

PAISAJE Y GESTIÓN DEL TERRITORIO

JORGE AGUDO GONZÁLEZ*

SUMARIO: I. LA TRASCENDENCIA DE LA CONVENCION EUROPEA DEL PAISAJE. II. TERRITORIO, PAISAJE Y SOSTENIBILIDAD; 1. Algunas reflexiones sobre la trascendencia de la definición de «paisaje» asumida por la Convención Europea; 2. Objetivos de calidad paisajística de la Convención: la protección, gestión y ordenación territorial del paisaje; 3. Nueva cultura del territorio y evolución hacia modelos territoriales sostenibles: el paisaje como indicador y objetivo de sostenibilidad; 3.1. El crítico punto de partida en el que deberá aplicarse la Convención (cuando sea ratificada): en el camino de la insostenibilidad y de la desconsideración del paisaje; 3.2. La necesaria reorientación del modelo territorial: la Estrategia Territorial Europea y la Convención Europea del Paisaje; III. MANIFESTACIONES DE LA INTEGRACIÓN DE LA VERTIENTE PAISAJÍSTICA EN LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA; 1. Técnicas e instrumentos urbanísticos y territoriales al servicio de la defensa del paisaje. La constatación del fracaso evidente de las técnicas tradicionales y la esperanza que despiertan la evaluación estratégica de planes y los nuevos instrumentos de naturaleza específicamente paisajística; 2. Algunas consideraciones acerca de la aplicación de las medidas dirigidas a la protección, gestión y ordenación del paisaje a nivel regional o subregional y local; IV. LA PERSPECTIVA TERRITORIAL DEL PAISAJE Y SU INFLUENCIA EN LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO HISTÓRICO-ARTÍSTICO; 1. La perspectiva territorial en la protección de los Bienes de Interés Cultural: la reinterpretación de los entornos de los Bienes de Interés Cultural a la vista de la Convención Europea del Paisaje; 2. Evolución en el tratamiento jurídico del entorno de los Bienes de Interés Cultural: hacia la integración de la perspectiva territorial en la protección del patrimonio histórico-cultural; 2.1. Estudio del régimen jurídico tradicional de los entornos monumentales; 1) La concepción singularista y elitista de las Leyes de patrimonio y la formulación de una noción incipiente de entorno; 2) La potenciación de la protección de los entornos: el Decreto de 22 de julio de 1958; 3) La entrada

* Profesor Contratado Doctor, Universidad Autónoma de Madrid.

en vigor de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español; 1.1) El deber de delimitar el entorno de los Bienes de Interés Cultural; a) Noción y alcance de los entornos en la legislación estatal; b) Los entornos en la legislación autonómica: la confirmación del tratamiento territorial y paisajístico del entorno; 1.2) Notas básicas sobre el régimen jurídico de los entornos; 2.2. Un nuevo hito en la integración de la perspectiva territorial en la protección del patrimonio cultural: el Plan Especial del Sitio Histórico del Cerro de la Paz y la Sierra de los Molinos de Campo de Criptana; 1) La versatilidad de los Planes Especiales y su idoneidad como instrumentos de planeamiento urbanístico para la gestión, protección y ordenación del paisaje en los términos de la Convención Europea del Paisaje; 2) Justificación en el Derecho vigente de la formulación de Planes Especiales integrales; 3) Traslación de estos planteamientos al Plan Especial del Sitio Histórico del Cerro de la Paz y la Sierra de los Molinos; 3.1) Finalidades del Plan Especial; 3.2) Sobre el entorno del Sitio Histórico del Cerro de la Paz y la Sierra de los Molinos.

I. LA TRASCENDENCIA DE LA CONVENCIÓN EUROPEA DEL PAISAJE

Hace más de una década que el Consejo de Europa inició sus trabajos con el objetivo de valorizar el paisaje como recurso natural y como patrimonio marco identitario de los pueblos europeos¹. Después de bastantes años de reflexión, el Consejo de Europa adoptó la Convención Europea del Paisaje el día 19 de julio de 2000², amparando un texto mediatamente transformador, que habrá de tener una repercusión fundamental³. Y es que si

¹ No se puede olvidar que entre los objetivos del Consejo de Europa se encuentra el de favorecer la identidad de los pueblos de Europa, basándose en los valores comunes que nos definen. Teniendo en cuenta este hecho, no es de extrañar que la Convención señale que el paisaje debe ser considerado como una herencia compartida y un reflejo de la Europa plural; dicho de otro modo, todos los paisajes son expresión de la cultura europea, constituyen marcos de identidad para la sociedad europea y son la base sobre la que se construye el paisaje de la Europa del siglo XXI.

² El Comité de Ministros del Consejo de Europa decidió crear en 1999 un reducido grupo de expertos encargado de redactar una Convención Europea del Paisaje al amparo del Comité Director del Patrimonio Cultural (CDPAT) y del Comité para las actividades del Consejo de Europa en materia de Diversidad Biológica y Paisajística (CO-DBP). A continuación, con la participación de las principales organizaciones internacionales, gubernamentales y no gubernamentales, el día 19 de julio de 2000, el Comité de Ministros del Consejo de Europa adoptó el texto final. La Convención podía ser firmada en Florencia a partir del día 20 de octubre de 2000, en el marco de la campaña del Consejo de Europa «Europa, un patrimonio común». La Convención Europea del Paisaje entró en vigor el 1 de marzo de 2004. España firmó la Convención el mismo día 20 de octubre de 2000, pero no la ha ratificado todavía. No obstante, el Ministerio de Medio Ambiente ha manifestado su compromiso político con el contenido de la misma. Por otro lado, y como tendremos ocasión de poner de manifiesto, CCAA como Cataluña y Comunidad Valenciana han dictado Leyes que asumen expresamente los compromisos de la Convención.

³ En este proceso, el Consejo tomó como referente la Carta de Sevilla o Carta del Paisaje Mediterráneo, adoptada por la Conferencia de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa (Resolución 1994/256). Otro antecedente fundamental de la nueva Convención es la Convención de la UNESCO, de 16 de noviembre de 1972, sobre el Patrimonio Mundial Cultural y Natural. Sin embargo, la Convención de la UNESCO tiene una perspectiva limitada, dirigida a reforzar la protección de los parajes naturales y culturales de interés excepcional. En este sentido la Convención Europea del Paisaje supone una superación de la Convención de la UNESCO. Un repaso tanto de los contenidos de la Convención de la UNESCO, como de la jurisprudencia del TEDH en la

algo debe decirse de la Convención, es que fue aprobada con el conocimiento de que su implementación debería imprimir un giro trascendente tanto en la consideración misma del paisaje, como en la ordenación territorial en su evolución hacia modelos sostenibles.

La Convención deja su impronta fundamentalmente a través de una definición de «paisaje» que poco tiene que ver con la noción tradicional que hemos empleado en nuestro ordenamiento vinculada a la protección de espacios y lugares emblemáticos, así como de bellezas naturales. En otras palabras, en nuestro ordenamiento el paisaje se ha identificado con los espacios naturales protegidos y con el patrimonio histórico-cultural (paisaje natural *versus* paisaje cultural), despreciando los valores de la mayor parte del territorio nacional.

El art. 1.a) de la Convención define el concepto de «paisaje» como *«cualquier parte del territorio tal como la percibe la población, cuyo carácter sea el resultado de la acción y la interacción de factores naturales y/o humanos»*. El paisaje se concibe por tanto como el territorio percibido por la sociedad, expresión de la evolución natural y de la influencia humana, síntesis de las nociones tradicionales de paisaje natural y de paisaje cultural⁴, ampliado sobre la matriz envolvente que es el territorio.

Carácter global, integral y transversal son las notas que otorgan autonomía al paisaje como objeto de protección, gestión y ordenación al amparo de la Convención y que en buena lógica deberán dejar su impronta en la ordenación paisajística y sostenible del territorio. En definitiva, territorio, paisaje y sostenibilidad, se manifiestan como tres conceptos intervencionales e inescindibles que pautan la evolución de nuestro ordenamiento hacia un nuevo modelo territorial.

II. TERRITORIO, PAISAJE Y SOSTENIBILIDAD

1. Algunas reflexiones sobre la trascendencia de la definición de «paisaje» asumida por la Convención Europea

La sustanciosa definición de paisaje que asume la Convención merece algunas reflexiones sobre su dimensión y alcance. Sin lugar a dudas el primer y más importante dato que

materia, en FABEIRO MOSQUERA «La protección del paisaje: su creciente importancia en el ámbito internacional y la dispersión de instrumentos jurídicos para su protección integral en el Derecho español», REDA 2006, Nº 131, págs. 522 y ss.

⁴ En este sentido, ZOIDO NARANJO, «La Convención Europea del Paisaje y su aplicación en España», Rv. Ciudad y Territorio-Estudio Territoriales, Nº XXXIII (128) 2001, págs. 276 y 277. En la misma línea, LASAGABASTER HERRARTE y LAZCANO BROTONS «Protección del paisaje, ordenación del territorio y espacios naturales protegidos», RVAP 2004, Nº 70, pág. 131, o FABEIRO MOSQUERA «La protección del paisaje...», ob.cit., pág. 520, quien pone de relieve la intuición de ese amplio concepto ya en la STC 102/1995, de 26 de junio, como parte integrante del concepto constitucional de medio ambiente (art. 45 CE).

llama la atención al leer la mencionada definición, es que la Convención da un salto cualitativo espectacular en relación con los precedentes normativos de nuestro ordenamiento, para aterrizar en un concepto netamente expresivo de la «territorialidad» del paisaje⁵.

Esta territorialización del paisaje es plena, ya que tanto el sentido territorial del paisaje, como la imposible disociación de paisaje y gestión del territorio, son dos de los ejes directrices de la Convención. Tanto es así, que puede afirmarse sin ambages que para la Convención «todo territorio es paisaje»⁶. Este amplio concepto de paisaje es expresivo de que las implicaciones del paisaje en las distintas políticas públicas no puede limitarse a la protección de lo notable, sino también a la gestión de muchos otros paisajes no significativos, incluso no destacables estéticamente⁷. Consecuentemente, si todo el territorio ha de ser objeto de una aproximación paisajística, esto significa que la Convención abre paso a la intervención con objetivos de calidad paisajística en los conocidos como territorios «intermedios», es decir, aquellos espacios abiertos no protegidos situados entre las zonas transformadas (ciudades y núcleos urbanos en general) y los espacios naturales (o patrimoniales-culturales) protegidos⁸. Espacios que ocupan el mayor porcentaje de superficie en España, olvidados en muchos casos, y que son objeto de la intensiva artificialización que sufre nuestro país y, por ello mismo, de los cambios territoriales más incisivos e insostenibles⁹. Espacios, en definitiva, que han sufrido las principales transformaciones al albur del

⁵ Solución que ya había sido percibida como una necesidad por autores como MARTÍNEZ DE PISÓN «La protección del paisaje. Una reflexión», en «Estudios sobre el paisaje», dirigido por MARTÍNEZ DE PISÓN, Madrid 2000, pag. 232.

⁶ No se puede olvidar que la definición de la Convención comienza aludiendo a la identificación del paisaje con «*cualquier parte del territorio*». Asumen esta identificación paisaje-territorio MATA OLMO en «Un concepto de paisaje para la gestión sostenible del territorio», y TARROJA COSCUELA en «Transformaciones territoriales y valoración social del paisaje», ambos en «El paisaje y la gestión del territorio. Criterios paisajísticos en la ordenación del territorio y el urbanismo», coordinado por MATA OLMO y TARROJA COSCUELA, Barcelona 2006, págs. 23 y 45, respectivamente; también ZOIDO NARANJO, en «La Convención Europea del Paisaje...», ob.cit., pág. 277 o en «Estudios sobre el paisaje», dirigido por MARTÍNEZ DE PISÓN, Madrid 2000, pag. 297, o LASAGABASTER HERRARTE y LAZCANO BROTONS «Protección del paisaje...», ob.cit., pág. 129. Antes incluso de la adopción de la Convención, ya mantuvo esta opinión SANZ HERRAÍZ «El paisaje como recurso» en «Estudios sobre el paisaje», dirigido por MARTÍNEZ DE PISÓN, Madrid 2000, pag. 285.

⁷ En coherencia con ello se entiende que la Convención amplíe su ámbito aplicativo a todo el territorio de los Estados parte, abarcando «las áreas naturales, rurales, urbanas y periurbanas», comprendiendo «*los paisajes que puedan considerarse excepcionales como los paisajes cotidianos o degradados*» (art. 2).

⁸ Dicho de otro modo, la Convención supera la distinción entre paisaje protegido y paisaje desprotegido, para reconocer los valores de estos segundos, lo que significa que todo territorio es merecedor de una gestión y valorización de sus paisajes, superando así la visión elitista dominante. Estas consideraciones ya en ZOIDO NARANJO «El paisaje, ideas para la actuación», ob.cit., pags. 296 y ss.

⁹ Uno de los procesos observados en los últimos años que más afectan a la sostenibilidad en España, y que lógicamente ha contribuido a la destrucción y transformación del paisaje tradicional, ha sido la formación acelerada de zonas urbanas. El trabajo dirigido por JIMÉNEZ HERRERO «Cambios de ocupación del suelo en España. Implicaciones para la sostenibilidad», estudio realizado a partir del proyecto CORINE LAND COVER, y editado por el Ministerio de Fomento y el Observatorio de la Sostenibilidad en España, Madrid 2006, págs. 26 y 27, pone de manifiesto que el incremento de la transformación o artificialización del suelo se ha producido en detrimento de zonas agrícolas, pero también de zonas forestales quemadas o de zonas húmedas, haciendo hincapié en la especial regresión que sufre la franja litoral española.

desconocimiento de sus valores ambientales, productivos o de recurso para el desarrollo de la calidad de vida y la identidad colectiva de las comunidades¹⁰.

La segunda cuestión que llama la atención al examinar la definición de «paisaje» de la Convención, es que introduce la percepción subjetiva de las personas que viven y observan el paisaje, así como una visión histórico-dinámica del mismo. A esta idea alude el art. 1.a) de la Convención cuando señala que el paisaje es cualquier parte del territorio *«tal como la percibe la población, cuyo carácter sea el resultado de la acción y la interacción de factores naturales y/o humanos»*.

La primera de esas perspectivas alude sin duda a la percepción y a la representación del paisaje por los grupos sociales, lo que nos remite a la relación entre la población con el paisaje vivido. Desde este punto de vista, el paisaje es el producto de las apreciaciones de las personas que lo habitan y contemplan. Cada individuo puede crear su propia percepción del paisaje, siendo esta percepción democrática la que otorga al paisaje su significación cultural y social¹¹. Es por ello que en la Convención se contemple con especial interés el «paisaje ordinario», el de todos los días e, incluso, el paisaje que se percibe como degradado o dañado, ya que cualquier paisaje es marco de vida. Por este motivo la Convención insiste en la necesidad de fomentar la participación pública como mecanismo para que la sociedad colabore en la formulación y aplicación de las políticas en materia de paisaje [art. 5.c)].

El último de los elementos que compone la noción de paisaje se refiere a la interacción hombre-naturaleza a través del tiempo. La Convención apunta a un enfoque del paisaje como un proceso histórico que se encuentra en evolución, o lo que es lo mismo, como un resultado cotidiano y creativo forjado a través de la interacción secular del hombre con su entorno, pero que sigue desarrollándose. El reto desde este planteamiento es aprender a gestionar las transformaciones del territorio y por ello del paisaje, tanto para conservar aquellos hitos históricos y naturales sobresalientes, como para preservar los valores ambientales y productivos del territorio.

En fin, como conclusión a este acercamiento inicial, cabría terminar señalando que la Convención apuesta decididamente por la valorización simultánea de todos los elementos que califican al paisaje. Desde este punto de vista el paisaje es considerado como el espacio que, formando parte del medio ambiente, es a la vez manifestación territorializada de la cultura, además de un recurso valorable económicamente.

¹⁰ TARROJA COSCUELA «Transformaciones territoriales...», ob.cit., págs. 42 y 48.

¹¹ Como señalan LASAGABASTER HERRARTE y LAZCANO BROTONS «Protección del paisaje...», ob.cit., págs. 127 y 128, la Convención supera la idea elitista de paisaje, aceptando otra más democrática.

2. Objetivos de calidad paisajística de la Convención: la protección, gestión y ordenación territorial del paisaje

Las transformaciones del territorio debidas a la evolución de las técnicas de producción agrícola, forestal, industrial o minera, o bien a los resultados de la ordenación territorial y urbanística, del mismo modo que a la ejecución de infraestructuras, conducen cada vez más a la degradación y banalización de los paisajes¹². Este proceso ha fomentado en buena medida el mantenimiento de esa concepción restringida o excepcional de paisaje que ha primado en nuestro ordenamiento. Sin embargo, como hemos señalado, la Convención reclama la atención sobre todos los paisajes y, por tanto, sobre la totalidad del territorio.

