tratando de prevenir interpretaciones jurisprudenciales que signifiquen una regresión en la efectividad de los derechos y libertades (principio de no regresión la evolución del sistema democrático la transformación de los principios rectores en auténticos derechos y principio de no regresión ambiental), así como el desarrollo de la capacidad prestacional de los poderes públicos.

Del examen del Capítulo IV del Título I de la norma suprema andaluza podemos extraer el concreto estatuto jurídico que el estatuyente andaluz proporciona al paisaje, en función de esta doble naturaleza de derecho-deber y de principio rector.

---

<sup>5</sup> RUIZ-RICO RUIZ, C., *Los derechos en la reforma estatutaria andaluza: realidad compleja y proyección jurídica*. Universidad de Jaén. 2008. Págs. 12 y 19.

<sup>6</sup> CANO BUESO, J., *Consideraciones sobre la reforma de Estatuto de Autonomía para Andalucía: modelo de Estado y Reforma de los Estatutos*. Universidad de Valencia, 2007, pág 322.

<sup>7</sup> RUIZ-RICO RUIZ, C., *Obra cit.*, pág 22.

### **1.3.1. De la extensión del ámbito objetivo y temporal de aplicación: de los espacios protegidos a la protección del espacio**

La consideración del paisaje en el Estatuto como *recurso* natural y cultural es importante y representa un paso adelante en su regulación jurídica, pues entraña una verdadera democratización del concepto: el paisaje no es sólo aquella parte del territorio de excepcionales valores naturales o estéticos, sino que “cualquier parte del territorio” es paisaje.

Y cualquier parte del territorio andaluz es paisaje andaluz, como base física para el ejercicio de competencias tal y como dispone el Art. 53.1 EAA: *“el ejercicio de las competencias autonómicas desplegará su eficacia en el territorio de Andalucía, excepto los supuestos a que hacen referencia expresamente el presente Estatuto y otras disposiciones legales del Estado que establecen la eficacia jurídica extraterritorial de las disposiciones y los actos de la Junta de Andalucía”*.

La definición jurídica más relevante de “paisaje”, contenida en el Convenio Europeo del Paisaje<sup>8</sup>, considera paisaje cualquier parte del territorio percibido, que resulte tanto de la acción de factores naturales (“recurso natural”) y/o humanos (“recurso cultural”), y mixto, resultado de las “interacciones naturaleza-sociedad”. Así, el art. 1 del Convenio: *Por “paisaje” se entenderá cualquier parte del territorio tal como la percibe la población, cuyo carácter sea el resultado de la acción y la interacción de elementos naturales y/o humanos.*

El paisaje, concepto holístico por excelencia, es algo distinto de la suma de las partes que lo componen:

- El espacio físico.
- Las personas que lo crean, transforman, destruyen, observan y sienten.
- El entorno circundante, responsable de los matices que lo configuran e identifican.
- Y el paso del tiempo, que, como ocurre en el mundo jurídico, también es un vector determinante en el universo paisajístico, actuando como condicionante de su naturaleza y percepción.

Así, en feliz expresión de Gonzalo Acosta, con referencia al Sistema de Patrimonio Territorial establecido en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, *se pretende progresar en*

---

<sup>8</sup> El texto final del Convenio se adoptó por el Consejo de Ministros del Consejo de Europa el 19 de julio de 2000. El Convenio se abrió a la firma en el Palazzo Vecchio, Florencia el 20 de octubre de 2000, en el marco de la campaña del Consejo de Europa “Europa, un patrimonio común”. España lo suscribió en el acto de puesta a su firma, y lo ratificó el 30 de junio de 2007. Entró en vigor de forma general el 1 de marzo de 2004 y para España el 1 marzo de 2008, de conformidad con lo establecido en su artículo 13. Sobre los orígenes del Convenio, su alcance, contenido y puesta en práctica ver DÉJEANT-PONS, M., y sobre su aplicación en España, ver ZOIDO NARANJO, F., ambos en el libro Convenio Europeo del Paisaje. Textos y Comentarios. Ministerio de Medio Ambiente. Madrid, 2007, Págs. 16-34 y Págs. 47-54, respectivamente

*la universalización de la protección del territorio y sus componentes, considerando toda la diversidad natural y territorial de Andalucía...pasando de los espacios protegidos a la protección del espacio*<sup>9</sup>.

Nuestro Tribunal Constitucional, (Sentencias TC 102/1995, 587/2007, 13/1998) también ha contemplado el paisaje como recurso, asociándolo a variables medioambientales (Art. 45 CE) con reflejo en otros bienes jurídicos, como el patrimonio medioambiental y cultural (Art. 46 CE). En este sentido la Sentencia 102/1995, de 26 de junio, FJ 6, al definir los elementos que se insertan en el supra concepto “medio ambiente”; enumera también los componentes del paisaje, al que define tanto como recurso natural como estético, con ingredientes naturales y culturales, individuales y colectivos, objetivos y subjetivos a un tiempo y *no es sólo una realidad objetiva sino un modo de mirar, distinto en cada época y cada cultura*<sup>10</sup>.

### **1.3.2. De la extensión del ámbito subjetivo de aplicación: El paisaje como derecho de todos frente a todos**

#### **1.3.2.1 El sujeto titular del derecho al paisaje en el Estatuto de Autonomía de Andalucía**

La titularidad del derecho-deber al paisaje andaluz corresponde, en principio, a todas las personas con vecindad administrativa en Andalucía, ex art 12 EAA: Los destinatarios de las políticas públicas y los titulares de los derechos y deberes contenidos en este Título

<sup>9</sup> ACOSTA BONO, ob. cit. pág. 147.

<sup>10</sup> *La Constitución, en su artículo 45, nos brinda algunos de los elementos del medio ambiente, los recursos naturales, aun cuando tampoco los enumere o defina. Es una noción tan vieja como el hombre, dotada de una sugestiva, aparente y falsa sencillez, derivada de su misma objetividad, mientras que el supra concepto en el cual se insertan es un recién llegado, complejo y propicio a lo subjetivo, problemático en suma (...Por otra parte, ligado a todo lo ya inventariado está el **paisaje**, noción estética, cuyos ingredientes son naturales -la tierra, la campiña, el valle, la sierra el mar- y culturales, históricos, con una referencia visual, el panorama o la vista, que a finales del pasado siglo obtiene la consideración de recurso, apreciado antes como tal por las aristocracias, generalizado hoy como bien colectivo, democratizado en suma y que, por ello, ha de incorporarse al concepto constitucional del medio ambiente como reflejan muchos de los Estatutos de Autonomía que luego se dirán. En definitiva, la tierra, el suelo, el espacio natural, como patrimonio de la Humanidad, produce unos rendimientos o «rentas», los recursos, que son sus elementos y cuyo conjunto forma un sistema, dentro del cual pueden aislarse intelectualmente, por abstracción, otros subsistemas en disminución gradual, En consecuencia, una primera aproximación nos permite una mirada descriptiva, en la cual predominen los componentes sobre el conjunto y que, en cierto modo, nos desvela una vez más cómo los árboles no dejan ver el bosque. Así, el medio ambiente como objeto de conocimiento desde una perspectiva jurídica, estaría compuesto por los recursos naturales, concepto menos preciso hoy que otrora por obra de la investigación científica cuyo avance ha hecho posible, por ejemplo, el aprovechamiento de los residuos o basuras, antes desechables, con el soporte físico donde nacen, se desarrollan y mueren. La flora y la fauna, los animales y los vegetales o plantas, los minerales, los tres «reinos» clásicos de la Naturaleza con mayúsculas, en el escenario que suponen el suelo y el agua, el espacio natural. Sin embargo, ya desde su aparición en nuestro ordenamiento jurídico el año 1916, sin saberlo, se incorporan otros elementos que no son naturaleza sino Historia, los monumentos, así como el paisaje, que no es sólo una realidad objetiva sino un modo de mirar, distinto en cada época y cada cultura...FJ 6 STC 102/1995.*

son todas las personas con vecindad administrativa en Andalucía<sup>11</sup>, sin perjuicio de lo establecido para el derecho de participación en los asuntos públicos y de acuerdo con las leyes reguladoras de los Derechos Fundamentales y Libertades Públicas.

Junto a las excepciones al criterio de la vecindad administrativa contempladas en este precepto, pueden deducirse otras, bien por la redacción de los derechos en el Estatuto o por la propia naturaleza de ciertos derechos<sup>12</sup>. En todo caso, nuestra Constitución reconoce a todos el derecho al medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, y deber de conservarlo, Art. 45 CE y el derecho-deber a la conservación del patrimonio histórico artístico, Art. 46 CE, ambos relacionados con el paisaje. Y los artículos 28 y 33 del Estatuto, referidos al derecho al paisaje, lo hace extensivo a “todas las personas”, tengan o no vecindad administrativa en Andalucía.