Protección, gestión y ordenación del paisaje son los objetivos que la Convención establece en su art. 3¹³, dirigidos, respectivamente, a los elementos del paisaje más significativos, a controlar la evolución cotidiana del paisaje, así como a la restauración o la creación de paisajes nuevos¹⁴. Ésta es otra de las grandes aportaciones de la Convención: «Todo paisaje contiene elementos o aspectos que deben ser simultáneamente protegidos gestionados y ordenados»¹⁵.

Dentro de estos amplios objetivos, la Convención apunta una de las vías que mayor protagonismo deberá tener en su implementación: el paisaje como elemento para la ordenación del territorio. Desde este punto de vista, no cabe duda de que el acento habrá de colocarse en la planificación territorial, aunque también en otras políticas sectoriales que afecten al paisaje. En este sentido, el paisaje es una aproximación útil para abordar la gestión integrada de la ordenación física del territorio y del modelo de desarrollo territorial¹⁶. Por este motivo se comprende que el art. 5.d) de la Convención imponga a los Estados parte la obligación de «integrar el paisaje en las políticas de ordenación territorial y urbanística y en sus políticas en materia cultural, medioambiental, agrícola, social y económica, así

¹² Esa banalización produce el efecto que LASAGABASTER HERRARTE y LAZCANO BROTONS, «Protección del paisaje...», ob.cit., pág. 130, denominan de «deslugaridad», esto es, la eliminación de zonas con caracteres distintivos o con algún tipo de personalidad.

¹³ La consecución de estos objetivos deberá enmarcarse en la definición de una «política en materia de paisajes» que establezca estrategias, directrices e instrumentos de intervención con vistas a la consecución de aquellos objetivos [arts. 5.b) y 6.E) de la Convención].

¹⁴ Los conceptos de protección, gestión y ordenación del paisaje son definidos en las letras d), e) y f) del art. 1: «d) Por ‘protección de los paisajes’ se entenderán las acciones encaminadas a *conservar y mantener los aspectos significativos o característicos de un paisaje, justificados por su valor patrimonial derivado de su configuración natural y/o la acción del hombre*; e) Por ‘gestión de los paisajes’ se entenderán las acciones encaminadas, *desde una perspectiva de desarrollo sostenible*, a garantizar el *mantenimiento regular de un paisaje*, con el fin de *guiar y armonizar las transformaciones* inducidas por los procesos sociales, económicos y medioambientales; f) Por ‘ordenación paisajística’ se entenderá *las acciones que presenten un carácter prospectivo* particularmente acentuado *con vistas a mejorar, restaurar o crear paisajes*».

¹⁵ ZOIDO NARANJO «La Convención Europea...», ob.cit., págs. 277 y 278.

¹⁶ TARROJA COSCUELA «Transformaciones territoriales...», pág. 47.

como en cualesquiera otras políticas que puedan tener un impacto directo o indirecto sobre el paisaje»¹⁷.

En fin, la territorialización del paisaje que propugna la Convención deberá ser incorporada en los instrumentos de ordenación física para poner en valor esa perspectiva integradora y global del paisaje y, al mismo tiempo, articular las interrelaciones entre procesos ambientales, culturales y socio-económicos. De ello se deduce, en consecuencia, que los instrumentos de planificación territorial y urbanística deben convertirse en herramientas determinantes de la aplicación de la Convención, superando la dispersión y sectorialización de la defensa del paisaje que caracteriza a nuestro ordenamiento¹⁸.

3. Nueva cultura del territorio y evolución hacia modelos territoriales sostenibles: el paisaje como indicador y objetivo de sostenibilidad

3.1. *El crítico punto de partida en el que deberá aplicarse la Convención (cuando sea ratificada): en el camino de la insostenibilidad y de la desconsideración del paisaje*

La gran amenaza (aunque ya habría que hablar de realidad) que acecha a la territorialización del paisaje es el modelo urbanístico imperante en España, caracterizado por ser un modelo de oferta, expansivo y por ello depredador de recursos naturales¹⁹. La liberalización del suelo, confirmada en la recién derogada Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, fomentó la oferta o disposición de cuanto suelo fuera preciso con los únicos límites, no siempre respetados, del suelo que por su naturaleza debiera gozar de una clasificación de suelo no urbanizable especialmente protegido²⁰. Esta situación se ha agra-

¹⁷ Este precepto ha sido criticado por su indefinición (FABEIRO MOSQUERA «La protección del paisaje...», ob.cit., pág. 532). De hecho, el Anteproyecto de Convención incluía un anexo en el que se ofrecían ejemplos concretos de instrumentos jurídicos y financieros, como el estudio de los efectos del paisaje en las Declaraciones de Impacto Ambiental, la elaboración de planes paisajísticos regionales o locales, las típicas órdenes de ejecución de nuestro ordenamiento destinadas a hacer cumplir las normas de adaptación al paisaje, etc.

¹⁸ Varios estudios abordan esa visión sectorial del paisaje: MARTÍN MATEO «La tutela del paisaje en la legislación del suelo», en «Ordenación y gestión del territorio turístico», dirigido por BLANQUER CRIADO, págs. 487 y ss.; LASAGABASTER HERRARTE y LAZCANO BROTONS «Protección del paisaje...», ob.cit., págs. 150 y ss.; o FABEIRO MOSQUERA «La protección del paisaje...», ob.cit., págs. 533 y ss.

¹⁹ La Carta del Paisaje del Mediterráneo hizo en su momento un diagnóstico de los procesos que protagonizaban la transformación del paisaje, que coincide en lo sustancial con el que ahora se realiza. Han pasado más de diez años y lamentablemente las cosas no sólo no han cambiado, sino que han empeorado de forma evidente.

²⁰ A esta cuestión se refiere la Exposición de Motivos de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, por la que se ha derogado la Ley 6/1998: «El suelo, además de un recurso económico, es también un recurso natural, escaso y no renovable. Desde esta perspectiva, todo el suelo rural tiene un valor ambiental digno de ser ponderado y la liberalización del suelo no puede fundarse en una clasificación indiscriminada, sino, supuesta una clasificación responsable del suelo urbanizable necesario para atender las necesidades económicas y sociales, en la apertura a la libre competencia de la iniciativa privada para su urbanización y en el arbitrio de medidas efectivas contra las

vado con el afianzamiento de modelos dispersos o de urbanización difusa que consolidan el expansionismo urbanístico, a la par que aseguran un alto consumo de suelo, en la medida en que la tipología predominante es de baja densidad, o bien de agua, puesto que es preciso regar jardines y llenar piscinas privadas²¹, por no hablar de otros inconvenientes²².

Lo más lamentable es que esta situación se ha consolidado a pesar de que todas las Leyes urbanísticas y territoriales autonómicas mencionan al medio ambiente y a la sostenibilidad entre los principios directivos de las políticas públicas del suelo. La patente contradicción entre los deseos del legislador y la realidad de nuestro urbanismo nos ha posicionado en el camino de la insostenibilidad²³ y de la degradación intensiva del paisaje²⁴.

En muchos casos los problemas surgen por la «legitimación» de (re)clasificaciones de espacios con valores productivos, ambientales y ecológicos, generando oferta de suelo en ámbitos que deberían haber sido salvaguardados de los procesos urbanísticos. Estas prácticas fomentan el incremento de la artificialización en ámbitos naturales y rústicos²⁵,

prácticas especulativas, obstructivas y retenedoras de suelo, de manera que el suelo con destino urbano se ponga en uso ágil y efectivamente».

²¹ La Exposición de Motivos de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de suelo y urbanismo del País Vasco, describe perfectamente esta situación: «*La tendencia a la extensión de la práctica urbanística de crecimiento urbano en desarrollos esponjados y en baja densidad, en una Comunidad Autónoma que carece de suelo apto para urbanizar en grandes partes de su territorio, nos lleva a la conclusión de que dicho modelo debe ser revisado en profundidad y con carácter urgente, porque el territorio de la Comunidad Autónoma no dispone de capacidad de acogida suficiente para soportar tal urbanización. Por eso se impone en esta Ley, con carácter novedoso, una utilización racional e intensiva del suelo, a través del señalamiento con carácter general de una edificabilidad mínima y de una ocupación mínima de la edificación respecto a la superficie total de los respectivos ámbitos de ordenación. Se trata de evitar en la mayor medida posible la extensión de la ‘cultura de la vivienda unifamiliar y del adosado’ y los crecimientos dispersos, que, además de consumir gran cantidad de territorio, recurso siempre escaso y de carácter no renovable, generan modelos urbanos poco funcionales y, por lo tanto, poco sostenibles.*».

²² Sobre esta cuestión véase el estudio de IZQUIERDO RONCERO «Desarrollo territorial y urbano sostenible: su tratamiento en la legislación española», en Ciudad y Territorio, Estudio Territoriales, XXXVI (139), 2004, págs. 43 y ss.

²³ En este sentido es recomendable la lectura del ya citado informe «Cambios de ocupación del suelo en España. Implicaciones para la sostenibilidad», así como las reflexiones de HILDENBRAND SCHEID en «La política de ordenación del territorio de las Comunidades Autónomas: balance crítico y propuestas para la mejora de su eficacia», RDU 2006, N° 230, págs. 106 y ss. No obstante, no se puede dejar de mencionar que la nueva Ley del Suelo, Ley 8/2007, introduce novedades que pueden contribuir a poner coto al proceso actual. Sobre las bondades y deficiencias de la nueva Ley, véase AGUDO GONZÁLEZ «Urbanismo y Gestión del Agua», Madrid 2007, págs. 21 a 47.

²⁴ En este sentido, TARROJA COSCUELA «Transformaciones territoriales...», pág. 42, NEL-LO i COLOM «Paisaje, plan y política», págs. 400-403 y PAREJA LOZANO «Instrumentos legales para la ordenación del paisaje», pág. 395, todos en «El paisaje y la gestión del territorio. Criterios paisajísticos en la ordenación del territorio y el urbanismo», coordinado por MATA OLMO y TARROJA COSCUELA, Barcelona 2006.

²⁵ La ocupación del territorio por el proceso urbanizador iniciado en la década de los 90 en suelo español fue sustancialmente más acusada que la habida en toda la UE (con 15 miembros), ya de por sí alta (un incremento del 6% en ese periodo). Esta ocupación superó en España el 25% del suelo previamente urbanizado (al tiempo que el bosque perdía 250.000 Has.). En algunas CCAA como Madrid, Comunidad Valenciana, Murcia y Navarra, esa nueva ocupación alcanzaba, nada más y nada menos, que al 50% del territorio ya urbanizado. Lo más dramático es que este proceso ha acontecido en sólo una década y sin contabilizar los cinco últimos años de euforia urbanística

consolidando así el proceso de urbanización, en muchos casos ilegal, de los que hemos denominado como espacios «intermedios».

Estas prácticas han acentuado el carácter del urbanismo español como un modelo «ofensivo», es decir, un urbanismo que acecha zonas no susceptibles de ser transformadas urbanísticamente. La respuesta ante esa ofensiva ha sido una defensa centralizada en la salvaguardia de los espacios mejor conservados y de mayor valor cultural o natural. Esta reacción, no obstante, induce a una expansión de las zonas urbanizadas hasta los límites mismos de los espacios protegidos, impidiendo o haciendo inútiles medidas como las zonas periféricas de protección o los «corredores verdes o ecológicos» (que permitirían la creación de una red ecológica de espacios naturales). En definitiva, el resultado de este proceso es la instauración de un sistema de espacios protegidos tipo «mosaico» sin conexión alguna y cercados por infraestructuras y núcleos urbanos.

Todas las prácticas señaladas contribuyen además a la generación del que podemos denominar como «efecto frontera» entre Municipios y/o entre CCAA. Este efecto se produce por la diferente ponderación de los valores ambientales y paisajísticos existentes entre territorios: lo que es un espacio protegido en una circunscripción administrativa (sea la que sea), no lo es en otra que linda con la anterior, aunque las características naturales del terreno sean las mismas tanto en una, como en otra. Estas situaciones evidencian dos actitudes que no son necesariamente alternativas: 1ª) Alguna de las decisiones administrativas que dan lugar a la situación descrita es necesariamente errónea, cuando no sesgada o interesada; y 2ª) La descoordinación administrativa es total.

3.2. La necesaria reorientación del modelo territorial: la Estrategia Territorial Europea y la Convención Europea del Paisaje

El panorama descrito nos sitúa en un contexto opuesto a las recomendaciones de la Estrategia Territorial Europea de 1999 (ETE en adelante) o la Estrategia Temática sobre el Medio Ambiente Urbano de la Comisión Europea de 2005²⁶, que abogan por la necesidad de crear zonas urbanas compactas de alta densidad y utilización mixta y, en conexión con ello, la preferencia del *brownfield* frente al *greenfield* en la planificación de los desarrollos urbanísticos, es decir, la preferencia por la rehabilitación de centros urbanos y el reaprovechamiento de instalaciones industriales y terrenos abandonados en esos espacios, evitando así el consumo de suelo no transformado²⁷.

que todavía estamos padeciendo. Los datos que se manejan ponen de manifiesto que entre 1995 y 2005 la superficie edificada en España ha aumentado un 40%.

²⁶ Esta reorientación es también la de la Estrategia Española de Medio Ambiente Urbano aprobada por el Ministerio de Medio Ambiente, y también en buena medida de la Ley 8/2007, de Suelo.

²⁷ Este modelo ha sido incorporado expresamente en algunas Leyes autonómicas. Buenos ejemplos de ello son la Ley 2/2004, de 27 de septiembre, por la que se aprueba el Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria; la

Las recomendaciones de la ETE constituyen un paso fundamental en la gestión sostenible de extensos espacios, más allá de los mejor conservados y de los de mayor belleza. A esto alude la ETE cuando se refiere a la «gestión prudente de la naturaleza y del patrimonio cultural» e incorpora la «gestión creativa de los paisajes culturales» entre sus objetivos. La ETE en este sentido anticipa parte del enfoque asumido por la Convención Europea del Paisaje. Sin embargo, la ETE todavía no entiende el paisaje como una cuestión que implica a todo el territorio²⁸, de modo que las repercusiones paisajísticas siguen teniendo una posición secundaria²⁹.

El concepto de paisaje de la Convención resulta totalmente oportuno para propugnar una nueva cultura del territorio compatible y complementaria con la formulada por la ETE³⁰. Situando al paisaje en perspectiva territorial, es evidente que la preocupación actual debe centrarse en esos espacios «intermedios» de carácter rural y con dedicación agropecuaria, cinegética o forestal³¹ a los que aludíamos antes, sin perjuicio de que la acción paisajística a nivel territorial también exija medidas protectoras de los elementos relevantes, pues de hecho, ambos planteamientos son compatibles. Ahora bien, no cabe duda de que es en los espacios «intermedios» donde la convergencia entre sostenibilidad y valores paisajísticos se ha de hacer más evidente.

Desde este punto de vista, la gestión territorial habrá de prestar una atención especial a los procesos de cambio territorial con mayor incidencia en el paisaje, especialmente, aquellos en los que insiste la ETE, esto es, la urbanización expansiva, las tipologías de baja densidad y alto consumo de recursos, etc., que precisamente se producen en las zonas intermedias oportunamente reclasificadas. Ahora bien, aunque la ETE presta atención a la relación campo-ciudad y a los paisajes culturales, la inclusión sistemática del paisaje en la gestión del territorio permitiría revisar el modelo territorial no sólo en los aspectos mencionados, sino también con la formulación de objetivos paisajísticos adicionales a los establecidos en la ETE.

En esta orientación los instrumentos de planeamiento territorial deben tener un protagonismo fundamental, ya que es en sede regional o subregional donde aparecen las escalas espaciales en las que se conforman las identidades paisajísticas³². Ahora bien, esta

Ley 4/2004, de 30 de junio, de ordenación del territorio y protección del paisaje de la Comunidad Valenciana; o la Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias. Esperemos que, como ha venido sucediendo hasta ahora, las buenas intenciones del legislador no queden en papel mojado.

²⁸ MATA OLMO «Un concepto de paisaje...», *ob.cit.*, pág. 19.

²⁹ ZOIDO NARANJO «Principales retos de adaptación de la Convención Europea del Paisaje a las políticas de ordenación del territorio en Europa», en «El paisaje y la gestión del territorio. Criterios paisajísticos en la ordenación del territorio y el urbanismo», coordinado por MATA OLMO y TARROJA COSCUELA, Barcelona 2006, pág. 365.

³⁰ En este sentido, entroncaríamos con la orientación que propugna el «Manifiesto por una nueva cultura del territorio», de mayo de 2006, firmado por varias decenas de prestigiosos académicos.

³¹ ZOIDO NARANJO «El paisaje, ideas para la actuación», *ob.cit.*, pag. 299.

³² De la misma opinión, MATA OLMO «Métodos de estudio del paisaje e instrumentos para su gestión. Consideraciones a partir de experiencias de planificación territorial», en «El paisaje y la gestión del territorio.

consideración no debe menoscabar la importancia del planeamiento urbanístico³³, ya que de poco valdría un primoroso planeamiento a nivel supramunicipal si luego, como ha sucedido hasta ahora, los Municipios se muestran reacios a su cumplimiento o, sencillamente, obvian su existencia³⁴. La idea, por tanto, es la integración de criterios de sostenibilidad por el planificador territorial y, por ello, de criterios paisajísticos, orientados hacia una gestión territorial-urbanística en la que la planificación territorial constituya un verdadero modelo territorial de referencia para el urbanismo municipal³⁵.

Sin embargo, por el momento en la mayor parte de nuestro territorio la práctica real de la ordenación del territorio no ha llegado a ser relevante en términos político-administrativos³⁶. Es más, allí donde se ha puesto en marcha, en bastantes ocasiones ha quedado devaluada no sólo por la eficacia que las Leyes en la materia han otorgado a estos planes (una eficacia en muchos casos meramente recomentadora, programática, a veces directiva, otras vinculante...), sino también por la aprobación de planes cuyo contenido se ha relativizado por su generalidad, del mismo modo que por el reduccionismo material con que se han concebido.

Criterios paisajísticos en la ordenación del territorio y el urbanismo», coordinado por MATA OLMO y TARROJA COSCUELA, Barcelona 2006, pág. 231, ZOIDO NARANJO «Principales retos de adaptación...», ob.cit., pág. 367, o NEL-LO i COLOM «Paisaje, plan y política», ob.cit., pág. 403.

³³ ZOIDO NARANJO en «Principales retos de adaptación...», ob.cit., págs. 370 y ss., así como en «La Convención Europea del Paisaje...», ob.cit., pág. 280.

³⁴ Coincidimos plenamente en este sentido con HILDENBRAND SCHEID «La política de ordenación del territorio...», ob.cit., pág. 105.

³⁵ Esta nueva dirección, como también indican HILDENBRAND SCHEID, «La política de ordenación del territorio...», ob.cit., págs. 109 y ss., o ALLI ARANGUREN, «Urbanismo y vivienda. La interrelación de las políticas y vivienda», Conferencia en el III Congreso Español de Derecho Urbanístico, Pamplona, 25 de mayo de 2005, debería ser integrada con los planteamientos cooperativos derivados de la Gobernanza territorial forjada en los últimos años a través de documentos como el «Libro Blanco de la Gobernanza Europea» [COM (2002) 428 final]. En este sentido, la Gobernanza territorial exige «menos urbanismo de ciudad» y más ordenación supralocal y territorial, pero también una mayor presencia municipal y participación pública en la ordenación y gestión supralocal.

³⁶ Sobre esta cuestión ver MATA OLMO «Integración de los espacios naturales protegidos en la ordenación del territorio», Madrid 2005, *in toto*, y HILDENBRAND SCHEID «La política de ordenación del territorio...», ob.cit., pags. 98 y ss. En parte los problemas nacen porque ni siquiera ha existido un consenso científico-técnico acerca de lo que deba ser considerado como parte de la materia competencial «ordenación del territorio». Un intento de delimitación en AGUDO GONZÁLEZ «Incidencia de la protección del medio ambiente en los usos del suelo», Barcelona 2004, págs. 155 y ss.

III. MANIFESTACIONES DE LA INTEGRACIÓN DE LA VERTIENTE PAISAJÍSTICA EN LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA

1. **Técnicas e instrumentos urbanísticos y territoriales al servicio de la defensa del paisaje. La constatación del fracaso evidente de las técnicas tradicionales y la esperanza que despiertan la evaluación estratégica de planes y los nuevos instrumentos de naturaleza específicamente paisajística**

La versatilidad que caracteriza al urbanismo ha permitido que, desde las primeras Leyes en la materia, se hayan incorporado técnicas e instrumentos cuyo objeto, sin ser ni mucho menos necesariamente específico, podía incidir en la protección del paisaje, siempre desde esa dimensión singularista que ha dominado en nuestro ordenamiento.

Tal vez la mejor valedora del paisaje ha sido la técnica urbanística por antonomasia, la clasificación del suelo y, en concreto, la clasificación como suelo no urbanizable (SNU). La clasificación del suelo como no urbanizable siempre ha aludido, con mayor o menor protagonismo, a los terrenos que merecen una especial protección por sus valores paisajísticos [por ejemplo, el art. 80.b) del TRLS de 1976³⁷]. En coherencia con ello, el art. 11.3 del TRLS de 1976 establece que, en esta categoría de suelo, los Planes Generales tendrán por objeto «preservar dicho suelo del proceso de desarrollo urbano y *establecer, en su caso, medidas de protección del territorio y del paisaje*»³⁸. Algo que, por otro lado, ya había sido previsto en el art. 13 de la Ley del Suelo de 1956.

Otra de las técnicas urbanísticas tradicionales en defensa de los valores paisajísticos han sido las llamadas normas de aplicación directa. Desde el art. 60 de la Ley del Suelo de 1956, seguido del art. 73 del TRLS de 1976, no ha habido Ley urbanística que no haya acogido normas relativas a la integración de las edificaciones y construcciones en su entorno urbano y rústico. Lo más destacable de estas disposiciones legales ha sido su eficacia como normas que se imponen directamente, incluso sin la interposición de un instrumento de planeamiento³⁹.

³⁷ Alguna Ley autonómica ha previsto incluso tipologías específicas de SNU que aluden a esta finalidad. Es el caso del «suelo rústico de protección paisajística» del Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes en materia de ordenación del territorio y espacios naturales protegidos de Canarias.

³⁸ Por esta razón también el art. 12.1.d) dispone que el Plan General contendrá medidas de carácter general en relación con «la protección del medio ambiente, conservación de la naturaleza y *defensa del paisaje, elementos naturales y conjuntos urbanos e histórico-artísticos*, de conformidad, en su caso, con la legislación específica que sea de aplicación en cada supuesto». Igualmente, el art. 12.2.4 añade que el Plan General, para el SNU, establecerá las medidas y condiciones que sean precisas «para la conservación y protección de todos y cada uno de sus elementos naturales, bien sea suelo, flora, fauna o *paisaje*, a fin de evitar su degradación, y de las edificaciones y parajes que por sus características especiales lo aconsejen, con el ámbito de aplicación que en cada caso sea necesario».

³⁹ Sobre esta cuestión ver el estudio de SÁNCHEZ GOYANES «Urbanismo y protección del paisaje. Las (mal) llamadas (y peor entendidas) normas de aplicación directa. Anulación por el TSJ de Cantabria de licencia para 17 viviendas junto a la costa de Liencres», RDU 1999, Nº 173, págs. 11 y ss.

Aparte de estas técnicas urbanísticas, el ordenamiento ha otorgado especial relevancia a las cuestiones paisajísticas como objeto ordenador de algunos planes urbanísticos. El Plan Especial es el instrumento de planeamiento que por excelencia ha sido previsto para la defensa del paisaje. Ya lo previó la Ley del Suelo de 1956 y lo han reiterado todas las Leyes posteriores estatales y autonómicas. Tanto el art. 15 de la Ley de 1956, como el art. 19 del TRLS de 1976 inciden en que la «protección del paisaje» es uno de los objetos ordinarios de regulación de los Planes Especiales. Lógicamente, esta atribución material ha estado dominada por el reduccionismo característico de nuestro ordenamiento⁴⁰. No obstante, la versatilidad de los Planes Especiales hace de los mismos una de las herramientas principales en el marco de la futura gestión paisajística y territorial. Sobre todo ello volveremos al final de este trabajo.

En fin, clasificación del suelo, normas de aplicación directa y Planes Especiales han sido las tres técnicas e instrumentos que el urbanismo ha aportado a la protección y defensa del paisaje⁴¹. Sin embargo, el papel que han jugado ha sido, no hace falta decirlo, bastante limitado. Como muestra el «feísmo» dominante en muchas regiones españolas y la perduración y consolidación de aberraciones arquitectónicas en muchos rincones del país⁴². Si las técnicas que el urbanismo ha manejado hasta ahora no han funcionado ni siquiera para enfrentarse a la conservación y protección paisajística de los ámbitos, espacios y lugares más característicos y singulares, cuanto más podría decirse desde la perspectiva integradora y global que predica la Convención Europea.

El ordenamiento cuenta, en cualquier caso, con una nueva herramienta que sin ser exclusiva de los planes urbanísticos, sí que podrá constituir un instrumento decisivo para que la variable paisajística se integre decididamente en estos planes. Nos referimos a la evaluación estratégica ambiental de planes y programas, cuyo objeto también alude a los valores paisajísticos⁴³. Ahora sólo queda que esa variable sea interpretada de conformidad

⁴⁰ Por este motivo los preceptos legales citados abundan en que cuando el planeamiento especial deba tener por objeto la protección del paisaje, se centrará en las «*bellezas naturales* en su complejo panorámico o en perspectivas que convinieren al fomento del turismo»; los «*predios rústicos de pintoresca* situación, amenidad, singularidad topográfica o *recuerdo histórico*»; los «edificios aislados que se distinguen por su emplazamiento o belleza arquitectónica y parques y jardines *destacados por la hermosura, disposición artística, trascendencia histórica o importancia* de las especies botánicas que en ellos existan»; o los «perímetros edificados que formen un *conjunto de valores tradicionales o estéticos*».

⁴¹ Los escasos trabajos jurídicos dedicados a esta cuestión inciden en esta conclusión. En este sentido, MARTÍNEZ NIETO «La protección del paisaje en el Derecho Español», *Revista de Derecho Ambiental* 1993, Nº 10, págs. 31 y 32.

⁴² En demasiados supuestos la pasividad administrativa (y la tardía, cuando llega, reacción judicial) permite la consolidación de edificaciones ilegales. Esto lamentablemente desemboca en la generalización del «feísmo», término acuñado para identificar construcciones que desentonan, cuando no quiebran el paisaje. Por poner un solo ejemplo de la trascendencia de este problema, téngase en cuenta que el Seprona denunció, entre enero de 2005 y junio de 2006, 12.832 construcciones ilegales (El País.es de fecha 19 de octubre de 2006), entre los que podemos imaginar cientos de aberraciones.

⁴³ La letra f) del Anexo I de la Directiva 2001/42, de 27 de junio, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, y de la Ley estatal 9/2006, de 28 de abril, que la transpone,

con la Convención Europea del Paisaje para que su efectividad sea coherente con las proyecciones de futuro realizadas al comienzo de este trabajo⁴⁴.

En cualquier caso, de cara al futuro próximo el punto de referencia no debe ser tanto el planeamiento urbanístico, como el planeamiento territorial. Esto no quiere decir que el urbanismo deba ceder todo su protagonismo, si no que, aparte de la auténtica necesidad de aplicar decididamente los mecanismos tradicionales y novedosos ya comentados, es precisa su complementación directiva con otras medidas tomadas a escala regional o subregional.

Es bien cierto que desde la plataforma del planeamiento territorial, las referencias que la legislación autonómica hace, cuando existen, al paisaje no dejan de ser tan genéricas y poco precisas como sus antecedentes en el marco de la legislación urbanística. Mucho tiene que ver en esta situación la influencia predominante del urbanismo. Dos excepciones sin embargo deben ponerse de relieve, la Ley 4/2004, de 30 de junio, de ordenación del territorio y protección del paisaje de la Comunidad Valenciana, y la Ley 8/2005, de 8 de junio, de protección, gestión y ordenación del paisaje de Cataluña, ambas con adhesiones expresas a la Convención⁴⁵.

El tratamiento que la legislación de estas dos CCAA da al paisaje se caracteriza tanto por la elaboración de directrices o planes específicamente paisajísticos de naturaleza territorial, como por la previsión de instrumentos de carácter analítico-directivo y eficacia

hacen referencia a esta cuestión introduciendo una alusión expresa al paisaje. En concreto, el Anexo I de la Ley 9/2006 señala que la información que deberá contener el informe de sostenibilidad ambiental previsto en el art. 8 de la Ley incluirá como mínimo: «Los probables efectos significativos en el medio ambiente, incluidos aspectos como la biodiversidad, la población, la salud humana, la fauna, la flora, la tierra, el agua, el aire, los factores climáticos, los bienes materiales, el patrimonio cultural, incluido el patrimonio histórico, el paisaje y la interrelación entre estos factores». Asimismo, el punto 4º, de la letra f), del apartado 2º del Anexo II de la Ley estatal, relativo a los «criterios para determinar la posible significación de los efectos sobre el medio ambiente» de un plan o programa, establece que se tendrán en consideración «las características de los efectos y del área probablemente afectada, considerando en particular» (apartado 2º), «el valor y la vulnerabilidad del área probablemente afectada» [letra f)] a causa de «los efectos en áreas o paisajes con rango de protección reconocido en los ámbitos nacional, comunitario o internacional» (punto 4º).

Otro dato indicativo a este respecto es que precisamente una de las CCAA que ha establecido instrumentos específicos para la protección del paisaje, la Comunidad Valenciana, ha previsto la articulación de tales instrumentos (los Estudios de Paisaje) a través de la evaluación estratégica de planes. Así, el art. 11.3 de la Ley 4/2004, de 30 de junio, establece que «los planes que prevean los crecimientos urbanos y los planes y proyectos de infraestructuras contendrán un estudio sobre la incidencia de la actuación en el paisaje, que se incluirá en los estudios de evaluación estratégica ambiental». En la misma línea, la D. Tran. 2ª.4 de la Ley 4/2004.

Lo mismo cabe decir en relación con el art. 61.4 de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia. En esta Comunidad no se han previsto instrumentos de protección del paisaje específicos, sino que la vertiente paisajística se ha integrado en el denominado «estudio de sostenibilidad ambiental, impacto territorial y paisajístico» al que se deberán someter los Planes Generales.

⁴⁴ Aunque tal vez esto sea demasiado pedir en un país que va ya para siete años sin haber ratificado el convenio.

⁴⁵ La Ley de la Comunidad Valenciana, tanto en su Exposición de Motivos, como en su parte dispositiva (art. 25), y la Ley de la Comunidad Autónoma de Cataluña en su Exposición de Motivos.

normativa variable, también específicamente paisajísticos, y cuya eficacia depende de su integración en los instrumentos de planeamiento⁴⁶. Ambas CCAA, por tanto, han apostado por un sistema paisajístico basado en los siguientes pilares:

- La elaboración de directrices o planes territoriales específicamente paisajísticos. En concreto, el art. 11.2 de la Ley 4/2004 de la Comunidad Valenciana, establece que «la Generalitat aprobará un *Plan de Acción Territorial del Paisaje*», y el art. 12 de la Ley 8/2005 de Cataluña, prevé las Directrices del Paisaje⁴⁷.
- La previsión de estudios y análisis de carácter paisajístico. Los arts. 11 y 30 de la Ley 4/2004 de la Comunidad Valenciana, establecen que los planes territoriales (fundamentalmente los Planes de Acción Territorial), los Planes Generales y, en general, todo instrumento de planificación urbanística que prevea un crecimiento urbano, deberán incorporar un estudio de paisaje. En el caso de la Ley 8/2005 de la Comunidad de Cataluña, se prevé la elaboración de los llamados catálogos de paisaje que deberán ser aprobados en ámbitos territoriales coincidentes con el de los Planes Territoriales Parciales, velándose para que, en los espacios limítrofes entre dos de esos planes, se logre una coherencia y continuidad de las unidades de paisaje (art. 10). Pues bien, tanto los estudios de paisaje, como los catálogos de paisaje son estudios preliminares de la situación de los paisajes con una vocación de futuro, pero cuyos contenidos y eficacia es propiamente la de un documento de carácter analítico, descriptivo y, en su caso, propositivo⁴⁸.

⁴⁶ Es cierto, no obstante, que otra perspectiva para abordar la gestión del paisaje es posible. MATA OLMO, en «Un concepto de paisaje...», ob.cit., págs. 33 y 34, o en «Métodos de estudio del paisaje...», ob.cit., págs. 233 y 234, considera más ventajosa la introducción de los proyectos paisajísticos directamente en los instrumentos de ordenación territorial, sin necesidad de prever ni planes sectoriales, ni instrumentos específicamente paisajísticos. Según el autor esta metodología presenta ventajas respecto del modelo de las Leyes catalana y valenciana, ya que una gestión de esa naturaleza permite controlar muchas de las actuaciones que provocan la pérdida del carácter y calidad del paisaje (urbanización difusa, densidad, diseño de la red viaria...), aparte de legitimar la intervención en aspectos más epidérmicos o de «maquillaje».