Respecto a la *naturaleza individual o colectiva de la titularidad del derecho al paisaje*, el Art. 9.2 CE fue el primero en el Derecho constitucional comparado que convierte en titulares de la libertad y de la igualdad tanto a los individuos como a los “grupos en que se integra”, cuestión que hoy se admite como pacífica, pero que fue calificada en los momentos iniciales de vigencia de nuestra Constitución de fórmula retórica<sup>13</sup>.

El paisaje es donde se vive y donde se sobrevive<sup>14</sup>, por lo que conlleva tanto utilidad como calidad de vida, y es una preocupación jurídica que proviene de la relación entablada por los seres humanos con el territorio natural y cultural en que desenvuelven su existencia, por lo que se presta a su entendimiento democrático, pues interesa a todos los ciudadanos. Por ello, respecto a la titularidad del derecho al paisaje, y sin perjuicio del carácter abierto, dinámico y discutido de esta cuestión, no puede afirmarse que el derecho al paisaje tenga un carácter claramente individual ni un carácter exclusivamente de grupo, colectivo o difuso.

Como ocurre con otros derechos de nueva generación, su titularidad puede corresponder a grupos o colectivos, pero su relación o connotación con derechos personalísimos,

---

<sup>11</sup> El Art. 5 EAA, señala que a los efectos del presente Estatuto, gozan de la condición política de andaluces o andaluzas los ciudadanos españoles que, de acuerdo con las leyes generales del Estado, tengan vecindad administrativa en cualquiera de los municipios de Andalucía.

<sup>12</sup> RUIZ -RICO RUIZ, C. ob. citada, pág 76.

<sup>13</sup> La referencia a los grupos como sujetos titulares de estos derechos se debió al ponente señor Peces Barba, y la mencionada crítica por entender la aportación desafortunada, retórica e incluso peligrosa, se realiza por ALZAGA VILLAAMIL, O., *Comentario sistemático a la Constitución Española de 1978*. Ediciones del Foro. Madrid, 1978. Pág. 135.

<sup>14</sup> MARTINEZ DE PISÓN, E., “Defensa del paisaje”. Presentación en la mesa redonda sobre “El paisaje y la gestión del territorio”, organizada por el Colegio de Geógrafos de Madrid. E-acceso: <http://www.geografos.org/>. 2004.

(desarrollo libre de la personalidad, inviolabilidad del domicilio) es indudable. De forma que conviven el derecho colectivo a la percepción del paisaje<sup>15</sup>, junto a un derecho al paisaje privado. En este marco, el profesor SANCHEZ SÁEZ ha estudiado el problema de la indemnización de los daños ocasionados al paisaje de un particular con ocasión de la expropiación forzosa para la ejecución de obras públicas, reconociendo en ocasiones el Tribunal Supremo español un derecho al paisaje privado cuyo menoscabo sería traducible en dinero, como una pérdida patrimonial de un bien inmueble<sup>16</sup>.

### **1.3.2.2 La protección del derecho subjetivo al paisaje frente a los actos de los poderes públicos y de los particulares**

Sobre las garantías de los derechos estatutariamente reconocidos en el Capítulo II del Título I del Estatuto, entre los que se incluye el derecho al paisaje, el art. 38 del EAA se pronuncia en términos muy generosos, puesto que:

- Dispone que, con carácter general, *vinculan a todos los poderes públicos andaluces y, dependiendo de la naturaleza de cada derecho, a los particulares*, afectando también a las relaciones privadas<sup>17</sup> e implicando limitaciones al principio de autonomía de la voluntad entre particulares. La mayoría de los derechos, y en particular el derecho al paisaje, requieren para su plena eficacia, no sólo el respaldo de los poderes públicos, sino el compromiso de los particulares.
- Aclara que la vinculación alcanza la prohibición de discriminación del art. 14.
- Establece una cláusula pro efectividad de los derechos, que deben interpretarse en el sentido *más favorable a su plena efectividad*, estableciendo un canon de interpretación a favor de la estabilidad dinámica del ordenamiento en su conjunto.

<sup>15</sup> La Sentencia *Coster c. Reino Unido*, de 18 enero 2001, hizo prevalecer la calidad del paisaje del que consideró titulares a los vecinos del municipio sobre el derecho de propiedad privada de la familia gitana titular de una caravana que perturbaba la percepción del paisaje colectivo.

<sup>16</sup> SÁNCHEZ SÁEZ, A.J., “La indemnización de los daños ocasionados al paisaje como consecuencia de expropiaciones forzosas de la ejecución de obras públicas” en *Revista de Administración Pública*, Madrid, 2012, Págs. 245-287. Concluye el profesor Sánchez Sáez que la Sala de lo Civil del TS ha desestimado el derecho al paisaje privado entendiendo que sólo desde lugares públicos se puede apreciar el paisaje, y que su titularidad corresponde a la sociedad en su conjunto o por su naturaleza “inmaterial”. Sin embargo, a partir del año 1996, la Sala de lo Contenciosos Administrativo de TS ha abierto a la posibilidad de indemnizar los perjuicios causados al paisaje privado, siempre que el perjuicio sea grave, consecuencia directa de una expropiación, la causa de los perjuicios no sea preexistente al momento de la adquisición del inmueble y exista una residencia desde la que observar el paisaje que ha sido degradado.

<sup>17</sup> Vid. Art. 1255 CC: *Los contratantes pueden establecer los pactos, cláusulas y condiciones que tengan por conveniente, siempre que no sean contrarios a las leyes, a la moral ,ni al orden público.*

- Obliga a su desarrollo por norma con rango de ley, que respetará, en todo caso, el contenido de los mismos establecido por el Estatuto, y prescribe que este desarrollo legal ha de comprender las prestaciones y servicios vinculados a su ejercicio efectivo. Si bien, con independencia de su desarrollo normativo, las normas estatutarias, como las constitucionales, integran el bloque de constitucionalidad y no tienen un carácter meramente programático<sup>18</sup>, sino eficacia jurídica directa, como normas jurídicas que son.

El artículo 41 EAA atribuye al Defensor del Pueblo Andaluz la defensa de todos los derechos reconocidos en el Título I y en cuanto a su protección jurisdiccional, el art. 39 EAA comienza proclamando que los actos de los poderes públicos de la Comunidad que vulneren los derechos reconocidos en el Capítulo II del Título I *podrán ser objeto de recurso ante la jurisdicción correspondiente, añadiendo prudentemente que ello será posible sólo “de acuerdo con los procedimientos que establezcan las leyes procesales del Estado”*. En su vertiente de principio rector, ex art. 40 EAA, la protección del paisaje *informará las normas legales y reglamentarias andaluzas, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos, y podrá ser alegado ante los jueces y tribunales de acuerdo con lo que dispongan las leyes que lo desarrolle*.

En Andalucía, las actuaciones que efectivamente lesionen el derecho al paisaje, ya emanen de los poderes públicos o de particulares, deben considerarse ilícitas y por tanto susceptibles de protección jurídica directa invocando la regulación estatutaria del paisaje. Si la actuación (en sentido amplio<sup>19</sup>) que lesiona el derecho al paisaje es causada por los poderes públicos, será posible— una vez agotada la vía administrativa en su caso— acudir a la jurisdicción contencioso administrativa, que conoce de las pretensiones que se deduzcan en relación con la actuación de las administraciones públicas sujeta al Dº Administrativo, con las disposiciones generales de rango inferior a la Ley ( Art. 1.1 Ley 29/1998, reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa) sin perjuicio del recurso a la jurisdicción civil y penal en su caso<sup>20</sup>.

A tenor del Art. 9.1 del Estatuto, *todas las personas en Andalucía gozan como mínimo de los derechos reconocidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos y demás*

---

<sup>18</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*. Thomson Civitas, Madrid, 2006, pág 304, *ella misma se integra en el ordenamiento jurídico, sin equívoco posible, pero a la vez afirma, sin la menor vacilación, su efecto vinculante directo, con la vinculación propia de las normas jurídicas, sobre los ciudadanos, directamente, sin necesidad de la intermediación de las normas jurídicas tradicionales, ley y reglamento*.

<sup>19</sup> Ténganse en cuenta los Arts. 29 y 30 LJCA: control de la inactividad y vía de hecho.