⁴⁷ Estas Directrices requieren alguna puntualización. Según el art. 12.1 las Directrices del Paisaje «son las determinaciones que, basándose en los catálogos del paisaje, precisan e incorporan normativamente las propuestas de objetivos de calidad paisajística en los Planes Territoriales Parciales o en los Planes Directores Territoriales». Es decir, las Directrices de Paisaje no son planes independientes, sino que constituyen determinaciones que pueden formar parte de los planes territoriales (art. 12.1), sin perjuicio de que su eficacia pueda implicar también su integración mediata en los planes urbanísticos. En la medida en que nos encontramos ante determinaciones de planeamiento, se comprende que sean los planes los que deban, en los términos del art. 12.2, determinar su eficacia. Así, siguiendo un modelo común en nuestro Derecho, la Ley catalana distingue una eficacia variable que va desde la eficacia impositiva típica de las normas jurídicas, a la eficacia orientativa o recomendatoria (Directrices de aplicación directa; Directrices de incorporación obligatoria en los planes urbanísticos, que deberá producirse cuando se proceda a la modificación o revisión del planeamiento urbanístico; Directrices que condicionan la ejecución o aprobación de ciertas actuaciones a la emisión de un informe preceptivo del órgano competente en materia de paisaje; o Directrices que son recomendaciones para el planeamiento urbanístico, para las cartas del paisaje y para otros planes o programas derivados de las políticas sectoriales que afecten al paisaje).

⁴⁸ El contenido de estos estudios así lo confirma. Tanto los arts. 30.3, 31 y 32.1 de la Ley 4/2004 de la Comunidad Valenciana, como el art. 11 de la Ley catalana 8/2005, establecen el contenido de estos instrumentos, coincidiendo en los siguientes extremos: señalamiento de los principales recorridos y espacios desde los que se

2. Algunas consideraciones acerca de la aplicación de las medidas dirigidas a la protección, gestión y ordenación del paisaje a nivel regional o subregional y local

Para que la ordenación del territorio asuma el papel relevante que le corresponde en la dirección del desarrollo territorial y urbanístico es deseable que los planes territoriales asuman como objetivo la plena integración de una nueva cultura del territorio que lo conciba como un recurso no renovable, y cuya planificación debe fundamentarse en principios estratégicos de naturaleza ecológica⁴⁹.

Este ambicioso objetivo debería partir de la consideración del planeamiento territorial como un instrumento para conservar la biodiversidad de los espacios naturales protegidos, favoreciendo un mosaico heterogéneo de hábitats, pero sin caer en la fragmentación excesiva. Por otro lado, sería igualmente importante la previsión de áreas de conexión suficientemente amplias que garanticen la conectividad ecológica entre espacios protegidos⁵⁰. Para ello sería imprescindible una gestión paisajística del territorio basada en la coordinación y cooperación de los distintos planeamientos urbanísticos y territoriales sectoriales, incluso entre CCAA. A su vez, esto conllevaría poner en marcha relaciones de colaboración entre Administraciones de distinto nivel territorial, con base en las directrices sobre Gobernanza recomendadas por distintos foros internacionales, incluida la Unión Europea⁵¹.

percibe el paisaje; delimitación de las unidades de paisaje; definición de los objetivos de calidad paisajística para cada unidad de paisaje; la proposición de medidas y acciones necesarias para alcanzar los objetivos de calidad paisajística, etc.

La Ley catalana también prevé en su art. 14 las que denomina como cartas del paisaje, cuyo contenido también puede ser reflejado en los catálogos de paisaje. Estas cartas son instrumentos de participación para la «concertación de estrategias entre los agentes públicos y los privados para cumplir actuaciones de protección, gestión y ordenación del paisaje que tengan por objetivo mantener sus valores». La trascendencia de las cartas del paisaje se caracteriza por su interrelación cronológica con los catálogos del paisaje. Así, las cartas de paisaje deben tener en cuenta lo establecido por los catálogos del paisaje (art. 14.3), del mismo modo que el contenido de las cartas del paisaje formalizadas en ausencia de catálogos del paisaje, deberá ser tenido en cuenta en los catálogos del paisaje que se elaboren posteriormente. Por último, en todo caso, las cartas del paisaje deben tener en cuenta los catálogos del patrimonio cultural, artístico y natural de ámbito municipal aprobados (art. 14.5).

⁴⁹ En esta línea X. MAYOR «Preservación del entorno mediante el tratamiento de la matriz territorial: directrices y criterios estratégicos», en «El paisaje y la gestión del territorio. Criterios paisajísticos en la ordenación del territorio y el urbanismo», coordinado por MATA OLMO y TARROJA COSCUELA, Barcelona 2006, págs. 80 y ss., o LAGO CANDEIRA «Paisaje, protección», voz en «Diccionario de Derecho Ambiental», dirigido por E. ALONSO GARCÍA y LOZANO CUTANDA, Madrid 2006, pág. 910.

⁵⁰ Estos corredores ecológicos podrían coincidir con la creación de redes o vías para la visualización paisajística, así como para la salvaguarda de las cuencas visuales de los hitos paisajísticos. La combinación de estas soluciones en los caminos y carreteras menos frecuentadas e integradas territorialmente en las redes de corredores ecológicos podría ser un reclamo para un turismo que cada vez más demanda destinos y actividades alternativas.

⁵¹ Algunas propuestas a este respecto en el trabajo de HILDENBRAND SCHEID «La política de ordenación del territorio...», ob.cit., págs. 112 y ss.

Otro objetivo de la planificación territorial debería ser otorgar la importancia que merece a la biodiversidad existente fuera de las zonas protegidas y, por tanto, hacer valer la certeza de que para asegurar el funcionamiento ecológico del territorio no es suficiente con centrarse en los espacios mejor conservados, sino que es preciso considerar el papel del territorio donde se desarrolla y concentra la actividad humana. En este sentido, la línea directriz tendría que ser la contención de suelo susceptible de ser urbanizado. Es decir, el planeamiento territorial debería servir para condicionar la oferta de suelo, predeterminando su clasificación como no urbanizable, apreciando incluso la perspectiva paisajística cuando los terrenos no gocen de valores naturales adicionales. Igualmente, la ordenación territorial debería evitar la proliferación de la dispersión sobre el paisaje, promoviendo la concentración espacial, o lo que es lo mismo, el modelo de ciudad compacta que reclaman los documentos elaborados por la Comisión Europea. Para ello será fundamental que el planeamiento territorial evite la atribución de usos del suelo masivos y uniformadores, lo que lograría reducir los procesos de homogeneización del paisaje⁵².

En esta dirección, una mención especial merece la funcionalidad de los instrumentos de control preventivo como la evaluación estratégica. Uno de los criterios y parámetros a utilizar en esas evaluaciones, para incorporar los valores paisajísticos y de sostenibilidad de forma decidida en el planeamiento territorial (pero también en el urbanístico), será la capacidad de carga del territorio y de los recursos naturales⁵³, con el fin de coartar nuevos desarrollos urbanísticos insostenibles desde la perspectiva ambiental. La utilización del criterio de capacidad de carga debería ser complementado con indicadores paisajísticos que: 1º Introdúzcan en el marco de la evaluación estratégica nuevas limitaciones o limitaciones más intensas al análisis sobre la capacidad de carga; 2º Permitan concretar dónde y cómo deben localizarse los nuevos desarrollos urbanísticos con menor repercusión en el paisaje. Por ejemplo, los estudios sobre capacidad de carga pueden estimar la posibilidad de realizar ciertos desarrollos urbanísticos. Ahora bien, la combinación de esos estudios con indicadores de carácter paisajístico puede servir para condicionar la clasificación del suelo como no urbanizable en aquellas zonas que si bien no poseen valores naturales sobresalientes, sí que pueden contribuir a reforzar el paisaje como carácter del territorio, así como otros valores de naturaleza agraria o forestal. Esto contribuiría a debilitar la presión urbanizadora sobre esos terrenos y redirigir esos procesos a zonas más antropizadas y transformadas.

⁵² El modelo de planificación territorial presentado hasta ahora responde en buena medida a uno de los modelos de mayor aceptación en relación con la utilización del paisaje como sistema para la gestión del territorio: el modelo «tesela-corredor-matriz». El resultado de la aplicación de dicho modelo en un contexto de planificación territorial son las redes ecológicas. En estas redes los espacios naturales protegidos se asimilarían a las teselas (primera de las propuestas arriba mencionadas), las áreas de conexión a los corredores (segunda) y el resto del territorio sería la matriz (los espacios intermedios de la tercera propuesta). En esta dirección J. PINO, F. RODA y M. GUIRADO «La ecología del paisaje y la gestión de la matriz de espacios abiertos», en «El paisaje y la gestión del territorio. Criterios paisajísticos en la ordenación del territorio y el urbanismo», coordinado por MATA OLMO y TARROJA COSCUELA, Barcelona 2006, págs. 62 y ss.

⁵³ Podemos definir la capacidad de carga o de acogida de un territorio como el análisis de la aptitud del territorio y los recursos naturales para soportar de forma sostenible un nivel determinado de usos, aprovechamientos, actividades o actuaciones.

En coherencia con los estudios sobre capacidad de carga, el planeamiento territorial debería establecer matrices tipológicas de suelos y de usos del suelo en las que el paisaje fuera un factor principal a la hora de limitar nuevos desarrollos urbanísticos o de permitir ciertos usos o actividades. No se trataría tanto de zonificar el suelo en el sentido tradicional, como de adaptar esta técnica al modelo de redes ecológicas⁵⁴ utilizando criterios e indicadores de evaluación paisajística que permitan una red territorial integrada, en la que las relaciones socioeconómicas y ecológicas tengan una posición preponderante⁵⁵.

Las directrices enunciadas en los planes territoriales deberán encontrar una plasmación y desarrollo pormenorizado en los planes urbanísticos⁵⁶. Las medidas de conservación paisajística tendrán un especial protagonismo en las zonas rústicas, sin perjuicio de su relación y/o afectación a otras zonas. Las cuestiones más importantes a plantear en relación con el régimen del suelo se concretarían en los que hemos denominado como espacios intermedios, otorgándoles un tratamiento jurídico-urbanístico adecuado para hacer realidad las propuestas sobre redes ecológicas a nivel supramunicipal. Esta primera aproximación conllevaría la identificación y delimitación de todas las áreas con valores paisajísticos con la finalidad de ser clasificados como suelo no urbanizable (preferentemente especialmente protegido, SNUEP).

En coherencia con las previsiones sobre clasificación de suelo, el planeamiento urbanístico debería establecer un régimen jurídico riguroso y exigente destinado a salvaguardar los valores de los terrenos que deban ser clasificados como SNU (o SNUEP). La satisfacción de estas finalidades se podría tratar de alcanzar con una limitación de los usos autorizables, prohibiendo por ejemplo aquellos que distorsionen las cuencas visuales desde carreteras, caminos, etc. Por otro lado, se deberían establecer condicionantes para el licenciamiento de los usos autorizables con medidas que permitan su adaptación e integración en el pai-

⁵⁴ MATA OLMO, en «Un concepto de paisaje...», ob.cit., págs. 35 y 36, opina que la tradicional zonificación, cuyo resultado es la diferenciación de áreas del territorio en función del estado de conservación, y en correspondencia con ello, de zonas con distintos niveles de restricción de usos, es una forma de evaluar los recursos que «no concuerda con el concepto de paisaje (asumido por la Convención) y, menos aún, con una política de paisaje dirigida a todo el territorio, ciertamente diferenciada según el estado y el proyecto concebido para cada pieza territorial, pero no limitada a la tutela de lo especialmente valioso». Concordamos con el profesor MATA en que fragmentar el territorio según su grado de conservación induce a otorgar valor a los espacios que tradicionalmente han centralizado el monopolio de la defensa del paisaje, olvidando el protagonismo que debe otorgarse a los espacios «intermedios». Aquí quizás la solución sea una evolución de la zonificación hacia el modelo de redes ecológicas.

⁵⁵ Este modelo suprimiría prácticas como la del Decreto 28/1997, de 11 de febrero, por el que se aprueban las Directrices de Ordenación Territorial del País Vasco, en el que la matriz de usos del suelo prevé específicamente una tipología de suelo caracterizado por carecer de valor ecológico, paisajístico, científico o cultural, y que es denominada como suelo «sin vocación de uso definido». Como ponen de manifiesto LASAGABASTER HERRARTE y LAZCANO BROTONS «Protección del paisaje...», ob.cit., pág. 147, esta categoría choca claramente con la filosofía de la Convención Europea del Paisaje.

⁵⁶ Una larga enumeración de actuaciones que implican la plasmación de la variable paisajística a nivel local puede ser consultada en ZOIDO NARANJO «Principales retos de adaptación...», ob.cit., págs. 370 y ss.

saje⁵⁷. También sería recomendable y conveniente la intervención sobre las instalaciones, construcciones y edificaciones existentes otorgando plazos de adaptación suficientes para lograr su integración en el paisaje. Finalmente, sería fundamental la aplicación decidida de las medidas de protección de la legalidad urbanística en relación con toda construcción que quebrara estas reglas.

La fijación de criterios paisajísticos también deberá afectar a la ordenación de usos y actividades en los terrenos urbanizables ya por la existencia de elementos de interés paisajístico que merezcan ser conservados e integrados en los nuevos usos del territorio, ya por su proximidad con zonas con valores paisajísticos. Esos criterios deberían condicionar la transformación del suelo mediante la introducción de previsiones que permitan compatibilizar la transformación urbanística con la salvaguarda de los elementos paisajísticos tanto del espacio a transformar, como de los espacios del entorno (previendo zonas de transición, perímetros de protección y/o medidas de tratamiento de las zonas de borde urbano)⁵⁸. Otras de las pautas directivas a seguir debería ser la innecesidad de transformar el territorio, por ejemplo, mediante la toma en consideración de la topografía, de los hitos geográficos, la conservación de la vegetación existente, etc., que aparte de un enorme ahorro en energía (evitando movimiento de tierras) y de residuos (los inertes procedentes de los desmontes), ayudaría a fomentar la visión tradicional del paisaje⁵⁹.

⁵⁷ Sobre todas estas cuestiones un ejemplo a seguir y desarrollar es el art. 34 de la Ley 4/2004 de la Comunidad Valenciana, relativo a las normas de aplicación directa en medio rural: «1. No podrán realizarse construcciones que presenten características tipológicas o soluciones estéticas propias de las zonas urbanas, salvo en los asentamientos rurales que admitan dicha tipología. 2. Se prohíbe la colocación y mantenimiento de anuncios, carteles y vallas publicitarias, excepto los que tengan carácter institucional y fin indicativo o informativo, con las características que fije, en su caso, la administración competente o, tratándose de dominio público, cuente con expresa autorización demanial y no represente un impacto paisajístico. 3. Las nuevas edificaciones deberán armonizar con las construcciones tradicionales y con los edificios de valor etnográfico o arquitectónico que existieran en su entorno inmediato. Además, deberán tener todos sus paramentos exteriores y cubiertas terminadas, empleando formas, materiales y colores que favorezcan una mejor integración paisajística, sin que ello suponga la renuncia a lenguaje arquitectónico alguno».

⁵⁸ Este modo de actuar constituye una manifestación de la integración de la consideración del paisaje en la política territorial y urbanística en términos similares al art. 11.3 de la Ley 4/2004 de la Comunidad Valenciana, cuando establece que «*el paisaje actuará como criterio condicionante de los nuevos crecimientos urbanos y de la implantación de las infraestructuras*. Los planes que *prevean los crecimientos urbanos* y los planes y proyectos de infraestructuras *contendrán un estudio sobre la incidencia de la actuación en el paisaje, que se incluirá en los estudios de evaluación estratégica ambiental*». Esta orientación se plasma también en el art. 64.g) de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia, en virtud del cual los Planes Parciales deberán contener en todo caso «determinaciones necesarias para la integración de la nueva ordenación con los elementos valiosos del paisaje y la vegetación». En la misma línea, el art. 5 de la Ley 8/2005, de 8 de junio, de protección, gestión y ordenación del paisaje de Cataluña.

⁵⁹ En esta dirección las normas de integración paisajística en la planificación territorial y urbanística del art. 33 de la Ley 4/2004 de la Ley 4/2004: «a) Adecuación a la pendiente natural del terreno, de modo que ésta se altere en el menor grado posible y se propicie la adecuación a la topografía del terreno, tanto del perfil edificado como del parcelario, de la red de caminos y de las infraestructuras lineales. b) Impedir la construcción sobre elementos dominantes o en la cresta de las montañas, bordes de acantilados y cúspide del terreno, salvo las obras de infraestructuras y equipamientos de utilidad pública que deban ocupar dichas localizaciones. c) Incorporación de los elementos topográficos significativos como condicionante del proyecto, tales como laderas y resaltes del

Pasando finalmente al tratamiento paisajístico de las zonas urbanas, aquí las soluciones suelen ser más de «maquillaje» (fachadas, cubiertas, medianeras, antenas, aparatos de aire acondicionado, etc.), si bien es cierto que no se pueden menospreciar, ya que estas medidas son fundamentales para que la visualización de las siluetas y bordes urbanos se integre adecuadamente en el marco de las medidas estructurales de gestión paisajística. En este sentido, los problemas más importantes afectarán a la imagen de conjunto de los núcleos urbanos (incluyendo su silueta, colores y distribuciones volumétricas dominantes), las áreas de contacto o de borde urbano, los accesos a las zonas urbanas, las fachadas urbanas (esto es, espacios no edificados en los que la ausencia de construcciones permite admirar la fachada marítima o las riberas de los ríos, etc.). Asimismo, dentro de las zonas urbanas, y en una labor más epidérmica, deberían prohibirse los artefactos que distorsionen la perspectiva visual como podrían ser antenas, compresores de aire acondicionado, cableado, placas solares, etc., siempre y cuando no existan soluciones técnicas que permitan su disimulación⁶⁰. Del mismo modo es importantísimo que en esas zonas se actúe decididamente para restaurar la legalidad urbanística, demoliendo cualquier construcción que no se integre adecuadamente en el ambiente.

relieve, cauces naturales, muros, banales, caminos tradicionales y otros análogos, proponiendo las acciones de integración necesarias para no deteriorar la calidad paisajística. d) Integración de la vegetación y del arbolado preexistente y, en caso de desaparición, establecimiento de las medidas compensatorias que permitan conservar la textura y la escala de compartimentación original de los terrenos. e) Preservación de los hitos y elevaciones topográficas, manteniendo su visibilidad y reforzando su presencia como referencias visuales del territorio y su función como espacios de disfrute escenográfico. f) Mantenimiento del paisaje agrícola tradicional y característico de los espacios rurales por su contribución a la variedad del paisaje e integración en él de las áreas urbanizables previstas. g) Mantenimiento del paisaje abierto y natural, sea rural o marítimo, de las perspectivas que ofrezcan los conjuntos urbanos históricos, típicos o tradicionales, y del entorno de carreteras y caminos de carácter pintoresco, no admitiendo la construcción de cerramientos, edificaciones u otros elementos cuya situación o dimensiones limiten el campo visual o desfiguren sensiblemente tales perspectivas».

⁶⁰ Sobre todos estos aspectos, nuevamente el ejemplo a seguir (y pormenorizar en cada plan) lo encontramos en la legislación de la Comunidad Valenciana. Las normas de aplicación directa establecidas en el art. 35 de la Ley 4/2004, relativas al paisaje urbano, establecen lo siguiente: «1. El planeamiento municipal propiciará una estructura urbana adecuada para lograr la integración de los núcleos de población en el paisaje que lo rodea, definiendo adecuadamente sus bordes urbanos, silueta y accesos desde las principales vías de comunicación. 2. Definirá las condiciones tipológicas justificándolas en las características morfológicas de cada núcleo. Igualmente, contendrá normas aplicables a los espacios públicos y al viario, para mantener las principales vistas y perspectivas del núcleo urbano. Se prestará especial atención a la inclusión de los elementos valiosos del entorno en la escena urbana, así como las posibilidades de visualización desde los espacios construidos. 3. Contendrá determinaciones que permitan el control de la escena urbana, especialmente sobre aquellos elementos que la puedan distorsionar como medianerías, retranqueos, vallados, publicidad, toldos, etcétera. 4. Para la mejor consecución de este fin en relación con la más efectiva y eficaz participación ciudadana, la administración podrá exigir la utilización de técnicas de modelización y previsualización que permitan controlar el resultado de la acción que se proyecta».

IV. LA PERSPECTIVA TERRITORIAL DEL PAISAJE Y SU INFLUENCIA EN LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO HISTÓRICO-ARTÍSTICO

1. La perspectiva territorial en la protección de los Bienes de Interés Cultural: la reinterpretación de los entornos de los Bienes de Interés Cultural a la vista de la Convención Europea del Paisaje

Al estudiar la noción de paisaje de la Convención Europea pusimos de relieve como uno de sus elementos definitorios es la incorporación de la interacción hombre-naturaleza a través del tiempo. Ya entonces señalamos que la Convención apunta a un enfoque del paisaje como un proceso histórico que se encuentra en evolución. Esta consideración histórica del paisaje propicia un tratamiento patrimonial del hecho paisajístico que justifica una superación de la visión singular y elitista que ha dominado en la legislación de patrimonio histórico-artístico. Se trataría de abrir la percepción jurídica de los Bienes de Interés Cultural (BIC) desde su protección y conservación particular, hacia una visión compleja de la integración de los BIC en su entorno inmediato pero también, yendo más lejos, en el territorio en el que se ha fraguado la historia que hoy le concede la singularidad que el ordenamiento jurídico le reconoce. A esta nueva percepción dedicaremos esta última parte del estudio.

La Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, utiliza la noción de «entorno» de los BIC como una referencia a un espacio ciertamente no bien determinado por el legislador, pero que supone la evolución de la legislación de patrimonio cultural desde la protección específica y aislada de lo monumental, a la de entorno urbanístico, y de ahí a la protección de los BIC como parte del medio ambiente⁶¹ y del territorio. Interpretada esta noción de entorno desde la perspectiva de la Convención Europea del Paisaje, no cabe duda de que tiene un alcance paisajístico y territorial superador del concepto sectorial y atomizado de los BIC, ampliando su campo de actuación desde los inmuebles singulares a las tramas complejas que estructuran y dan forma visible al territorio⁶².

La perspectiva territorial-paisajística que introduce la combinación del estudio del entorno de los BIC a la luz de la Convención Europea del Paisaje va a ser abordada en este estudio tratando de hacer una rápida revisión cronológica de la legislación española desde el primer cuarto del siglo XX hasta nuestros días⁶³. Este repaso permitirá constatar la vocación proteccionista atomizada y singular que ha caracterizado a la legislación en esta materia, así

⁶¹ A esto alude MARTÍNEZ NIETO «La protección del paisaje...», *ob.cit.*, pág. 201, cuando señala que la noción de entorno proyecta la protección de los BIC con base en la normativa medioambiental.

⁶² MATA OLMO «Un concepto de paisaje...», *ob.cit.*, págs. 32 y 33. El autor señala que la gestión del patrimonio cultural mira también al territorio, añadiendo, con cita de J. PADRÓ, que «el futuro del patrimonio está en el territorio».

⁶³ Sobre esta temática se ha de destacar el completo trabajo de CASTILLO RUIZ «El entorno de los Bienes inmuebles de Interés Cultural», Granada 1997, págs. 118 y ss.

como la escasa atención prestada a los entornos, debido fundamentalmente tanto a la visión elitista dominante sobre el patrimonio, como a la imprecisión física de este espacio.

La evolución y revisión del concepto de entorno va a ser objeto de exposición a través de una experiencia reciente en la que quien suscribe ha tenido el honor de participar. En concreto nos referimos al Plan Especial del Sitio Histórico del Cerro de la Paz y la Sierra de los Molinos y de su entorno (Campo de Criptana), referente a nivel nacional de cómo el entorno de los BIC puede ser un factor determinante en la ordenación urbanística y territorial, a través de la integración de la variable paisajística.

2. Evolución en el tratamiento jurídico del entorno de los Bienes de Interés Cultural: hacia la integración de la perspectiva territorial en la protección del patrimonio histórico-cultural

2.1. Estudio del régimen jurídico tradicional de los entornos monumentales

- 1) La concepción singularista y elitista de las Leyes de patrimonio y la formulación de una noción incipiente de entorno

Desde los orígenes de la legislación española en materia de patrimonio-histórico pueden detectarse algunas normas cuyo objeto va más allá de la protección de lo puramente monumental, para dar cobertura a otros espacios cercanos. Es cierto que esta aproximación es menor e íntimamente ligada a la protección de los inmuebles protegidos, pero demuestra un interés temprano por salvaguardar el entorno próximo de los bienes protegidos.

Así, por ejemplo, el art. 18 del Decreto-Ley de 9 de agosto de 1926, relativo al Tesoro Artístico Arqueológico Nacional, incluía ya una ordenación incipiente de los entornos monumentales anejos al propio monumento. Este precepto prohibía «*la transformación, adosamiento, apoyo y vivienda hechas o intentadas en murallas, castillos, solares y ruinas de cualesquiera clase de Monumentos*». Las consecuencias jurídicas de incumplir dicha prohibición eran dos: 1º) La consideración de las obras realizadas «como clandestinas», debiendo ser «inmediatamente demolidas» (art. 18); y 2º) La declaración de utilidad pública a efectos expropiatorios de los edificios que «dañen a un Monumento del Tesoro Artístico Nacional, los adosados a murallas, castillos, torreones, etc.» (art. 12.III)⁶⁴.

⁶⁴ Esta *causa expropriandi* tenía un alcance mayor por lo que se refería a la protección del entorno de los Monumentos, pues el art. 12.III añadía que la declaración de utilidad pública también se extendía a «*los edificios que impidan la contemplación*» de los mismos.

Este régimen de los entornos continúa tras la proclamación de la II República. Las Cortes republicanas, respondiendo al mandato del art. 45 de la Constitución de 1931, dictaron la Ley de Obras Artísticas de 13 de mayo de 1933, la cual no se aleja de esa concepción protectora singularista centrada en el monumento o en el conjunto monumental que ha dominado nuestro Derecho. Ahora bien, igual que su antecesora, para la protección del entorno colindante e inmediato con los inmuebles monumentales, la Ley de 1933 mantuvo la declaración de utilidad pública a efectos expropiatorios de los edificios que impidiesen la contemplación de los monumentos o fueran causa de riesgo o de cualquier perjuicio para los mismos (art. 34). El Decreto de 16 de abril de 1936, por el que se aprobó el reglamento del Tesoro Artístico Nacional, reiteró otras determinaciones ya previstas en el Decreto-Ley de 1926. Así, su art. 25 estableció la prohibición de «*adosar a los Monumentos histórico-artísticos y apoyar en ellos viviendas, tapias y cualquier género de construcciones*», reputándose las edificaciones realizadas en tales condiciones «como clandestinas e inmediatamente demolidas». También se ha de poner de relieve que el art. 34 del Decreto de 1936 estableció una norma que se reiterará hasta nuestros días y que coadyuva a la contemplación de los bienes monumentales: la prohibición de colocar anuncios en los monumentos, así como la instalación de postes o palomillas para los servicios de luz o telefonía.

En definitiva, se deduce una noción primaria de entorno monumental tanto en la integración del inmueble protegido en su ambiente inmediato (construcciones adosadas o apoyadas), como en la imposición de restricciones a las edificaciones y construcciones que pudieran entorpecer la visualización del monumento⁶⁵. Se trata por tanto de una idea de

⁶⁵ Esta conclusión limitada tuvo su excepción en el art. 29 del Decreto de 1936, superando el tenor del art. 21.II del Decreto-Ley de 1926. Este último precepto condicionaba la aprobación de «proyectos de ensanche, reforma interior o exterior» en las poblaciones declaradas como ciudad o pueblo del Tesoro Artístico Nacional, categoría específica prevista en los arts. 20 a 22 del Decreto-Ley, en lo que puede deducirse como una regulación prematura de los actuales Conjuntos Históricos. El art. 21 imponía la obligación de levantar planos topográficos a una escala no inferior a 1:5000, en los que «*se acotará por medio de círculos las superficies sujetas a servidumbres de 'no edificar' libremente, marcándose con distintas tintas los edificios artísticos o históricos, lugares, calles, plazas y barriadas pintorescas, en las cuales no podrá hacerse obra alguna sin la autorización*» respectiva. Asimismo, el párrafo 2º del art. 21 añadía que «*en los proyectos de ensanche, reforma interior o exterior de estas poblaciones, se tendrán en cuenta estas demarcaciones y acotamientos*». Finalmente, el art. 22 estableció el deber de los Ayuntamientos de «llevar a sus Ordenanzas municipales preceptos obligatorios y especiales de conservación de sus monumentos típicos y en las edificaciones modernas de los elementos y detalles propios y distintos de la antigüedad dignas de ser conservadas por su originalidad y carácter». No cabe duda de que se trataba de una de las primeras muestras del urbanismo puesto al servicio de la protección del patrimonio histórico-artístico.

Pues bien, el art. 29 del Decreto de 1936 es relevante a estos efectos al llevar a cabo una aplicación de medidas similares a las recién comentadas, pero a todos los Monumentos así declarados, y no sólo a las ciudades o pueblos artísticos. El multicitado art. 29 del Decreto de 1936 dispuso que «los planos de reforma interior y ensanche, tanto de las poblaciones que figuran en esa lista (se refiere a la lista de «ciudades, villas y pueblos» con «interés artístico, histórico o pintoresco» prevista en el art. 29 del Decreto) como las no incluidas deberán hacerse sobre la base de respetar los Monumentos histórico-artísticos». Lo importante, como puede observarse, es que el régimen urbanístico que el Decreto-Ley de 1926 estableció sólo para las ciudades y pueblos del Tesoro Artístico Nacional, ahora se extiende de forma generalizada en el art. 29 segundo inciso del Decreto de 1936. Sin embargo, es necesario comentar la escasa fortuna que esta norma tuvo en la práctica, debido a su propia imprecisión.

entorno constreñida a la percepción global del inmueble protegido, pero no a la valorización del entorno en sí mismo.

2) La potenciación de la protección de los entornos: el Decreto de 22 de julio de 1958

El Decreto de 22 de julio de 1958 supuso un avance destacado en la previsión de medidas de protección de los entornos monumentales. Todas las medidas establecidas se encuentran insitas en el marco de las tradicionales de carácter urbanístico de intervención y disciplina. El art. 6 del Decreto de 1958 dispuso lo siguiente:

«Para el mejor cumplimiento de lo establecido en los artículos 3 y 34 de la Ley de 13 de mayo de 1933, y artículo 25 de su Reglamento de 16 de abril de 1936, será preceptiva la aprobación de la Dirección General de Bellas Artes en las obras que pretendan modificar edificios, calles o plazas inmediatas a aquél y las de nueva construcción en igual emplazamiento o que alteren el paisaje que lo rodea o su ambiente propio, caso de estar aislado, y en fin, cuantas puedan proyectarse en los Monumentos mismos de cualquier categoría nacional, provincial o local que sean.

Las obras ejecutadas, sin este requisito, serán reputadas clandestinas y podrán ser removidas o reformadas por orden de la repetida Dirección General a cargo de los propietarios o Ayuntamientos o Diputaciones, en su caso».

La idea de entorno sufre algunos cambios, aunque en principio éstos sólo afectarían a los monumentos aislados. En principio la noción de entorno sigue siendo un ámbito reducido a los espacios «inmediatos», deduciéndose además que esta interpretación sólo debía aplicarse a los espacios urbanos consolidados. Ahora bien, cuando los monumentos estuvieran localizados aisladamente (en principio sin distinción entre espacios urbanos o rurales), el Decreto de 1958 ampliaba el espacio regulado a otros ámbitos no necesariamente contiguos, colindantes o inmediatos, si no a todos aquellos en los que la ejecución de obras pudiera alterar «*el paisaje que lo rodea o su ambiente propio*». En cualquier caso la noción espacial utilizada no deja de ser la de un ámbito cercano condicionado por «rodear» al monumento o por formar parte del «ambiente propio» del mismo, lo que irremediablemente nos remite a zonas generalmente cercanas.

Sea como fuere, no cabe lugar a dudas de que todo ese cuerpo normativo debió ser aplicado al entorno de muchos de los monumentos y grupos monumentales españoles. Sin embargo, tanto la indeterminación del concepto mismo de entorno, como la ausencia de obligación de delimitación de este espacio, dio lugar a una interpretación restrictiva del art.

6 del Decreto de 22 de julio de 1958. En algunos casos el Tribunal Supremo llegó a inaplicar dicho precepto, precisamente por no existir una previa calificación del entorno como espacio que forma parte del patrimonio histórico-artístico. En este sentido, las SSTS de 16 de mayo de 1979 (Az. 2480), 5 de noviembre de 1983 (Az. 5649), 28 de junio de 1984 (Az. 3433), 13 de febrero de 1987 (Az. 545), 8 de mayo de 1987 (Az. 3562), 25 de noviembre de 1988 (Az. 9063) y de 12 de marzo de 1992 (Az. 1826). La STS de 14 de julio de 1988 (Az. 6013) es suficientemente contundente:

«... nos encontraríamos ante una suspensión de los efectos de una licencia de obras carente de fundamento legal, pues requisito necesario para el ejercicio por la Administración de la acción protectora sobre el patrimonio histórico en la hipótesis de inmuebles o conjuntos urbanos es la previa declaración por Decreto de inmuebles de tal naturaleza –arts. 14 y 33 de la Ley de 13 de mayo de 1933–, sin que tal acción protectora se extienda al entorno del monumento cuando no ha sido comprendido en la referida declaración o cuando el planeamiento urbanístico no lo incluye en sus previsiones, pues ello supondría imponer a la propiedad unas limitaciones carentes de fundamento jurídico y dependientes únicamente del arbitrio de la Administración, sin que a esta conclusión se oponga lo dispuesto en el artículo 6 del Decreto de 22 de julio de 1958 sobre monumentos provinciales y locales, que desarrollan en dicho ámbito los artículos 3 y 34 de la Ley de 1933, pues el primero de ellos, en lo que aquí respecta, establece la inclusión en el Catálogo de Monumentos de cuantos edificios lo merezcan, como asimismo de los conjuntos urbanos y de los parajes pintorescos que deban ser preservados de destrucciones o reformas perjudiciales, y el segundo concede al Estado la facultad de expropiar por causa de utilidad pública los edificios que impidan la contemplación de un monumento histórico-artístico, y en el caso de litis, ni en el entorno en el que se ubica la iglesia ha merecido dicha calificación monumental, ni la Administración ha seguido el camino expropiatorio que le señala el indicado artículo 34 para conseguir la finalidad pretendida, es decir, para que la iglesia se pueda ver desde la carretera y desde ese flanco de la población sin los obstáculos que suponen las edificaciones próximas, antes al contrario, ha tratado de conseguir tal objetivo imponiendo a la propiedad del demandante unas limitaciones que suponen una privación del derecho de vuelo sin indemnización y no amparadas en norma alguna con rango de Ley formal».