<sup>20</sup> Pues la lesión al derecho al paisaje suele implicar lesión a los bienes jurídicos protegidos en los delitos sobre la ordenación del territorio y el urbanismo, Art. 319, el patrimonio histórico artístico, Art. 321, o los recursos naturales y el medio ambiente, Art. 325, todos ellos en el Título XVI Libro II del vigente Código Penal.

*instrumentos europeos e internacionales de protección de los mismos ratificados por España.* Entre el elenco de instrumentos europeos para la protección de los derechos reconocidos en el ámbito del Consejo de Europa, se ha de incluir el Convenio Europeo del Paisaje, con el alcance que señala el Art. 13 del EAA, de forma que *ninguno de los derechos o principios contemplados en su Título I puede ser interpretado, desarrollado o aplicado de modo que se limiten o reduzcan derechos o principios reconocidos por la Constitución o por los tratados y convenios internacionales ratificados por España.*

Conforme a cierta jurisprudencia del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos, podemos apreciar, en palabras de la profesora LOZANO CUTANA<sup>21</sup>, una progresiva “ecologización de los derechos fundamentales”, a partir de la doctrina López-Ostra c. España, Guerra y otros c. Italia y Hatton y otros c. Reino Unido, recepcionada sólo en parte por nuestra jurisprudencia constitucional. Pues bien, dada la especial, poliédrica y sinestésica naturaleza de la percepción del paisaje (visual, sonora, olfativa, táctil), su protección, se puede asociar en ciertos casos con el derecho a la protección de la integridad física y psíquica y a la intimidad personal y familiar (Arts. 15 y 18 CE)<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> LOZANO CUTANA, B., “La ecologización de los derechos fundamentales: la doctrina López-Ostra c. España, Guerra y otros c. Italia y Hatton y otros c. Reino Unido del TEDH y su recepción por el Tribunal Constitucional”. En *Civitas-Revista Española de Derecho Europeo*, nº 1 ( Enero-Marzo 2002).

<sup>22</sup> El Art. 8 de la Convención para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, hecho en Roma, el 4 de noviembre de 1950 dispone que “*Toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio ..*”, y ha sido aplicado en numerosas ocasiones por el Tribunal Europeo de Derecho Humanos para el caso de inmisiones varias: *Asunto Pilar Moreno contra España de 26 de noviembre de 2004, Patton y otros contra el Reino Unido de 2 de octubre de 2001 y López Ostra contra España en 1994.*), *Asunto Moreno Gómez c. España* (Petición núm. 4143/02). La Sentencia Strasbourg, de 16 de noviembre 2004 señala «53. El artículo 8 de la Convención protege el derecho del individuo al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y su correspondencia. El domicilio es normalmente el lugar, el espacio físicamente determinado en donde se desarrolla la vida privada y familiar. El individuo tiene derecho al respeto de su domicilio, concebido no sólo como el derecho a un simple espacio físico, sino también como el derecho a disfrutar en toda tranquilidad de dicho espacio. Los daños al derecho de respeto en el domicilio no apuntan solamente a los perjuicios materiales o físicos, tales como la entrada en el domicilio de una persona no autorizada, sino también los agresiones inmateriales o no corporales, tales como ruidos, emisiones, olores u otras ingerencias. Si las agresiones son graves pueden privar a una persona de su derecho al respeto del domicilio porque le impiden gozar de su domicilio (...).»

Por su parte, el Tratado de la Unión Europea establece en el art. 130 1. *La política de la Comunidad en el ámbito del medio ambiente contribuirá a alcanzar los siguientes objetivos: la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente; la protección de la salud de las personas.* 2. *La política de la Comunidad en el ámbito del medio ambiente tendrá como objetivo alcanzar un nivel de protección elevado, teniendo presente la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones de la Comunidad. Se basará en los principios de cautela y de acción preventiva, en el principio de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma, y en el principio de quien contamina paga.*

### **1.3.3. Límites y garantías del paisaje como derecho-principio en nuestro ordenamiento jurídico constitucional**

¿Puede el Estatuto de Autonomía de Andalucía reconocer el paisaje como derecho y como principio-rector? Desde el punto de vista del derecho comparado existen precedentes, tanto a nivel internacional (cantones suizos, länder alemanes), como nacional: la práctica totalidad de los Estatutos de “segunda generación” lo reconocen<sup>23</sup>.

El Estatuto de Andalucía salva la posibilidad constitucional de este reconocimiento, aclarando en su art. 13 que *Los derechos y principios del presente Título (I) no supondrán una alteración del régimen de distribución de competencias, ni la creación de títulos competenciales nuevos o la modificación de los ya existentes*. Como estudiaremos más adelante, el paisaje se integra en la competencia autonómica exclusiva en materia de ordenación del territorio y urbanismo.

En todo caso, la Constitución no se opone a una tutela concurrente del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de derechos y libertades, ni establece una reserva exclusiva a favor del Estado, siempre que se respete la exigencia del Art. 149.1 CE (igualdad de los derechos entre los españoles), pues el impulso del Estado Constitucional no se atribuye en exclusiva al poder central, sino que han de colaborar todos los poderes públicos, incluyendo a los poderes autonómicos y locales.

Desde la sensatez y prudencia con que deben manejarse este tipo de cuestiones, no existe inconveniente en admitir que la regulación estatutaria del derecho al paisaje en Andalucía representa una interpretación coherente, sistemática y acorde con nuestro ordenamiento jurídico-constitucional, al implicar el desarrollo de principios y derechos constitucionalmente reconocidos ( medio ambiente adecuado para el libre desarrollo de la personalidad, calidad de vida, derecho a la cultura y a la protección del patrimonio) sin menoscabar la letra ni el espíritu de nuestra Carga Magna, que se refiere reiteradamente- y en preceptos trascendentales- al concepto de “ordenamiento jurídico”<sup>24</sup>, lo que supone el reconocimiento de que las normas que lo integran responden en su conjunto a los principios básicos de unidad, plenitud y coherencia<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> Por citar las reformas estatutarias anteriores a la andaluza: LO 1/2006, de 10 de abril, de Reforma Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, LO 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, LO 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de las Illes Balears.

<sup>24</sup> Artículos de la Constitución española 1978 referidos al “ordenamiento jurídico”: 1.1, valores superiores, 9.1, sometimiento de los ciudadanos y poderes públicos 96.1, tratados internacionales y 147, Estatutos de las Comunidades Autónomas.

<sup>25</sup> PÉREZ LUÑO, A.E., *Nuevos retos del Estado Constitucional: Valores, Derechos, Garantías*. Universidad de Alcalá, 2010, pág 19, describe la evolución de las notas del ordenamiento jurídico: de la unidad al pluralismo, de la plenitud a la apertura jurisdiccional y de la coherencia a la argumentación. En nuestra opinión, esta evolución se refleja de forma intensa en la propia evolución del derecho al paisaje.

A tenor del planteamiento defendido en el presente artículo, aún sin legislación específica de desarrollo en Andalucía, el paisaje puede ser alegado para su protección jurídica en base a su conversión en derecho estatutario. El derecho a la calidad de vida mediante el libre desarrollo de la personalidad que fundamenta este derecho subjetivo al paisaje, puede ser paradigma de los llamados derechos de “tercera generación”, que constituyen, en opinión del profesor PÉREZ LUÑO, el “catálogo de libertades propio del Estado Constitucional”<sup>26</sup> El libre desarrollo de la personalidad debe ir más allá que la satisfacción de las necesidades puramente físicas y el conocimiento y disfrute del paisaje colabora significativamente en el logro de una mayor calidad de vida, y ello sin perjuicio de que su percepción dependa también de factores de naturaleza cultural y formativa<sup>27</sup>.

El reforzamiento de los derechos y principios estatuarios se verifica mediante la aplicación de las garantías constitucionales, con fundamento en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, y en particular en su criterio interpretativo basado en que la *normativación de un principio constitucional, imposibilita una regresión en la efectividad de los derechos*. Nuestro Tribunal Constitucional, a pesar de que ha dejado claro que *“Los Estatutos de Autonomía son normas subordinadas a la Constitución, como corresponde a disposiciones normativas que no son expresión de un poder soberano, sino de una autonomía fundamentada en la Constitución...”* STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 3<sup>28</sup>; de forma que sólo *“desde ella, y en su marco, los Estatutos de Autonomía confieren al Ordenamiento una diversidad que la Constitución permite”* también ha reconocido que esta normativación de los derechos estatuarios, a pesar de que no constituyen en rigor derechos subjetivos, sino objetivos marcados a los poderes públicos; *“cumple funciones que cabe calificar como materialmente constitucionales”*.