En otras ocasiones el Tribunal Supremo sí mantuvo la tesis de que el art. 6 del Decreto de 22 de julio de 1958 estaba dirigido a la protección no sólo de los monumentos en sí mismos, sino también de su entorno, precisándose la autorización de la Administración cultural para la realización de cualquier tipo de obras en estos espacios. Así, en la STS de 17 de marzo de 1980 (Az. 1006), representativa de otras muchas [así, por ejemplo, las SSTS

de 30 de mayo de 1977 (Az. 2228), 19 de enero de 1978 (Az. 69), 13 de febrero de 1987 (Az. 654)], se afirma:

«Que constituyendo la cobertura del acto de intervención de que se trata el artículo 6 del Decreto de 22 de julio de 1958 (...) resulta irrelevante la argumentación de la actora de que la Dirección General de Bellas Artes no pudo actuar como lo hizo por la razón de que el expediente para ampliar el carácter monumental del Palacio de Villena a los anexos antes nombrados estaba aún en tramitación, cuando se pronunció sobre la suspensión y ordenó el derribo, pues ya se ha dicho que la Administración tutelar del patrimonio histórico estaba legitimada para actuar como lo ha hecho, no en razón a esta declaración de ampliar el carácter histórico-artístico a los anexos del palacio, sino porque éste, desde 1931, estaba catalogado como tal y las obras que el actor estaba ejecutando incidían desfavorablemente en el entorno monumental protegido por la norma transcrita».

En cualquier caso, fue sobre todo tras la promulgación de la Constitución de 1978, cuando el Tribunal Supremo entró decididamente a legitimar esas actuaciones de la Administración cultural a las que venimos haciendo referencia. En este posicionamiento jugó un papel determinante la puesta en valor del art. 46 CE, para lo cual el Tribunal ha reiterado, no sin fisuras, aunque sí de forma mayoritaria, que en virtud de dicho mandato constitucional la legislación protectora del patrimonio histórico debe ser interpretada en el sentido más favorable a la conservación del mismo⁶⁶.

3) La entrada en vigor de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español

1.1) El deber de delimitar el entorno de los Bienes de Interés Cultural

b) Noción y alcance de los entornos en la legislación estatal

La gran novedad de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, es el deber de la Administración competente de delimitar el entorno de los BIC, así como de hacer cumplir el régimen de intervención administrativa que se establece para estos es-

⁶⁶ Entre otras cabría citar las SSTs de 3 de octubre de 1986 (Az. 5287), 13 de febrero de 1987 (Az. 545), 8 de mayo de 1987 (Az. 3562), 14 de julio de 1988 (Az. 6013), 25 de noviembre de 1988 (Az. 9063), 12 de marzo de 1992 (Az. 1826), 6 de mayo de 1993 (Az. 3406), 6 de marzo de 1995 (Az. 2431) o de 3 de febrero de 1997 (Az. 1466)].

pacios. El art. 11.2 de la Ley 16/1985 es claro en este sentido al señalar que la declaración como BIC debe incluir también el entorno del mismo: «la resolución que declare BIC deberá describirlo claramente. En el supuesto de inmuebles, *delimitará el entorno afectado por la declaración*»⁶⁷. Esta regulación confirma que estos mecanismos de intervención no son una alternativa a la declaración formal del BIC, sino el corolario de ésta.

La evolución hacia la extrapolación de la protección cultural más allá de los bienes declarados como BIC se reafirma en el art. 18 de la Ley 16/1985, el cual establece que «un inmueble declarado Bien de Interés Cultural *es inseparable de su entorno*»⁶⁸. Esto lógicamente no sólo implica que el BIC no pueda ser trasladado de su entorno original, sino también que su entorno puede quedar condicionado en su transformación con el objeto de salvaguardar la adecuada integración del BIC⁶⁹. De una forma figurada podría decirse que si el entorno de un BIC es totalmente transformado, esto sería tanto como una «traslación» ficticia del bien protegido a un espacio que nada tiene que ver con su entorno originario.

Al respecto del alcance físico del concepto espacial de entorno que utiliza la Ley 16/1985, se ha poner de relieve que la normativa estatal (tanto la Ley 16/1985 como su reglamento, el Real Decreto 111/1986, de 10 de enero) no sólo no establece criterios para la delimitación del entorno, sino que además utiliza diversas expresiones para referirse al ambiente espacial en el que se enclavan los BIC que, por un lado, confirman una indeterminación criticable y, por otro, el importante margen de apreciación de que goza la Administración⁷⁰.

Sobre la confusa terminología empleada por la Ley estatal, se ha de destacar que la norma utiliza las expresiones «zona afectada», «área territorial», «área afectada» y «entorno» para aludir al marco en el que se localiza un BIC. Un correcto entendimiento de la noción de entorno reclama determinar si esta variedad terminológica responde a una mera

⁶⁷ Como no podía ser de otra manera, todas las Leyes autonómicas en la materia han reiterado este aspecto. Por poner sólo algunos ejemplos, el art. 11.2.b) de la Ley 10/1998, de 9 de julio, de patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid; el art. 19.1.f) de la Ley Foral 14/2005, de 22 noviembre, de patrimonio histórico de la Comunidad de Navarra; o el art. 8.1.b) de la Ley 2/1999, de 29 marzo, de patrimonio histórico de la Comunidad de Extremadura.

⁶⁸ En el mismo sentido toda la legislación autonómica, como por ejemplo el art. 41.1 de la Ley Foral 14/2005, de 22 noviembre, de patrimonio histórico de la Comunidad de Navarra. Asimismo, la Exposición de Motivos de la Ley 10/1998, de 9 de julio, de patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid, afirma que «también el entorno de dichos bienes ha de ser concretamente definido y delimitado ya que *constituye aquello que los valoriza y cuya ausencia los empobrece*, por lo que la resolución de declaración o de inclusión en el Inventario debe recoger necesariamente dicho entorno».

⁶⁹ La interdependencia entre el monumento y su entorno, ya fue puesta de manifiesto por la STC 17/1991, de 31 de enero, al estudiar la constitucionalidad del art. 18 de la Ley 16/1985: «... *el cambio de emplazamiento de un inmueble o su remoción implica riesgos para la propia existencia o también para la función social, cultural e histórica a la que aparece vinculado; y no sólo esto, sino que la situación de un inmueble confiere de ordinario a su entorno un carácter derivado de aquél, de tal manera que, no ya el bien singular, sino el paraje, quedan de hecho calificados al calificarse el primero*».

⁷⁰ CASTILLO RUIZ «El entorno de los bienes...», ob.cit., pág. 183, o ÁLVAREZ ÁLVAREZ «Estudios sobre el Patrimonio Histórico Español y la Ley de 25 de junio de 1985», Madrid 1989, pág. 149.

imprecisión semántica (refiriéndose en todo caso a los entornos de los BIC) o si, por el contrario, tiene un sentido espacial distinto en cada supuesto, en cuyo caso sería necesario una inaplazable superación de la ambigüedad generada por el texto legal⁷¹.

La «zona afectada» a la que alude el texto legal es el espacio sobre el que se va a proyectar un especial tratamiento patrimonial, pero respecto del que aún no se sabe definitivamente cuáles serán sus límites definitivos. Se entiende por ello que estos términos sean utilizados en el precepto relativo a la incoación del procedimiento de declaración como BIC (art. 16 de la Ley 16/1985).

En segundo lugar, para la Ley estatal el «área territorial» es el marco espacial en el que está inserto un BIC. A él se refiere el art. 17 de la Ley, pero sólo lo relaciona con los Conjuntos Históricos⁷². Concretamente, la consideración del área territorial juega a los efectos de conexas las relaciones del Conjunto Histórico con el resto del espacio físico en que está inserto, aludiendo a «la protección de los accidentes geográficos y parajes naturales *que conforman su entorno*» (art. 17). Ahora bien, caíga en la cuenta de la alusión final al «entorno» que hace este precepto, pues parecería dar a entender que esta noción se identifica con la de «área territorial», de modo que al declarar el Conjunto Histórico podría delimitarse un entorno con superficie equivalente. La única duda que quedaría por resolver es si una interpretación similar sería razonable para el resto de BIC, respecto de los que no existe un precepto similar al citado art. 17. En este sentido, cabría citar el art. 20.1 que utiliza el concepto de «área afectada» para aludir al espacio conformado por el BIC (Conjunto Histórico, Sitio Histórico o Zona Arqueológica) y su entorno que debe ser ordenado por los respectivos Planes Especiales. Parecería por tanto que este «área afectada» podría coincidir con el «área territorial» a que se refiere el art. 17 para los Conjuntos Históricos. Si esto es así, una interpretación coherente del art. 20.1 exigiría extrapolar la misma conclusión para el resto de BIC; esto es, considerar que el área afectada es el área territorial de todos los BIC incluido su entorno.

Finalmente, quedaría por estudiar la noción de «entorno». Si omitiéramos las reflexiones que acabamos de realizar, quizás pudiera interpretarse que el «entorno» sería aquel espacio que circunda, bordea o envuelve a un BIC y que, aun no estando dotado de valor cultural intrínsecamente, contribuye a la valorización del bien cultural mismo. Ahora bien, si aceptáramos esta interpretación, la conclusión sería un tanto pobre, ya que no podría decirse que hubiera grandes diferencias entre la noción tradicional de entorno manejada de forma indiciaria desde 1926 y la acogida en la legislación estatal vigente.

⁷¹ Sobre esta cuestión véanse las reflexiones de ALONSO IBÁÑEZ «Los espacios culturales en la ordenación urbanística», Madrid 1994, págs. 88 y ss., y de CASTILLO RUIZ «El entorno de los bienes...», *ob.cit.*, págs. 236 y ss.

⁷² No obstante, la trascendencia de este espacio parece que sólo se tiene en cuenta mientras no se ha declarado el Conjunto Histórico (arts. 16 y 17 de la Ley 16/1985), cuando todavía no se ha delimitado con precisión el BIC y su entorno.

Esta infructuosa exégesis reclama reiterar la anterior conclusión, confirmada posteriormente en la legislación autonómica en la materia: mantener la equiparación superficial entre «área territorial» y «entorno», abriendo paso a una interpretación territorial-paisajística de los BIC y sus entornos de forma clara y tajante.

c) Los entornos en la legislación autonómica: la confirmación del tratamiento territorial y paisajístico del entorno

El estudio de la legislación autonómica confirma la tesis de que el entorno puede coincidir, para cualquier BIC, con su área territorial, conclusión que abre las puertas al tratamiento territorial y paisajístico del entorno en los términos de la Convención Europea del Paisaje. Esta percepción ampliada del entorno de los BIC se constata Ley tras Ley. Aunque la evolución no es lineal, y siempre pueden encontrarse excepciones, sí que puede decirse que con cada nueva Ley autonómica esa nueva visión de entorno se va afianzando con más fuerza. Comenzaremos nuestro repaso con el estudio de las normas aprobadas en los últimos años de la década de los noventa, donde la evolución es más evidente⁷³.

El art. 11.2.b) de la Ley 10/1998, de 9 de julio, de patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid, dispone que el acuerdo por el que se declare un bien inmueble como BIC definirá «*sus relaciones con el área territorial a que pertenece, así como la protección de los accidentes geográficos y elementos naturales que conformen su entorno, que aparecerá delimitado también geográficamente, en atención a su adecuada protección, contemplación y estudio*». Destaca la utilización del concepto de «área territorial», que la Ley estatal sólo emplea referido a los Conjuntos Históricos, sin limitación a todo tipo de BIC. Ahora bien, dicha referencia se contrapone a la idea de entorno si bien ampliada por la «protección de los accidentes geográficos y elementos naturales» que lo conformen, confirmando claramente al entorno de los BIC la misma amplitud espacial que el art. 17 de la Ley 16/1985 otorga al «área territorial» de los Conjuntos Históricos.

⁷³ Con anterioridad, téngase en cuenta que algunas Leyes, referentes de las posteriores y más modernas, ya dejaron abierta la puerta hacia la reinterpretación de la noción de entorno. Así, ya la Ley 1/1991, de 3 julio, de Andalucía, estableció en su art. 29.2 que el entorno de los BIC podía «*estar constituido tanto por los inmuebles colindantes inmediatos, como por los no colindantes o alejados, siempre que una alteración de los mismos pudiera afectar a los valores propios del bien de que se trate, a su contemplación, apreciación o estudio*». El art. 44.1 de la Ley 8/1995, de 30 octubre, de Galicia, sigue el ejemplo andaluz. Por otra parte, la Ley 9/1993, de 30 septiembre, de Cataluña, mantuvo una línea similar, tal vez menos expresiva, que luego será seguida por otras Leyes autonómicas, señalando en su art. 11.1.b) que la declaración de un BIC incluirá la delimitación de su entorno, que podrá incluir «*el subsuelo*» y estará «*constituido por el espacio, ya sea edificado o no, que da apoyo ambiental al bien y cuya alteración puede afectar a los valores, a la contemplación o al estudio del mismo*».

Esta interpretación parecería truncarse a la vista del art. 17 de la Ley madrileña en la que se define lo que deba entenderse por entorno de un BIC inmueble. El precepto señala que por entorno debe entenderse «*el espacio circundante que puede incluir: inmuebles, terrenos edificables, suelo, subsuelo, trama urbana y rural, espacios libres y estructuras significativas que permitan su percepción y comprensión cultural que será delimitado en la correspondiente resolución cuya existencia, ya sea por razones de acceso visibilidad, conjunción u otras de carácter estético o técnico realza al bien en cuestión y le hace merecedor de una protección singular cuyo alcance y régimen específico se expresará en la resolución correspondiente de declaración*». Es cierto que la utilización del adjetivo «circundante» alude a espacios próximos o colindantes. Sin embargo, la amplitud de la enumeración no taxativa acogida por el artículo no parece que pueda impedir cualquier otra interpretación. Piénsese si no, en la dimensión superficial a la que pueden aludir referencias como la «trama urbana y rural», «espacios libres» o «estructuras significativas que permitan su percepción y comprensión cultural». En definitiva, se trata de un espacio circundante pero no necesariamente limitado⁷⁴.

Un salto cualitativo lo representa el art. 18.1.b) de la Ley 1/2001, de 6 marzo, del Principado de Asturias. Según este precepto la declaración de un BIC deberá delimitar su entorno «*considerando especialmente las relaciones con el área territorial a que pertenezca el bien*». Aquí entorno y área territorial aparecen claramente identificados en la línea de nuestras reflexiones sobre la Ley estatal 16/1985 o de la Ley madrileña 10/1998⁷⁵.

Con mayor claridad se asume esta perspectiva en el art. 39.3.a) de la Ley 7/2004, de 19 octubre, que modifica la Ley 4/1998, de 11 de junio, del Patrimonio Cultural Valenciano. Dicho precepto afirma que en los Planes Especiales de protección de los entornos de monumentos y jardines históricos «se delimitará con precisión el entorno de protección,

⁷⁴ El art. 38 de la Ley 2/1999, de 29 marzo, de Extremadura, asume una concepción de entorno variable que no se compagina demasiado bien con un tratamiento en perspectiva territorial de los BIC. Así, su apartado primero define el entorno de los monumentos como el espacio «constituido por los *inmuebles y espacios colindantes inmediatos*». A continuación el mismo precepto añade que «se entiende como entorno de un bien cultural inmueble el espacio circundante que puede incluir: *inmuebles, terrenos edificables, suelo, subsuelo, trama urbana y rural, espacios libres y estructuras significativas que permitan su percepción y comprensión cultural y, en casos excepcionales, por los no colindantes y alejados, siempre que una alteración de los mismos pueda afectar a los valores propios del bien de que se trate, su contemplación, apreciación o estudio*». Pues bien, el art. 39 de la Ley extremeña establece toda una serie de parámetros físicos y ambientales para delimitar el entorno de los BIC. El precepto señala que «se procurará en la medida de lo posible que la delimitación del entorno facilite la lectura histórica del monumento y lo realce tanto espacial como ambientalmente». Pero lo definitivo se encuentra en el apartado 3º del art. 39, en el que se dispone que «los entornos de protección desde el vestigio más exterior del bien contemplarán, con carácter general, *cuando menos, las siguientes distancias*: a) 100 metros para elementos de naturaleza etnológica; b) 100 metros para elementos arquitectónicos; c) 200 metros para elementos de naturaleza arqueológica; d) 100 metros a ambos bordes de los caminos históricos».

⁷⁵ Una idea similar puede percibirse, aunque con mayor dificultad, en el art. 40.1 de la Ley Foral 14/2005, de 22 noviembre. Esta Ley define el concepto de entorno como «tanto el espacio como el terreno y edificaciones a él *inmediatos o mediatos* que, sin formar parte integrante del bien, incidan o afecten a su significación como tal». Es decir, aquí se supera esa referencia a la inmediatez, dando paso a entornos amplios y no necesariamente limitados a espacios contiguos, colindantes o próximos.

que *estará constituido por los inmuebles y espacios públicos que formen el ámbito visual y ambiental inmediato y aquellos elementos urbanos o del paisaje sobre los que cualquier intervención pudiera afectar a la percepción del propio bien*». La integración de criterios paisajísticos abre la percepción territorial del entorno a espacios cada vez más amplios.

Definitivo resulta el art. 44 de la Ley 7/2004, de 18 octubre, de La Rioja. El precepto comienza señalando en su primer apartado que por entorno de un BIC debe entenderse «el espacio, edificado o no, *circundante o próximo al bien cultural*, que permite su adecuada percepción y comprensión, considerando tanto la época de su construcción, como su evolución histórica, que da apoyo ambiental y cultural al mismo y que permite la plena percepción y comprensión cultural del bien y cuya alteración puede afectar a su contemplación o a los valores del mismo». Se ha de caer en la cuenta de la utilización de adjetivos como «circundante» o «próximo». Sin embargo cualquier atisbo de retroceso en una interpretación amplia de la noción de entorno se disipa al leer el segundo apartado del art. 44:

«El entorno puede incluir edificios o conjuntos de edificios, solares, terrenos edificables, suelo, subsuelo, tramas urbanas y rurales, *accidentes geográficos y elementos naturales o paisajísticos, sin perjuicio de que éstos se hallen muy próximos o distantes del bien cultural o que constituyan un ámbito continuo o discontinuo*».

La identificación entre el entorno de los BIC y el área territorial en que se localizan es plena, abriendo paso a la gestión paisajística territorial del patrimonio cultural en términos adaptados plenamente a los requerimientos deducibles de la Convención Europea del Paisaje. Interpretación, por otro lado, acomodada a aquella jurisprudencia que aludía directamente al art. 46 CE para imprimir a la interpretación de la legislación protectora del patrimonio histórico el sentido más favorable a su conservación.

1.2) Notas básicas sobre el régimen jurídico de los entornos⁷⁶

La expresividad y la unidad conceptual que se deriva de los arts. 11.2 de la Ley 16/1985 y 12.1 del Reglamento de 1986 permitiría mantener que al estar incorporados en la resolución de un expediente de declaración formal de un BIC tanto el bien mismo con valor cultural, como su entorno, ambos espacios deberían tener el mismo estatuto jurídico. Sin embargo, si se observa el régimen de los Monumentos (y Jardines Históricos), en el art. 19

⁷⁶ En este aspecto nuevamente se debe destacar el trabajo de CASTILLO RUIZ CASTILLO RUIZ «El entorno de los bienes...», ob.cit., págs. 216 y ss.

de la Ley, así como de los Sitios y Zonas Arqueológicas, en el art. 22, del mismo modo que el régimen de ruina en el art. 24, se puede llegar a deducir una solución distinta.

Las razones para mantener un diferente régimen jurídico, se podrían encontrar en el distinto interés público invocable para fundamentar la intervención en ambos espacios. En el caso del BIC el interés público protegido se manifestaría es su valor histórico, artístico y cultural. Sin embargo, en el caso de los entornos el interés público no se encontraría en su valor intrínseco, sino en su relación con el BIC y, por ello, en constituir el medio mismo de valorización, de puesta en valor, del BIC. Que se trata de espacios distintos, con regímenes diferentes, es algo que se refleja en la jurisprudencia⁷⁷. En este sentido, la STS de 8 de marzo de 1991 (Az. 2510) diferencia el tratamiento que deben recibir ambos espacios de la siguiente manera:

«Por definición, no es lo mismo una ‘zona monumental histórico-artística’ que una ‘zona de respeto’, ya que esta última encuentra su justificación en la prevención o reserva, en orden a la defensa y conservación del entorno y ambiente propio de los referidos Conjuntos; es decir, la protección legal de estos últimos supone un fin, la existencia de unas ‘zonas de respeto’ entrañan un medio para el indicado fin, de aquí que las medidas administrativas para lograr uno y otro –fin y medio– no han de ser las mismas; así, mientras en el supuesto de edificaciones integrantes de un Conjunto histórico-artístico se han de apurar hasta el límite las medidas de conservación y mantenimiento de las que existan para que no desaparezcan, puesto que si desaparecen ya nunca serían las mismas que formaron el Conjunto en cuestión, sin embargo, en el supuesto de edificaciones ubicadas en una ‘zona de respeto’, como prevención o reserva, al no tener el mismo fin se puede conjugar su conservación con el precio económico que ella origine, siendo posible su sustitución por una nueva construcción que respete el estilo y características de la original, pues ello, en sí mismo, no ha de redundar en detrimento de la defensa y conservación del entorno y ambiente propio de los Conjuntos Histórico-Artísticos aludidos»⁷⁸.

En definitiva, una primera aproximación a esta cuestión permitiría justificar que la intervención pública en los espacios del entorno pudiera ser configuradora de un régimen que no necesariamente coincidiese con el que afecta al bien que reviste el valor cultural de forma directa. Desde este punto de vista, podría decirse que la intensidad de la intervención

⁷⁷ Y también en la doctrina. En este sentido, GARCÍA BELLIDO «Problemas urbanísticos de la Ley del Patrimonio Histórico Español: un reto para el urgente desarrollo legislativo autonómico», Rv. Ciudad y Territorio 1988, N° 78, pág. 9.

⁷⁸ En una línea similar la STS de 29 de mayo de 1989 (Az. 4000).

puede ser distinta, sencillamente porque los elementos que conforman el entorno no gozarían en sí mismos de valor cultural⁷⁹.

Sin embargo tanto la evolución de nuestro ordenamiento en esta materia, como la perspectiva de la futura aplicación de la Convención Europea del Paisaje, apuntan a que esta primera aproximación adolece de algunas limitaciones. Es bien cierto que desde un punto de vista estrictamente histórico-artístico-cultural, el entorno tiene una naturaleza material y significativa distinta al propio BIC. Ahora bien, esto no quiere decir que el entorno carezca de valores propios, identificables más allá de su estricta relación con los BIC, y que deben ser objeto de protección a través de los mecanismos instaurados por la legislación de patrimonio. Es aquí donde se abriría paso el tratamiento patrimonial del hecho paisajístico.

En definitiva, aunque pudiera decirse que los espacios de los entornos carecen de valores patrimoniales sobresalientes, sin duda podría mantenerse que poseen valores paisajísticos que merecen ser protegidos, porque a su vez ello permite ennoblecer un bien de especial belleza o trascendencia cultural. Esta apreciación permite alcanzar dos conclusiones: 1^a) Es cierto que no todos los entornos de los BIC merecen o requieren siempre y en todo caso el mismo régimen jurídico que los propios BIC. Ahora bien, de lo que no cabe duda es de que tanto la normativa vigente, como una interpretación de la misma a la luz de la Convención Europea del Paisaje, confirman que la identificación del régimen jurídico de los entornos con el propio de los BIC puede estar perfectamente justificada⁸⁰; 2^a) Esta interpretación conforme con la Convención impone a su vez una evolución en el entendimiento del tratamiento de los entornos por parte de los instrumentos previstos para la protección del patrimonio cultural, procurando la integración de medidas destinadas a articular la gestión territorial del BIC con su entorno, y de éste con el territorio.

Se trataría por tanto de que los instrumentos de planeamiento previstos por la legislación de patrimonio intercediesen en la gestión patrimonial-territorial del paisaje, sirviendo de hilo conductor desde el planeamiento territorial al estrictamente urbanístico para el tratamiento patrimonial-paisajístico de los BIC y sus entornos. Para ello sería preciso que esos planes cumplieran dos funciones: a) Complementar la planificación territorial (el sistema de redes ecológicas, las matrices de usos, etc.) con un tratamiento patrimonial del paisaje vinculado a elementos destacados (los BIC), como el tratamiento de las cuencas visuales,

⁷⁹ Es más, si así fuera y, por tanto, los elementos del entorno fueran valorables en sí mismos, podría alegarse que sería conveniente la intervención directa sobre los mismos, a través de otras figuras de protección de las previstas en el ordenamiento jurídico, como, por ejemplo, mediante su integración en un BIC Conjunto Histórico.

⁸⁰ Esto mismo se ha confirmado en algunas Leyes autonómicas. Por un lado, el art. 19.1.f) de la Ley Foral 14/2005, de 22 noviembre, establece que la declaración de un BIC «podrá fijar diversos niveles o grados de protección en el entorno», lo que da a entender que es la propia declaración la que determina el régimen jurídico del entorno y que dicho régimen puede ser coincidente con el del BIC. Con absoluta claridad mantiene esta última posibilidad el inciso final del art. 17 de la Ley 10/1998, de 9 de julio, de la Comunidad de Madrid. El precepto se muestra tajante al señalar que «el entorno delimitado, conforme a lo anteriormente expresado, tendrá, a los efectos de la presente Ley, la misma protección». Con anterioridad, en la misma dirección, el art. 29.1 de la Ley 1/1991, de 3 de julio, de Andalucía, o el art. 12.1.c) de la Ley 7/1990, de 3 de julio, del País Vasco.

tratamiento de las carreteras y caminos para la creación de redes o vías para la visualización paisajística, etc.; b) Aprovechando la especial eficacia de que gozan los planes que ordenan los BIC y sus entornos⁸¹, formular medidas que permitan condicionar futuras actuaciones urbanísticas (coartar o restringir desarrollos urbanísticos), así como fomentar otras favorables al ensalzamiento del BIC y su entorno (aquí el catálogo de medidas quedaría abierto a las necesidades de cada caso). Un primer intento de articular esta nueva perspectiva es el Plan Especial de Protección y Catálogo del Sitio Histórico del Cerro de la Paz y la Sierra de los Molinos.

2.2. *Un nuevo hito en la integración de la perspectiva territorial en la protección del patrimonio cultural: el Plan Especial del Sitio Histórico del Cerro de la Paz y la Sierra de los Molinos de Campo de Criptana*

La trascendencia emblemática de los molinos de Campo de Criptana⁸² y su entorno ha dado lugar a la redacción del Plan Especial de Protección y Catálogo del Sitio Histórico del Cerro de la Paz y la Sierra de los Molinos. El plan es el resultado del trabajo interdisciplinar coordinado al amparo del Convenio firmado por la Fundación Cajamadrid y el Ayuntamiento de Campo de Criptana. Las líneas directrices del convenio marcaban con claridad que la intervención, aunque pudiera ser calificada como principalmente urbanística, quedaba condicionada por la integración de la noción de paisaje cultural formulada por la Convención Europea del Paisaje. El resultado, como decimos, es el citado plan que se ha convertido en un hito sin parangón en la geografía española y un referente emblemático fuera de nuestras fronteras.

- 1) La versatilidad de los Planes Especiales y su idoneidad como instrumentos de planeamiento urbanístico para la gestión, protección y ordenación del paisaje en los términos de la Convención Europea del Paisaje

El paisaje es una realidad sustantiva que debe ser tenida en cuenta de forma transversal en el planeamiento urbanístico cualquiera que sea su dimensión o naturaleza. Ahora bien, el paisaje también ha de ser objeto protagonista de planificación en el ámbito urbanístico,

⁸¹ El art. 20.1 *in fine* de la Ley 16/1985, de patrimonio histórico español, establece que la obligatoriedad del Plan Especial (o cualquier otro instrumento de planeamiento previsto en la legislación urbanística con la misma finalidad) que ordene el área afectada por la declaración de un BIC y su entorno «no podrá excusarse en la preexistencia de otro planeamiento contradictorio con la protección, ni en la inexistencia previa del planeamiento general».

⁸² Por Decreto 63/2002, de 30 de abril, el Cerro de la Paz y la Sierra de los Molinos fueron declarados como BIC en la categoría de Sitio Histórico. Además, tres de los molinos del Sitio Histórico fueron declarados con anterioridad como Monumentos histórico-artísticos por Real Decreto 3322/1978, de 7 de diciembre (los molinos Sardinero, Infante y Burlleta).

recurriendo, como ya hemos tenido ocasión de señalar, a la potencialidad fundamental de los Planes Especiales, en virtud de su especial versatilidad y flexibilidad funcional.

Los Planes Especiales son instrumentos de planeamiento urbanístico tradicionales en nuestro Derecho, cuya finalidad y objeto ha sido y es verdaderamente amplia. Una de las finalidades tradicionales de los Planes Especiales ha sido la protección y conservación del paisaje. Esta tipología material de Planes Especiales presenta una línea sustantiva de continuidad, conexión o intervencionalidad con otros objetos materiales propios de los Planes Especiales reconocidos por nuestro Derecho (protección del medio natural o del patrimonio histórico-artístico) que es muy útil a los efectos de la proposición de planes no limitados a un único objeto material, sino a la propuesta de planes con una perspectiva territorial paisajística en la línea de la Convención Europea del Paisaje. Esta idea, aunque aparentemente sencilla, en la práctica no ha sido demasiado común, pues lo habitual ha sido que los Planes Especiales se dediquen de forma específica o bien a cuestiones del medio físico, o bien a la protección del paisaje, o bien a la protección del patrimonio histórico-artístico.

En este punto del trabajo nos interesa enfatizar la versatilidad de objetivos de los Planes Especiales como instrumentos para la formulación de medidas de gestión y ordenación paisajística en zona rústicas (clasificadas por tanto como SNU), pero también para la regulación integral de esos espacios junto con las zonas urbanas adyacentes. En otras palabras, no cabe duda de que los Planes Especiales son instrumentos cuyo potencial en el marco de actuaciones urbanas o rurales es importante, pero lo que ahora debe recalarse es su vigor como instrumento de planeamiento integrador.

2) Justificación en el Derecho vigente de la formulación de Planes Especiales integrales

La versatilidad y potencialidad de los Planes Especiales les confiere un protagonismo destacado en el tratamiento integral del paisaje que reclama la Convención Europea del Paisaje. Lo más llamativo es que este papel no requiere cambios legislativos, pues la justificación de que un Plan Especial, a la vista del ordenamiento vigente, asuma un objeto multisectorial e integral es una cuestión clara.

El art. 17.1 del TRLS de 1976 (también el art. 76 del RPU) asumió ya un objeto amplio de ordenación de los Planes Especiales que afectaba a la protección de espacios heterogéneos calificados, todos ellos, por su trascendencia cultural, histórica, artística o natural. A pesar de su aparente exposición un tanto desagregada (arts. 18 y ss. del TRLS de 1976), lo cierto es que el objeto de ordenación del planeamiento especial es menos rígido de lo que pudiera parecer.

En primer lugar, debemos tener en cuenta que las distintas finalidades de los Planes Especiales son muy amplias. En segundo lugar, precisamente por la amplitud mencionada,

se ha de tener en cuenta que los distintos objetos de regulación de los Planes Especiales son en muchas ocasiones coincidentes. Tercero, las coincidencias permiten entender que existen «sinergias» entre los distintos tipos de Planes Especiales y que, por tanto, el objeto de ordenación no tiene por qué constreñirse a un tipo determinado⁸³.

En fin, esa visión «desagregada» de los distintos tipos de Planes Especiales no ha de permitir entender que los Planes Especiales no puedan tener objetivos complejos o compartidos. Es más, en ningún caso se prohíbe que los Planes Especiales regulen fines propios de los distintos tipos. De hecho, en muchos casos no parecería razonable mantener una visión compartimentada de los distintos tipos de Planes Especiales, debiéndose aprobar varios planes para ordenar una misma zona desde distintas perspectivas. Esta apreciación es evidente en el caso de la Sierra de los Molinos de Campo de Criptana.