Dicho de otro modo, en nuestra opinión, a pesar de que no hay específicamente en la Constitución un derecho subjetivo al paisaje, la protección colectiva e incluso subjetiva del mismo es dispensable a través de la interconexión del ordenamiento estatal con otros ordenamientos jurídicos, no sólo con el ordenamiento de las Comunidades Autónomas, y en particular en Andalucía con su expreso reconocimiento en la norma de más alto rango autonómico, su Estatuto de Autonomía, que forma parte del “bloque

<sup>26</sup> PÉREZ LUÑO, A. E., Nuevos retos del Estado Constitucional... Pág. 12.

<sup>27</sup> FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C., *La protección del paisaje. Un estudio de Derecho Español y Comparado*. Marcial Pons, Madrid, 2007, Pág. 243.

<sup>28</sup> La importante STC 31/2010 acuerda la anulación ya de su totalidad, ya de alguno de sus apartados o de algún inciso, de catorce artículos del Estatuto catalán de 2006; y determina la interpretación necesaria para entender conformes con la Constitución de más de veinte artículos Además señalando en los Fundamentos Jurídicos de la Sentencia, a pesar de no reproducirlos en el Fallo, interpretaciones de otros artículos que serán de obligada referencia a la hora de aplicarlos secundum Constitución. En en el mismo sentido que esta STC 31/2010 se pronuncian las SSTC 46 y 47/2010, de 8 de septiembre, STC 48/2010, de 9 de septiembre, STC 49/2010, de 29 de septiembre, SSTC 137 y 138 /2010, de 16 de diciembre.

de constitucionalidad”, sino también como el ordenamiento jurídico internacional o de la Unión Europea<sup>29</sup>.

España ha ratificado el Convenio Europeo del Paisaje (Florencia, 2000), y “la reforzada apertura del ordenamiento español al Derecho Internacional”<sup>30</sup>, de conformidad con los artículos 93, 96.1 y 10 .2 CE, supone el necesario engarce del Estado con los compromisos internacionales a través de los Convenios que se ocupen del paisaje que hayan sido ratificados y publicados en España. De esta forma, el Convenio Europeo del Paisaje se convierte en un poderoso instrumento de interpretación de las normas estatales, autonómicas y locales referidas al paisaje, sin perjuicio de su valor normativo directo, al constituir parte del ordenamiento interno (Art. 96.1 CE).

### III.2. LA COMPETENCIA AUTONÓMICA SOBRE EL PAISAJE

#### 2.1 El paisaje en la parte orgánica del Estatuto de Autonomía para Andalucía

La prolija referencia al paisaje que contiene la parte dogmática en el nuevo Estatuto andaluz no se corresponde con el aparente silencio en la parte llamada “orgánica” del Estatuto. El Título II, dedicado a las Competencias de la Comunidad Autónoma, no lo menciona expresamente y el Estatuto no vuelve a utilizar el término hasta la referencia a la “diversidad paisajista” como elemento del desarrollo sostenible, contenida en el Art. 195, dentro Título VII, dedicado al Medio Ambiente<sup>31</sup>.

Ahora bien, ello no supone obstáculo para entender perfectamente integrada la protección del paisaje dentro de otras competencias autonómicas:

- Exclusivas, en materia de ordenación del territorio y urbanismo, art. 56 EAA,
- Exclusivas y compartidas, en materia de protección del patrimonio natural y cultural: *Medio ambiente, espacios protegidos y sostenibilidad art. 57, Cultura y Patrimonio*, art. 68.

---

<sup>29</sup> Sobre el sentido y alcance de la protección de la biodiversidad y del paisaje en la Unión Europea, remito al lector al excelente artículo de SÁNCHEZ BRAVO, A.A., “Infraestructura verde en la Unión Europea: Una apuesta por la biodiversidad”. En el libro colectivo Estudios sobre Desarrollo Socioambiental, coeditado por SANCHEZ BRAVO, A.A. y GABARDO, E. Editorial Punto Rojo. Sevilla, 2015, pág 99-114.

<sup>30</sup> MARTÍN RETORTILLO BAQUER, L. *La interconexión de los ordenamientos jurídicos y el sistema de fuentes del derecho*. Cuadernos Civitas. Thomson Civitas. Madrid, 2004, pág. 63.

<sup>31</sup> Art. 195 EAA: *Los poderes públicos orientarán sus políticas a la protección del medio ambiente, la conservación de la biodiversidad, así como de la riqueza y variedad paisajística de Andalucía, para el disfrute de todos los andaluces y andaluzas y su legado a las generaciones venideras.*

- También exclusivas y compartidas, según los casos, en materias sectoriales tales como *agricultura, ganadería, pesca, aprovechamientos agroforestales, desarrollo rural y denominaciones de calidad, art. 48, energía y minas, art. 49, aguas, art. 50, transportes y comunicaciones, art. 64, o turismo, art. 71.*

El Estatuto Andaluz de 2007 ha utilizado una nueva metodología en el tratamiento de las competencias, pasando de una enumeración genérica a un desglose descriptivo—más o menos afortunado desde el punto de vista de la técnica jurídica— de materias principales y derivadas, enumeración que, en opinión de cierta doctrina, persigue el objetivo de eliminar o reducir el conflicto sobre el titular de competencia.

En todo caso, esta técnica descriptiva ha de interpretarse desde el respeto constitucional y sin perjuicio de las competencias horizontales que correspondan al Estado ex art. 149.1 CE, como precisa la citada STC 31/2010, FJ 64, y como el propio Estatuto de Autonomía de Andalucía se ocupa de recordar insistentemente: art.13: *Los derechos y principios del presente Título (I) no supondrán una alteración del régimen de distribución de competencias, ni la creación de títulos competenciales nuevos o la modificación de los ya existentes; art. 42.1: Corresponden a la Comunidad Autónoma de Andalucía las competencias exclusivas, compartidas y ejecutivas sobre las materias incluidas en el presente Título, que ejercerá respetando lo dispuesto en la Constitución y en el presente Estatuto; art. 85.2: El ejercicio de las funciones y servicios inherentes a las competencias recogidas en el presente Título se entenderá conforme a lo establecido en el Título VIII de la Constitución.*

En definitiva, la descripción estatutaria de las competencias autonómicas específicas no puede impedir o limitar las competencias exclusivas, concurrentes o compartidas, del Estado.

## **2.2 El paisaje como título competencial autonómico integrado en la Ordenación del Territorio y Urbanismo en Andalucía**

Las facultades y funciones consistentes en regular, gestionar y proteger el paisaje son inherentes al pleno ejercicio de la competencia exclusiva autonómica en materia de ordenación del territorio y urbanismo ( Art. 148.1.3 CE). Es necesario reparar, en primer lugar, que cuando el estatuyente se refiere a las competencias autonómicas exclusivas en materia de ordenación del territorio ( Art. 56.1. 5º) y urbanismo ( Art. 56.1. 3º), utiliza la expresión “*en todo caso*”, al comenzar el desglose de cada materia, a fin de dar un carácter meramente enunciativo o descriptivo a dicho desglose e integrar todas aquellas submaterias que formen parte de la realidad material de que se trata<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup> MONTILLA MARTOS, J.A., “Comentario al Artículo 85”, en la obra colectiva *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, dirigida por CRUZ VILLALÓN, P. y MEDINA GUERRERO, M. Tomo II, Editada por Parlamento de Andalucía, Ideas Más Tecnología, Sevilla, 2012 págs. 1376 y ss.

Dicho esto, la cláusula contenida en el art. 85.1 EAA<sup>33</sup>, que versa sobre el ejercicio de funciones y servicios “naturalmente inherentes a las competencias de la Comunidad Autónoma”, tiene un alcance puramente interpretativo<sup>34</sup>, no es un título competencial autónomo, de forma que no afecta a la cláusula residual a favor del Estado, pues su alcance se limita al contenido de un título competencial perfectamente asumido, como ocurre con el paisaje respecto de la competencia de ordenación del territorio y urbanismo.

Estas facultades y funciones han de resultar ciertamente “inherentes” al pleno ejercicio de la competencia, lo que exige un ejercicio de determinación que implica un juicio de conformidad con la Constitución, en la forma que es interpretada por el propio Tribunal Constitucional<sup>35</sup>, así como la comparación con las facultades o funciones asumidas por otras Comunidades Autónomas sobre la misma materia<sup>36</sup>.

La cláusula del Art. 85.1 permite además conjurar los riesgos de petrificación de la competencia autonómica o de indebida utilización de la cláusula residual del 149. 3 CE<sup>37</sup>, derivados del uso de la metodología, excesivamente descriptiva, seguida por el Estatuto al enumerar competencias.

### **2.2.1. El paisaje en la Planificación Territorial de Andalucía**

Contemplado el paisaje como parte de la competencia autonómica exclusiva en materia de ordenación del territorio la Ley 1/1994, 11 enero, de Ordenación del Territorio de Andalucía, LOTA; señala que la planificación territorial se realizará a través de los siguientes instrumentos: El Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía y los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional.

---

<sup>33</sup> Art. 85.1 EAA: *En el ámbito de las competencias que se le atribuyen en el presente Estatuto, le corresponden a la Comunidad Autónoma de Andalucía, además de las facultades y funciones expresamente contempladas en el mismo, todas aquellas que, por su naturaleza, resulten inherentes a su pleno ejercicio.*

<sup>34</sup> LÓPEZ MENUÑO, F. “Clasificación, principios y competencias generales sobre las competencias” en VV.AA.: *Comentarios al estatuto de Autonomía para Andalucía*, Thomson-Civitas, Madrid, 2008, págs. 335-374.

<sup>35</sup> El propio Tribunal Constitucional ha considerado que el silencio estatutario respecto de una determinada facultad no puede interpretarse como equivalente a la falta de competencia sobre la materia ( STC 132/1989 , a propósito de las Cámaras Agrarias en relación con la competencia en materia de agricultura, o STC 149/1991, inclusión de la ordenación del Litoral en la competencia sobre ordenación del territorio, y de la regulación de vertidos y contaminantes en el mar en la competencia sobre medio ambiente).

<sup>36</sup> En materia de paisaje, tienen leyes específicas las Comunidades de Valencia (2004) , Cataluña (2005) Galicia (2008) y Cantabria ( 2014).

<sup>37</sup> MONTILLA MARTOS, J.A., *op.cit.*, se refiere al alcance interno de esta cláusula.

El *Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía*, POTA, establece los elementos básicos para la organización y estructura del territorio de la Comunidad Autónoma, siendo el marco de referencia territorial para los demás planes y para las Actuaciones con Incidencia en la Ordenación del Territorio, así como para la acción pública en general, señalando el Art. 7 LOTA como contenido básico del mismo, entre otros.

- El esquema de articulación territorial, integrado por el sistema de ciudades y sus áreas de influencia, los principales ejes de comunicación del territorio, los criterios para la mejora de la accesibilidad y las infraestructuras básicas del sistema de transportes, hidráulicas, de las telecomunicaciones, de la energía y otras análogas.
- Los criterios territoriales básicos para la delimitación y selección de áreas de planificación territorial, ambiental, económica y sectorial.
- Los criterios territoriales básicos para la localización de las infraestructuras, equipamientos y servicios de ámbito o carácter supramunicipal y para la localización de actuaciones públicas de fomento al desarrollo económico.
- Los criterios territoriales básicos para el mejor uso, aprovechamiento y conservación del agua y demás recursos naturales y para la protección del patrimonio histórico y cultural.

Ciertamente, el paisaje aparece como contenido recurrente a lo largo del Plan de Ordenación del Territorio en Andalucía, de hecho se menciona de forma expresa en más de 45 de sus 174 artículos, y mayoritariamente con carácter de norma, conteniendo determinaciones de aplicación directa, vinculantes para las administraciones públicas y para los particulares en los suelos urbanizables y no urbanizables (Art. 21.2 LOTA).

En particular, la Sección 2 *Sistema de Patrimonio Territorial* del Capítulo 6 *Sistema Regional de Protección del Territorio*, del Título III del POTA dedicado a las *Estrategias de Desarrollo Territorial*, artículos 109 a 116, abordan la preservación del “Patrimonio Territorial”, con especial énfasis en la ordenación y el fomento del paisaje como valioso recurso para el desarrollo de Andalucía.

Resulta particularmente sugerente la perspectiva diacrónica y holística en el tratamiento jurídico del paisaje que realiza el POTA: el Patrimonio Territorial andaluz aparece contemplado como un sistema en el que, en palabras de ACOSTA BONO, *se integran los bienes protegibles y los ejes que los conectan y hacen accesible, formando una red coherente que es el punto de partida del Sistema de Patrimonio Territorial*<sup>38</sup>, acorde con el proceso de democratización de los paisajes que, como hemos referido, acuña definitivamente el Convenio Europeo del Paisaje.

---

<sup>38</sup> ACOSTA BONO, G., op. cit., pág. 147.

La especial atención del POTa a la ordenación de los paisajes se traduce en una serie de estrategias y medidas referidas a este Patrimonio Territorial, que deben considerar, entre otros contenidos:

- Identificación de hechos paisajísticos a incluir en el Inventario de Recursos del Sistema Patrimonial Territorial y de los espacios y bienes susceptibles de protección y mejora (por ejemplo, señala entre los espacios prioritarios los afectados por el programa regional de la dehesa),
- Determinaciones sobre el paisaje que son vinculantes para el planeamiento territorial y urbanístico, y en su caso, para los instrumentos de planificación de la política agraria y de las infraestructuras de competencia autonómica, tales como la adopción de criterios paisajísticos en la definición del modelo de ciudad (para lograr actuaciones urbanizadoras y soluciones edificatorias de calidad, que valoren la adecuada inserción de la arquitectura en los entornos rurales o urbanos, recualificación de espacios degradados), delimitación de zonas de protección visual de los núcleos de población y demás hitos significativos del paisaje, identificación de itinerarios de interés paisajístico, tanto urbanos como rurales, integrados en el Sistema de Espacios Libres, análisis de cuencas visuales, consideración del paisaje en la planificación, diseño, construcción y mantenimiento de infraestructuras viarias y en la obra pública en general o en particular para las vías de acceso y contornos urbanos...
- Actuaciones de fomento del paisaje: mejora del conocimiento y difusión de valores y buenas prácticas paisajísticas, creación de un “Observatorio del Paisaje” o dotación de una Red de Miradores de Andalucía.

En el **Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía**, aprobado por Decreto 141/2015, de 26 de Mayo, que se sitúa en el segundo escalón en la jerarquía de Planes de Ordenación del Territorio en nuestra Comunidad, las referencias al paisaje son muy concretas, y de gran efectividad, destacando el Art 15, dedicado a las medidas para la integración paisajística, que exige, con carácter de norma, que los instrumentos de planeamiento general, o de desarrollo en su caso, así como las actuaciones de interés público en el ámbito del Plan, deberán incorporar un estudio de integración paisajística de los desarrollos urbanísticos previstos. El estudio identificará y valorará los impactos potenciales que estas actuaciones pueden tener sobre el paisaje y en su percepción, justificará las determinaciones adoptadas por el planeamiento para la incorporación de estos desarrollos y establecerán las condiciones que deben ser tenidas en cuenta para la ordenación pormenorizada de estos suelos. Esta documentación formará parte del Proyecto de actuación o del Plan Especial correspondiente y se incorporará, en su caso, al procedimiento de evaluación ambiental.

Igualmente relevantes son las menciones a los recursos paisajísticos en cada uno de los **Planes de Ordenación del Territorio de Ámbito Subregional de Andalucía**, que por prescripción de la LOTA, Art. 11.1 c) tendrán entre su contenido, *la indicación*

de las zonas para la ordenación y compatibilización de los usos del territorio y para la protección y mejora del paisaje, de los recursos naturales y del patrimonio histórico y cultural, estableciendo los criterios y las medidas que hayan de ser desarrolladas por los distintos órganos de las Administraciones Públicas. Señala ACOSTA BONO que los Planes Subregionales en Andalucía tienen un tratamiento formal relativamente homogéneo en materia de paisaje, con matices que corresponden a diferentes concepciones del paisaje: algunas de carácter muy ambiental, otras más relacionadas con los recursos culturales, y otras impuestas por las particularidades de cada realidad territorial<sup>39</sup>.

En este momento, quisiera hacer dos reflexiones:

- La primera, sobre la **naturaleza normativa de los todos los planes de ordenación del territorio**. Sin perjuicio de las peculiaridades propias de su específico carácter de “norma”, en sentido estricto, “directriz” o “recomendación”, ex Art. 21 LOTA, todas son normas jurídicas reglamentarias que se integran en el ordenamiento jurídico y lo innovan, lo que tradicionalmente se ha considerado respecto del planeamiento urbanístico (STS 6 mayo 1997, 20 mayo y 22 junio de 1999, 24 septiembre 2008, 26 junio 2009), incluso del planeamiento de desarrollo, como, por ejemplo, con los Estudios de Detalle (STS 29 mayo 1996 y 16 octubre de 2002) y que la jurisprudencia más reciente predica de la planificación territorial, Sentencia del TSJ País Vasco de 20 julio 2006 o del Tribunal Supremo 11 de marzo de 2005 y Sentencia del Tribunal Constitucional (Pleno) 203/2013, de 5 de diciembre de 2013<sup>40</sup>.