En nuestro ejemplo, al tratamiento paisajístico territorial se agregaba una cuestión añadida fundamental: la regulación de un BIC y la delimitación de su entorno. Dicho de otro modo, ese amplio posicionamiento coherente con la legislación urbanística debía integrarse a su vez en la legislación sobre patrimonio histórico-artístico. En ese sentido, y como establece el art. 20 de la Ley 16/1985 de Patrimonio Histórico Español, la declaración de un BIC como Sitio Histórico determina «la obligación para el Municipio o Municipios en que se encontraren de redactar un Plan Especial de Protección del área afectada por la

⁸³ A pesar de la regulación parcelada de los arts. 18 y ss. del RPU (o 78 y ss. RPU), los aspectos que pueden ser ordenados por cada tipo de Plan Especial nos sitúa en una perspectiva bastante cercana a la visión integradora que aquí nos interesa: 1º) Como objeto de ordenación propio de los Planes Especiales de conservación y valoración del patrimonio histórico y artístico y de las bellezas naturales (art. 18.1), estos planes pueden establecer determinaciones sobre: a) «elementos naturales y urbanos cuyo conjunto contribuye a caracterizar el panorama»; b) «plazas, calles y edificios de interés»; c) «realce de construcciones significativas»; e) «composición y detalle de los edificios situados en emplazamientos que deban ser objeto de medidas especiales de protección»; 2º) El art. 78.3 del RPU establece añadidamente que en los Planes Especiales del art. 18 del TRLS «podrán dictarse normas especiales para la catalogación, conservación, restauración y mejora de los edificios o conjuntos urbanos y de los elementos o espacios naturales, con expresión de las limitaciones de usos o instalaciones incompatibles con su carácter»; 3º) Como objeto de los Planes Especiales de protección del paisaje (art. 19), podrán ser reguladas cuestiones sobre: a) «bellezas naturales en su complejo panorámico o en perspectivas que convinieren al fomento del turismo»; b) «predios rústicos de pintoresca situación, amenidad, singularidad topográfica o recuerdo histórico»; c) «edificios aislados que se distinguen por su emplazamiento o belleza arquitectónica»; d) «perímetros edificados que formen un conjunto de valores tradicionales o estéticos»; 4º) Como objeto de los Planes Especiales de mejora del medio urbano o rural (art. 22): a) «modificar el aspecto exterior de las edificaciones, su carácter arquitectónico y su estado de conservación»; b) «alterar determinados elementos vegetales, jardines o arbolado»; c) «prohibir construcciones y usos perjudiciales»; d) «someter a normas urbanísticas el acoplamiento de edificaciones». 5º) A todo ello se debe añadir que el art. 21 del TRLS de 1976 establece que «el planeamiento urbanístico especial podrá afectar, con fines de protección, a huertas, cultivos y espacios forestales, mediante restricciones de uso apropiadas para impedir su desaparición o alteración» (en el mismo sentido, el art. 81 RPU). En fin, las coincidencias materiales de los distintos Planes Especiales son evidentes.

El amplio marco funcional propio de los Planes Especiales se reitera en las Leyes urbanísticas autonómicas, y por lo que aquí nos interesa, en el art. 29 del Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de ordenación del territorio y de la actividad urbanística de Castilla-La Mancha, así como en los arts. 77.1 y 81 y ss. del Decreto 248/2004, de 14 de septiembre, por el que se aprueba el reglamento de planeamiento de la Ley 2/1998, de 4 de junio, de ordenación del territorio y de la actividad urbanística.

declaración u otro instrumento de planeamiento de los previstos en la legislación urbanística que cumpla en todo caso las exigencias en esta Ley establecidas». Asimismo, el art. 8.1 de la Ley 4/1990 del Patrimonio Histórico de Castilla-La Mancha dispone que «*los planes urbanísticos deberán recoger* explícitamente aquellos edificios que tengan incoado expediente de declaración de *Bien de Interés Cultural* o estén declarados de interés cultural y *la definición de sus entornos. La definición de las condiciones urbanísticas en dichos entornos*, requerirá informe favorable de la Consejería de Educación y Cultura, que deberá ser obtenido por el Ayuntamiento respectivo con anterioridad a la aprobación provisional de dichos planes». En otras palabras, a la vista del recién transcrito art. 8.2 de la Ley de Patrimonio Histórico de Castilla-La Mancha, el Plan Especial constituía el instrumento urbanístico adecuado para ordenar urbanísticamente el entorno del BIC, sin más límite que la propia definición de entorno y la funcionalidad del planeamiento urbanístico elegido para su ordenación.

3) Traslación de estos planteamientos al Plan Especial del Sitio Histórico del Cerro de la Paz y la Sierra de los Molinos

1.1) Finalidades del Plan Especial

Transponiendo las conclusiones precedentes a la actuación ordenadora que debía ser realizada en Campo de Criptana, debemos llamar la atención en primer lugar sobre la amplia heterogeneidad del área territorial ordenada. El ámbito territorial del plan afectaba tanto a espacios y conjuntos con relevancia histórico-artística (el Sitio Histórico, calificado por el Plan General como sistema general de espacios libres), como a la gestión del entorno paisajístico del BIC en suelo urbano y rústico (el Barrio del Albaicín, así como varias cientos de Hectáreas de suelo fundamentalmente agrícola). La línea de actuación que vertebraba todo el proyecto era una y la misma en todo caso: la gestión de espacios transformados y rústicos en el marco de una actuación territorial y paisajística, donde lo natural y lo artificial se integrasen armónicamente en los términos de la Convención Europea del Paisaje.

A la vista de las consideraciones de los apartados precedentes, se propuso la aprobación de un único Plan Especial con las finalidades siguientes: a) Proteger el paisaje o el medio natural. Por consiguiente, el Plan Especial debía contener determinaciones específicas de los Planes Especiales de definición o protección del paisaje o del medio natural por lo que se refería al entorno de la Sierra de los Molinos⁸⁴; b) Adoptar medidas para la mejor conservación de los inmuebles y conjuntos de interés cultural o arquitectónico. Conse-

⁸⁴ En consecuencia, y en los términos del art. 81 del Decreto 248/2004, el plan debía adoptar «las medidas y establecer las normas sobre usos exigidas por la legislación sectorial que sea de aplicación a los terrenos objeto del plan en los que concurran valores de carácter ambiental, natural o paisajístico. Igualmente deberán establecer las previsiones que sean precisas para la utilización ordenada de los recursos naturales en garantía de la sostenibilidad del desarrollo y la conservación de los procesos ecológicos esenciales».

cuentemente, y para la protección de los molinos de viento de la Sierra de los Molinos, así como para otras edificaciones relevantes identificadas en su entorno (ruinas de molinos) o en el Barrio del Albaicín (casas-cueva), se establecerían determinaciones específicas de los Planes Especiales de conservación de inmuebles, conjuntos o jardines de interés cultural o arquitectónico⁸⁵; c) Establecer medidas para la recuperación del Barrio del Albaicín. Las medidas de conservación y protección del Barrio del Albaicín tendrían por finalidad la recuperación de la zona, planteando medidas para salvaguardar el barrio de interferencias urbanísticas («ruido visual») o de otro tipo. Esto, lógicamente, no era impedimento para que esta ordenación pudiera ser la base de una futura intervención integral en el barrio delimitando un área de rehabilitación. En consecuencia, sin perjuicio de futuras medidas, el plan incluiría determinaciones específicas sobre conservación, estética y funcionalidad del Barrio del Albaicín, así como sobre regulación de la composición y los detalles constructivos y espacios libres de dicha zona.

1.2) Sobre el entorno del Sitio Histórico del Cerro de la Paz y la Sierra de los Molinos

Como fuera que la finalidad del proyecto era la protección del paisaje natural y cultural del Municipio y, por tanto, la preservación y mejora del patrimonio histórico-cultural de Campo de Criptana, era evidente que este amplio objetivo no podía ser alcanzado con una intervención exclusiva sobre el mismo Sitio Histórico, pero tampoco con una ordenación de las zonas urbanas adyacentes. La preservación del patrimonio criptano exigía una intervención en el entorno del Sitio Histórico que garantizase la adecuada integración de los valores histórico-culturales en el paisaje, y esto sólo podía lograrse si el ámbito territorial del plan incluyese las zonas rústicas que rodean el núcleo urbano. Pero aún más, precisamente porque el objetivo del plan era la protección del paisaje, el alcance territorial del plan en las zonas rústicas debía afectar a una superficie de suelo más que considerable. Esta perspectiva debía ser tratada desde dos puntos de vista: 1º) Para la conservación de las zonas agrícolas con valores y personalidad propios (al Norte del Sitio Histórico); 2º) Para otorgar valor a los amplios terrenos incultos ubicados en las cuencas visuales de los molinos de viento desde los márgenes de aproximación de las carreteras hacia Campo de Criptana.

La integración de esta amplia perspectiva territorial en la noción de entorno de un BIC constituye una de las grandes novedades del plan. Es cierto que para realizar esta labor el equipo redactor partía de una situación idónea: la declaración como BIC del Sitio Histórico

⁸⁵ En concreto, y en los términos del art. 82 del Decreto 248/2004, las medidas serían similares a las siguientes: «1) Identificación de los elementos de interés cuya preservación se pretenda. 2) Medidas de conservación, estética y funcionalidad de acuerdo con las prescripciones de la normativa sectorial que sea de aplicación. 3) Regulación de la composición y el detalle de construcciones o jardines. 4) Ordenación y preservación de la estructura parcelaria histórica, salvo en casos puntuales debidamente justificados. 5) Previsiones sobre tratamiento y plantación de especies vegetales características de los inmuebles conjuntos o jardines a conservar».

de la Sierra de los Molinos no incluía la delimitación del entorno del BIC, de modo que, como ya hemos señalado, de conformidad con el art. 8.2 de la Ley 4/1990, del Patrimonio Histórico de Castilla-La Mancha, debía ser este plan el que propusiera su delimitación, previo informe favorable de la Consejería de Educación y Cultura⁸⁶.

A estos efectos, y a diferencia de otras Leyes autonómicas, la Ley de Patrimonio Histórico de Castilla-La Mancha no hace ninguna concreción adicional acerca del concepto de entorno. Esta omisión remitía la delimitación del entorno del Sitio Histórico tanto a las determinaciones de la Ley estatal 16/1985, como a los precedentes comparados de otras CCAA, todo ello al resguardo de la Convención Europea del Paisaje⁸⁷. Partiendo de esta premisa, se propuso que el ámbito territorial del Plan Especial se ampliara a cuatro zonas, tres de ellas con la calificación de entorno, cada una con un régimen jurídico específico, pero cuyo entendimiento paisajístico sólo podía lograrse desde una perspectiva integral:

- La «Zona 1. Bienes declarados BIC-Sitio Histórico y Monumento de interés histórico-artístico: Sierra de los Molinos y Cerro de la Paz»: esta zona coincide con el área protegida como BIC-Sitio Histórico del Cerro de la Paz y la Sierra de los Molinos, así como los terrenos que vinculados a estos espacios, y pudiendo quedar fuera de dicho ámbito, se encuentran calificados por el planeamiento general de Campo de Criptana como sistema general de espacios libres.
- La «Zona 2. Entorno inmediato-Área molinera» colindante con la Zona 1: conformada por el área que históricamente ha estado dedicada y vinculada con la industria molinera y en la que se encuentran ruinas de antiguos molinos con valor histórico-cultural y que ha sido clasificada por el planeamiento general como suelo rústico de protección paisajística (SRP-P).
- La «Zona 3. Entorno paisajístico urbano-Barrio del Albaicín»: constituida por el Barrio del Albaicín, clasificado por el Plan General como suelo urbano consolidado y que coincide con el ámbito correspondiente a la norma zonal N° 1, con tipología edificatoria entre medianeras sobre alineación de calle, en la que se concentran las casas-cueva horadadas en la falda de la Sierra de los Molinos y que constituyen la escena urbana en la que se integran las Zonas 1 y 2, otorgándoles un indudable interés étnico-cultural.

⁸⁶ En cualquier caso, algunas cautelas se recogían ya en el propio Plan General de Campo de Criptana. Por ejemplo, la clasificación del suelo de gran parte del entorno rústico del Sitio Histórico es, precisamente, la de rústico de protección paisajística y cultural. Sin embargo, estas determinaciones debían ser desarrolladas en su caso y, sobre todo, ampliadas a un ámbito mayor, coincidiendo con las cuencas visuales de la Sierra de los Molinos.

⁸⁷ Las normas del Plan Especial son clarividentes en este aspecto. Así, su art. 2 señala expresamente que el objetivo del Plan Especial es «la conservación y mejora del BIC-Sitio Histórico del Cerro de la Paz y la Sierra de los Molinos, así como la protección, gestión y ordenación del paisaje conformado por el propio BIC y su entorno urbano y rústico de conformidad con el Convenio Europeo del Paisaje, formulado en Florencia el 20 de octubre de 2000, a través de un tratamiento integral del ámbito objeto de ordenación que permita la integración coherente del marco de actuación en la escena patrimonial, cultural y urbana de Campo de Criptana».

- La «Zona 4. Entorno paisajístico»: constituida por varias áreas de suelo rústico clasificadas por el Plan General como SRP-P, o bien como suelo rústico de reserva (SRR). El gran avance hacia la territorialización del paisaje cultural se encuentra en esta última zona. Esta enorme área (varios cientos de Hectáreas) tiene la finalidad de eliminar los impactos visuales, así como otorgar la importancia que merecen a los espacios que, sin gozar de valores naturales expresos, permiten conformar la escena paisajística y ambiental en la que se ha desarrollado la historia de los molinos de viento⁸⁸.

Los objetivos de esta zona podían alcanzarse con una protección semejante a la establecida en el Plan General para el suelo rústico de protección paisajística (SRP-P), ya que el régimen de usos autorizables en este tipo de suelo garantizaba en buena medida la preservación del paisaje de la Sierra de los Molinos. Sin embargo, como ya hemos indicado, no todo el suelo rústico que rodea el núcleo urbano está clasificado en la tipología SRP-P. Algunas zonas habían sido clasificadas como SRR, categoría de suelo que es susceptible de transformación urbanística mediante la presentación del correspondiente PAU. Para evitar que una futura transformación de estos terrenos terminara con los valores paisajísticos defendidos por el plan, se tomaron varias iniciativas dirigidas a una aplicación rigurosa, estricta y restrictiva de los usos autorizables en SRR: a) Evitando en la medida de lo posible y estableciendo criterios para la transformación urbanística de las zonas adyacentes al núcleo urbano y colindantes con esta zona de protección paisajística⁸⁹; b) Exigiendo un cumplimiento estricto del art. 55.1.b) del Decreto Legislativo 1/2004, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de ordenación del territorio y urbanismo de Castilla-La Mancha, prohibiéndose todos los usos que en SRR pudieran, en los lugares de paisaje abierto (como son la mayoría), limitar el campo visual, romper el paisaje, o desfigurar las perspectivas de los núcleos e inmediaciones de las carreteras y los caminos⁹⁰.

De esta exposición debemos reiterar que el dato fundamental es que las tres últimas zonas (Zonas 2, 3 y 4) son calificadas como entorno, y lo son como entorno a los efectos de la legislación de patrimonio histórico-artístico. Por esta razón, el art. 4 de las normas urbanísticas del plan establece que el ámbito de aplicación del planeamiento coincide con el área protegida como BIC, pero también con «el *entorno inmediato, urbano y paisajís-*

⁸⁸ En concreto se mantuvo la siguiente división zonal: a') Zona Oeste: Entorno paisajístico vinculado a la N-420 desde su entrada en el término municipal, con forma aproximadamente triangular que se genera desde el cambio de rasante del punto kilométrico 292,2 aproximadamente con el campo de molinos y la ronda occidental prevista; a'') Zona Sur: Entorno paisajístico meridional vinculado a la carretera CM-3105 a partir del punto kilométrico 9 hasta el límite con el caso urbano; a''') Zona Norte: Entorno paisajístico de la Sierra de los Molinos, al norte de la plataforma molinera, hasta aproximadamente la carretera CM-310.

⁸⁹ En previsión de futuros desarrollos urbanísticos en SRR, el art. 33.2 de las normas urbanísticas establece una serie de directrices que deberán ser asumidas para lograr el cumplimiento de los objetivos del plan y que toman como referente el art. 35 de la Ley 4/2004 de la Comunidad Valenciana.

⁹⁰ A estos efectos, el art. 33 de las normas urbanísticas del plan establece una serie de medidas de preservación y protección de la Zona 4 para la salvaguarda de las cuencas visuales y la integración del conjunto molinero en el paisaje rural, en la línea de lo establecido en el art. 33 de la Ley 4/2004 de la Comunidad Valenciana.

tico del BIC en los términos de la planimetría adjunta a los efectos del art. 8.2 de la Ley 4/1990, de 30 de mayo, del Patrimonio Histórico de Castilla-La Mancha». Por si esto fuera poco, el art. 6 de las normas añade que «atendiendo a la Declaración de Sitio Histórico del Cerro de la Paz y la Sierra de los Molinos, el presente documento tiene el carácter de Plan Especial de acuerdo con el art. 20 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del patrimonio histórico español, y el art. 8.2 de la Ley 4/1990, de 30 de mayo, del Patrimonio Histórico de Castilla-La Mancha». En otras palabras, el Plan Especial delimita el entorno del BIC, y toda la amplia extensión del mismo es entorno a los efectos de la legislación de patrimonio histórico-artístico.

Los términos del plan son suficientemente expresivos. Bastante lejos queda esta iniciativa de las primeras impresiones alcanzadas al estudiar no ya la legislación de la primera mitad del siglo XX, sino también la vigente Ley 16/1985.