---

<sup>39</sup> ACOSTA BONO, G. Ob.cit., Pág. 150, señala los siguientes hechos territoriales que implican ciertas opciones básica

- Territorios muy condicionados por el medio físico que imponen una estrategia para definir sus límites y bordes urbanos en relación con él: Bahía de Cádiz.
- Territorios en cuya formación es preponderante la contemporaneidad de los procesos y la necesidad de redefinirlos en relación con el medio y sus recursos: Poniente almeriense.
- Territorios que conservan básicamente un modelo de ocupación y aprovechamiento de equilibrio con el medio natural, cuyos valores es preciso conocer para generar nuevas dinámicas igualmente respetuosas: Sierra de Segura (Jaén).
- Territorios de fuerte personalidad histórica con procesos de transformación urbana que ponen en peligro sus valores de identidad cultural: Vega de Granada.
- Territorios con fuerte competencia entre actividades productivas tradicionales (agricultura y pesca) y de nueva implantación (turismo), en un medio frágil como es el litoral: Doñana, Litoral occidental de Huelva y Axarquía (Málaga).
- Territorios conformados recientemente a partir del aprovechamiento turístico de sus recursos, pero con ciertos riesgos de agotamiento de un modelo que precisa nuevas estrategias: Costa del Sol occidental (Málaga).

<sup>40</sup> Recurso de inconstitucionalidad 6601-2007, en relación con la Ley de las Cortes de Castilla y León 6/2007, de 28 de marzo, de aprobación del proyecto regional Ciudad del Medio Ambiente.

Los instrumentos de ordenación territorial y urbanística ostentan la naturaleza de disposiciones de carácter general porque, tras su aprobación, se incorporan al ordenamiento jurídico, su vigencia y fuerza vinculante permanece de manera indefinida en el tiempo y se consolidan con cada acto de aplicación (por todas, Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, de 8 marzo 2012, recurso de casación 2305-2008, FJ 5).

- La segunda, sobre el hecho de que el paisaje puede ser un **concepto jurídico indeterminado, pero tiene naturaleza reglada**: Como señala la Sentencia del Tribunal Supremo de fecha 21 de noviembre de 2000 (RJ 2000, 10267), con el paisaje se *protege las perspectivas, los campos visuales de contemplación de las bellezas naturales o históricamente monumentales... pero también la no rotura de la armonía del paisaje o la desfiguración de las perspectivas propias del mismo, que encierran conceptos jurídicos indeterminados, pero de indudable naturaleza reglada, aunque en su apreciación se introduzca con frecuencia un porcentaje de discrecionalidad, en razón del halo de dificultad que caracteriza el espacio de incertidumbre que media entre las zonas de certeza positiva y negativa* (STS de 31 de diciembre 1988 , 8 de noviembre de 1990 y 12 de abril de 1996), así como la Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo en Málaga del TSJA num. 1630/2013 de 10 junio, que se hace eco de la evolución en el concepto jurídico de paisaje<sup>41</sup>.

### 2.2.2. La Estrategia de Paisaje de Andalucía

Ya hemos señalado que el Art. 37.1.20 del Estatuto contempla el respeto del paisaje como uno de los principios rectores de la política autonómica, y en este sentido con fecha 6 de marzo de 2012, BOJA n.º 114, de 29 de marzo, el Consejo de Gobierno andaluz, siguiendo las Orientaciones adoptadas por el del Consejo de Europa para la aplicación del Consejo Europeo del Paisaje, aprueba la Estrategia de Paisaje de Andalucía.

Como su propia Exposición de Motivos señala con la Estrategia de Paisaje Andalucía *asume la vía de la gobernanza paisajística, entendida ésta como un acuerdo por el paisaje con objetivos y ejes de acción, a cuya realización y cumplimiento se comprometen las partes involucradas de forma voluntaria ... con la finalidad de integrar el paisaje en todas*

---

<sup>41</sup> Asumiendo que el que se trate de un paisaje agrícola, por tanto antropizado, no le hace desmerecedor de protección, señalando en el FJ 9... *debiendo interpretarse las normas urbanísticas en función de los valores legales y constitucionales que aquellos deben garantizar conforme al art. 45.C.E... La ordenación del territorio debe suponer así el establecimiento de determinaciones relacionadas con la protección de la naturaleza y del paisaje, extremo al que, además, por si ello no bastara, se refiere la propia Ley 7/2002 en su artículo 46.1.e ),... añadiendo que “el uso racional y sostenible de los recursos naturales, la protección del medio ambiente y del paisaje y específicamente la protección y adecuada utilización del litoral constituyen fines específicos, también, de esta Ley. Tales principios son instrumentados a lo largo de su texto, desde el objeto y contenidos básicos de los planes urbanísticos, a la clasificación de los suelos, o a la tipificación de las infracciones y sanciones”.*

*las políticas de la Junta de Andalucía con posible repercusión directa o indirecta sobre el paisaje*, y se fundamenta en el desarrollo de siete objetivos de calidad paisajística, referidos a los tres ejes de intervención establecidos en el Convenio Europeo del Paisaje: la protección, gestión y ordenación de los paisajes. Estos objetivos son:

- El impulso de la recuperación y mejora paisajística de los patrimonios natural y cultura.
- La cualificación de los espacios urbanos, de los paisajes asociados a actividades productivas y de las infraestructuras de transporte, energía y telecomunicaciones.
- La implementación de instrumentos de gobernanza paisajística y.
- La potenciación la sensibilización, la educación y la formación en materia de paisaje.

Para cada uno de estos objetivos se definen líneas estratégicas que se desagregan en actuaciones de diverso tipo a desarrollar en los programas de todas las Consejerías implicadas<sup>42</sup>.

Precisamente la naturaleza fundamentalmente prestacional de muchos de estos objetivos, que han de traducirse en programas concretos, justifican la previsión de financiación suficiente de los Arts.39 –para los derechos– y 40.2 del Estatuto de Autonomía de Andalucía –para los principios rectores–, exigiendo a los poderes públicos andaluces la adopción las medidas necesarias para el cumplimiento efectivo de los mismos, mediante el impulso, en su caso, de la legislación pertinente, la garantía de una financiación suficiente y la eficacia y eficiencia de las actuaciones administrativas.

En apoyo de estos postulados se comprende, por ejemplo, que determinados fondos públicos, muchos de ellos europeos, se destinen al desarrollo de programas destinados al reconocimiento y protección de los paisajes andaluces. A tenor del completo y documentado Informe de Seguimiento y Evaluación de la Estrategia de Paisaje en Andalucía 2012-2014 elaborado por la Comisión de Seguimiento de la Estrategia de Paisaje de Andalucía en marzo de 2015<sup>43</sup>, se han diseñado y desarrollado en este periodo desde la Junta de Andalucía un total de 108 actuaciones en materia de paisaje, afectando al conjunto de los siete objetivos referidos y a las líneas de actuación contenidos en la EPA. Siendo presumible que parte de los fondos financieros del vigente marco europeo 2014-2020

---

<sup>42</sup> Por otra parte, la Estrategia de Paisaje de Andalucía contempla el paisaje como un activo para el desarrollo sostenible y la competitividad de Andalucía, capaz de contribuir a la creación de renta y empleo, por ser un recurso esencial para el desarrollo turístico, sector estratégico de la economía andaluza y valora el papel del paisaje en el desarrollo rural.

<sup>43</sup> Documento redactado por GONZALO ACOSTA BONO y JOAQUÍN GONZÁLEZ-DAIMIEL, desde el Servicio de Planificación Regional y Paisaje de la Secretaría General de Ordenación del Territorio y Sostenibilidad Urbana de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía.

se destinen a reforzar las políticas de paisaje desde las distintas políticas sectoriales que tienen una indudable repercusión en la construcción o destrucción de nuestros paisajes (Agricultura y Desarrollo Rural, Medio Ambiente, Cultura, Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Urbanismo, Energía y Minas, Turismo, Comercio Interior, Obras Públicas y Transportes).

### **2.2.3. La protección del derecho al paisaje a través de la Disciplina Urbanística**

En el marco de la protección que el Estatuto dispensa al derecho al paisaje frente a los actos de los poderes públicos y de los particulares, está llamada a desenvolverse la protección del paisaje a través del ejercicio de las potestades de disciplina urbanística.

Partiendo de lo ya expuesto, cuando el acto lesivo del paisaje esté amparado en un acto administrativo que constituya o habilite de manera manifiesta alguna de las infracciones urbanísticas<sup>44</sup> graves o muy graves definidas en la Ley 7/2002 de Ordenación Urbanística de Andalucía (por ejemplo, el Art. 225 de esta Ley, rubricado Actos con incidencia en espacios o bienes de valor natural o paisajístico<sup>45</sup>) serán de aplicación los artículos 189 y 190 de la misma, desarrollados por el Art. 58 del Decreto 60/2010, que aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística de Andalucía, con el fin de expulsar el acto lesivo del ordenamiento jurídico y restablecer el orden jurídico vulnerado<sup>46</sup>.

Tal y como se estudia en otros lugares de este Manual, si bien las potestades de disciplina urbanística corresponden *prima facie* a los Municipios, la Junta de Andalucía en ejercicio de sus atribuciones en materia de ordenación del territorio y urbanismo, podrá ejercitar

<sup>44</sup> Sobre “Las relaciones entre paisaje y planeamiento urbanístico”, ver el excelente trabajo de los geógrafos VENEGAS MORENO, C y RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ JESÚS, 2000, accesible en Internet.[www.paisajeyterritorio.es/index.php?option=com\\_docman&task=doc](http://www.paisajeyterritorio.es/index.php?option=com_docman&task=doc)

<sup>45</sup> Artículo 225 LOUA y 99 RDUJA 1. *Se sancionará con multa del doscientos al trescientos por ciento del valor de la obra ejecutada la realización de obras o desarrollos de cualesquiera otras actuaciones que afecten a espacios o bienes objeto de especial protección por la ordenación urbanística por su relevante valor natural o paisajístico.* 2. *Se sancionará con multa del cien al ciento cincuenta por ciento del valor de la obra ejecutada la realización de obras o desarrollo de cualesquiera otras actuaciones que afecten a espacios o bienes protegidos por la ordenación urbanística por su valor natural o paisajístico.*

<sup>46</sup> Art. 58.2 Decreto 60/2010, *Anulada la licencia u orden de ejecución, o aquél acto o acuerdo que ampare el derecho a construir, edificar o urbanizar, la Corporación Local procederá a restablecer el orden jurídico vulnerado, ordenando la inmediata reposición de la realidad física alterada al amparo del título anulado con adopción de algunas de las medidas previstas en el artículo 49.2 del mismo Decreto.* 58.3. *Sin perjuicio de lo establecido en la legislación de régimen local, la Consejería con competencia en materia de urbanismo podrá instar de las Corporaciones Locales la declaración de nulidad de los actos a los que se refiere el apartado primero, así como impugnar la desestimación expresa o presunta de las solicitudes que hubiere instado, en los términos y plazos previstos por la legislación de procedimiento administrativo común y de la jurisdicción contencioso-administrativa.*

su concreta potestad de control de la legalidad de las actuaciones emanadas de la Administración Local ex Art. 56 y ss de la Ley 7/1985, de Bases del Régimen Local, cuando el acto administrativo municipal (sea licencia urbanística, orden de ejecución declaración de innecesariedad de licencia o proyecto de actuación en suelo no urbanizable) que lesione el paisaje entrañe una infracción urbanística grave o muy grave, requiriendo al Ayuntamiento para que suspenda o revise en su caso el acto en cuestión, o impugnando la actuación municipal (activa u omisiva) ante la jurisdicción contencioso administrativa.

Si la actuación lesiva del paisaje y constitutiva de infracción urbanística no estuviese amparada por título jurídico habilitante, la competencia general y propia para restablecer la legalidad paisajística lesionada corresponde al Ayuntamiento en cuyo término municipal se hubiere materializado la lesión, si bien, tratándose de afecciones a las competencias autonómicas, una vez requerido el Ayuntamiento y constatada la inactividad municipal, procede el ejercicio subsidiario, planificado y programado<sup>47</sup>, de las potestades autonómicas para restablecer la legalidad infringida. Hay que insistir en que esta actuación autonómica es doblemente subsidiaria respecto de la municipal: materialmente, pues se ha de tratar de actuaciones que afecten a materia de su competencia, con trascendencia supramunicipal, y formalmente pues sólo cabe tras requerimiento expreso al Ayuntamiento que no resulte atendido en el plazo mínimo de un mes, Art. 60 Ley 7/1985, de Bases de Régimen Local y concordantes de la normativa urbanística.

Estos procedimientos protección de legalidad, tanto cuando permitan la legalización, como cuando las actuaciones no sean legalizables y concluyan ordenando la reposición de la realidad física alterada al estado anterior a la comisión de la infracción, generalmente mediante la demolición o en su caso, reconstrucción de lo ilegalmente construido o derruido, e incluso cuando a pesar de no ser legalizables hayan transcurrido los plazos para restablecer la legalidad urbanística, deben contemplarse como uno de los mecanismos jurídicos adecuados en nuestra Comunidad Autónoma para restaurar los paisajes lesionados como consecuencia de la infracción administrativa:

- Cuando *no hayan transcurrido los plazos para el restablecimiento de la legalidad urbanística*, junto con la posible demolición o reconstrucción, han de adoptarse las medidas de restauración paisajística inherentes al restablecimiento de la legalidad, en directa aplicación del Art. 57.1.5ª LOUA *evitar la limitación del campo visual y la ruptura o desfiguración del paisaje* en los lugares abiertos o en perspectiva de los núcleos e inmediaciones de las carreteras y caminos con valores paisajísticos, y 57.2.2ª para el suelo urbano, a fin de lograr *características tipológicas y estéticas adecuadas a su integración en el entorno, en particular cuando existan en éste edificios de valor arquitectónico o patrimonial* El Art. 49 del Decreto 60/2010, detalla algunas de estas

<sup>47</sup> Art. 179 LOUA; 30.2 RDU. El Plan de Inspección de Ordenación del Territorio y Urbanismo para el cuatrienio 2013-2016 se aprueba por Orden del Consejero de 11 abril de 2013, BOJA n.º 74, de 18 de abril.

medidas de restauración, por ejemplo c) *Reposición de plantas, árboles y arboledas*, d) *Cuando se trate de carteles y vallas, desmontaje y retirada de estos* e) *En movimiento de tierras, la reposición de la configuración de los terrenos a su estado anterior, con restauración de la cubierta vegetal* f) *En el caso de talas e incendios de masas arbóreas, restauración de la cubierta vegetal preexistente con las mismas especies y en la misma densidad a las especies dañadas...* g) *Reconstrucción de edificaciones protegidas...conforme a los criterios que determine el órgano competente en materia de patrimonio histórico...*

- Para el caso de que **hayan transcurrido estos plazos**, sin perjuicio de la subsistencia de las acciones de restablecimiento de la legalidad medioambiental o sectorial, y con la con la finalidad de reducir el impacto negativo de las actuaciones ilegalmente materializadas en el territorio andaluz, con base en el citado art. 57 de la Ley 7/2002, así como en el Art. 53.6º Decreto 60/2010, Reglamento de Disciplina Urbanística, y el Art. 11.6º del Decreto 2/2012, por el que se regula el régimen de edificaciones y asentamientos existentes en suelo no urbanizable del Andalucía, la Administración actuante debe ordenar la adopción de las medidas que resulten necesarias para evitar, o al menos minimizar, el impacto negativo de la actuación sobre el paisaje y su mejor integración en el entorno. La Ley 6/2016, de 1 agosto, de reforma de la Ley 7/2002, de Ordenación Urbanística de Andalucía en relación con las edificaciones existentes en parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizado, reitera el principio de condicionalidad tanto para la integración de edificaciones y asentamientos a través del planeamiento, como para el propio reconocimiento de las edificaciones, ya sean aisladas o en asentamientos no integrables, al cumplimiento de las medidas correctoras o compensatorias del medio ambiente y del paisaje. Así, la Exposición de Motivos de esta Ley 6/2016 señala la necesidad de verificar las “medidas correctoras que procedan” y las “condiciones adecuadas de sostenibilidad y adopción medidas compensatorias urgentes para eliminar, minimizar, o compensar el impacto negativo que estas edificaciones y las parcelaciones están ocasionado al medio ambiente, en particular a los recursos hídricos y al paisaje del entorno” o la Disposición adicional decimoquinta, en su apartado tercero, al señalar que “Previo al Reconocimiento de Asimilación a Fuera de Ordenación, se deben exigir medidas protección patrimonio natural y cultural”, actuando de esta forma como norma en blanco, de reenvío a la normativa de protección ambiental y cultural.

Sobre estas premisas, resultan de gran interés las llamadas “buenas prácticas prácticas para los paisajes”, descritas en el Informe de Medio Ambiente de Andalucía 2013<sup>48</sup>, entre otras: *Correcta elección de emplazamiento- Rehabilitar en lugar de realizar nuevas*

---

48 En particular, las buenas prácticas en la gestión de los espacios agrarios están descritas en las págs. 74 a 77 del Informe de Medio Ambiente en Andalucía 2013.

[http://www.cma.junta-andalucia.es/medioambiente/portal\\_web/ima/2013/ima2013.pdf](http://www.cma.junta-andalucia.es/medioambiente/portal_web/ima/2013/ima2013.pdf)

*construcciones- Analizar factores visuales- Adaptación al carácter de la comarca: materiales, texturas y colores -Organización de elementos auxiliares armónicamente en el espacio-Uso de la vegetación para corrección de impactos.*

Por tanto, en base a los citados artículos 57.1.5º y 57.2.2º de la Ley 7/2002, de Ordenación Urbanística de Andalucía, normas de directa aplicación en cualquier clase de suelo, exista o no planeamiento urbanístico; 49 y 53.6º del Decreto 60/2010 y 11.6º del Decreto 2/2012, se defiende que estas medidas de restauración paisajística pueden y deben ser exigidas imperativamente por los órganos de la administración municipal en el momento de otorgamiento de licencias urbanísticas o declaraciones de asimilación a fuera de ordenación, y también por los órganos de la administración autonómica, en el momento de informar planes o proyectos de actuación que autoricen o legalicen actuaciones de interés público en suelo no urbanizable o viviendas vinculadas a explotaciones agrarias.

### III.3. CONCLUSIONES

- La defensa del paisaje ha preocupado desde siempre a la sociedad, y es uno de los caballos de batalla que los juristas interesados en el desarrollo sostenible tendremos que librar en fechas venideras. Batalla que los redactores del Estatuto de Autonomía de Andalucía tienen presente: el paisaje es una referencia en su articulado, entendemos que de forma intencional y no puramente retórica. En la parte dogmática del Estatuto, el paisaje aparece como seña de identidad de Andalucía, como derecho-deber y como principio rector de la política social y económica, manifestación del principio de no regresión en la evolución del sistema democrático.
- Partiendo de la definición de “paisaje” contenida en el Convenio Europeo del Paisaje, poderoso instrumento de interpretación de las normas estatales, autonómicas y locales referidas al paisaje, sin perjuicio de su valor normativo directo, al constituir parte del ordenamiento interno (Art. 96.1 CE), se aprecia una extensión tanto de su ámbito objetivo de aplicación, pasando *de los espacios protegidos a la protección del espacio*; como del ámbito subjetivo, apareciendo el derecho al paisaje como derecho de todos y frente a todos. Paralelamente, hay que conocer los límites y garantías del paisaje como derecho y como principio rector.
- En el ordenamiento jurídico andaluz, el paisaje aparece como título competencial autonómico integrado en la Ordenación del Territorio y Urbanismo, implicando facultades y funciones (ordenación, gestión y protección de los paisajes) ciertamente “inherentes” al pleno ejercicio de la competencia de Ordenar el Territorio, siendo un elemento vertebrador en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, en el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía y en el Planeamiento Subregional.
- La Administración andaluza ha optado por vía de la gobernanza paisajística, a través de la Estrategia Andaluza del Paisaje, entendida ésta como un acuerdo por el paisaje con objetivos y ejes de acción, a cuya realización y cumplimiento se comprometen

las partes involucradas de forma voluntaria con la finalidad de integrar el paisaje en todas las políticas de la Junta de Andalucía con posible repercusión directa o indirecta sobre el paisaje. Esta vía es perfectamente compatible y complementaria de la protección, gestión, y ordenación del paisaje a través de las potestades de planificación ( calificación de suelos y discriminación de usos) y disciplina urbanística ( reacción administrativa frente a actos y actuaciones que lesionen el bien jurídico paisajístico), destacando la existencia de normas urbanísticas de aplicación directa ( Arts. 57 de la Ley 7/2002, de Ordenación Urbanística de Andalucía, 49 y 53.6º del Decreto 60/2010 y 11.6º del Decreto 2/2012, así como la nueva Disposición adicional decimoquinta de la Ley 7/2002, introducida por la Ley 6/2016, de 1 de agosto) de protección del paisaje.

Se defiende, en consecuencia, que las medidas de protección y restauración paisajística pueden y deben ser exigidas imperativamente por los órganos de la administración municipal en el momento de otorgamiento de licencias urbanísticas o declaraciones de asimilación a fuera de ordenación; por los órganos de la administración autonómica, en el momento de informar planes o proyectos de actuación que autoricen o legalicen actuaciones de interés público en suelo no urbanizable o viviendas vinculadas a explotaciones agrarias; así como por órganos municipales o autonómicos titulares de la potestad de disciplina urbanística para restaurar los valores paisajísticos lesionados.

## BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA BONO, G., "El paisaje en los instrumentos de planificación sectorial y de ordenación del territorio". Iº Congreso Paisaje e Infraestructuras. Consejería Obras Públicas Junta de Andalucía y Centro de Estudios Paisaje y Territorio. Sevilla. 2007

ALZAGA VILLAAMIL, O., *Comentario sistemático a la Constitución Española de 1978*. Ediciones del Foro. Madrid, 1978.

CANO BUESO, J., *Consideraciones sobre la reforma de Estatuto de Autonomía para Andalucía: modelo de Estado y Reforma de los Estatutos*. Universidad de Valencia, 2007.

DÈJEANT-PONS, M., *Convenio Europeo del Paisaje. Textos y Comentarios*. Ministerio de Medio Ambiente. Madrid, 2007.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C., *La protección del paisaje. Un estudio de Derecho Español y Comparado*. Marcial Pons, Madrid, 2007.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*. Thomson Civitas, Madrid, 2006

LÓPEZ MENUDO, F., “Clasificación, principios y competencias generales sobre las competencias” en VV.AA.: *Comentarios al estatuto de Autonomía para Andalucía*, Thomson-Civitas, Madrid, 2008

LOZANO CUTANA, B., “La ecologización de los derechos fundamentales: la doctrina López-Ostra c. España, Guerra y otros c. Italia y Hatton y otros c. Reino Unido del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos y su recepción por el Tribunal Constitucional”. En *Civitas-Revista Española de Derecho Europeo*, nº 1. 2002.

MONTILLA MARTOS, J.A., “Comentario al Artículo 85”, en la obra *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Parlamento de Andalucía Sevilla, 2012

MARTÍN RETORTILLO BAQUER, L., *La interconexión de los ordenamientos jurídicos y el sistema de fuentes del derecho*. Cuadernos Civitas. Thomson Civitas. Madrid, 2004.

MARTINEZ DE PISÓN, E., “Defensa del paisaje” E-acceso: [hppt://www.geografos.org/](http://www.geografos.org/). 2004

PÉREZ LUÑO, A.E., *Nuevos retos del Estado Constitucional: Valores, Derechos, Garantías*. Universidad de Alcalá. 2010

RUIZ-RICO RUIZ, C., *Los derechos en la reforma estatutaria andaluza: realidad compleja y proyección jurídica*. Universidad de Jaén. 2008.

SÁNCHEZ BRAVO, A. A., “Infraestructura verde en la Unión Europea: Una apuesta por la biodiversidad”. En el libro colectivo “Estudios sobre Desarrollo Socioambiental”, coeditado por SANCHEZ BRAVO, A.A. y GABARDO, E. Editorial Punto Rojo. Sevilla, 2015, pág 99-114.

SÁNCHEZ SÁEZ, A. J., “La indemnización de los daños ocasionados al paisaje como consecuencia de expropiaciones forzosas de la ejecución de obras públicas” en *Revista de Administración Pública*, Madrid, 2012.

VENEGAS MORENO, C. y RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ J., “Las relaciones entre paisaje y planeamiento urbanístico” [www.paisajeyterritorio.es/index.php?option=com\\_docman&task=doc](http://www.paisajeyterritorio.es/index.php?option=com_docman&task=doc)

ZOIDO NARANJO, F., “Derechos humanos, territorio y paisaje”, artículo presentado en el Coloquio interdisciplinar e internacional “Paysages européens et mondialisation”, organizado por la Universidad de Paris y realizado en Florencia del 4 al 7 de mayo 2009  
[http://www.upo.es/ghf/giest/GIEST/publicaciones/495\\_FZN\\_DerechosHumanosTerritorioyPaisaje.pdf](http://www.upo.es/ghf/giest/GIEST/publicaciones/495_FZN_DerechosHumanosTerritorioyPaisaje.pdf).