



Francisco Fernández Latorre  
Universidad de Sevilla. Departamento de Geografía Física y Análisis Geográfico Regional  
flatorre@us.es

SUMARIO: I. Introducción. Objetivos y metodología. II. Protección legal del binomio paisaje-turismo. II.1 Normativa supranacional. II.2. Legislaciones nacionales. II.3 Legislación española. III. Análisis jurisprudencial del binomio paisaje-turismo. III.1. Jurisprudencia internacional. III.2. Jurisprudencia nacional. IV. Reflexión final. V. Recomendaciones e implicaciones prácticas.

RESUMEN: El estudio aborda la concepción simbiótica entre turismo y paisaje desde el punto de vista del análisis legislativo y jurisprudencial. Llegado a ese punto se efectúa un breve diagnóstico de situación. Por último define una serie de propuestas prácticas para la mejora de las relaciones entre paisaje y turismo, desde una dimensión jurídico-ambiental y geográfica.

PALABRAS CLAVE: paisaje, turismo, legislación, jurisprudencia, medio ambiente

## I. INTRODUCCIÓN. OBJETIVOS Y METODOLOGÍA

La globalización conlleva un aumento de la movilidad, y por ende, de los flujos de viajeros y turistas. Esto, unido a la democratización del turismo y al aumento en el número de turistas, implica un aumento en la demanda de paisajes de calidad. El paisaje es una necesidad psicológica inherente a la naturaleza humana y una de los factores más valorados por los turistas. Sin embargo, los espacios paisajísticos bien conservados son cada vez más escasos.

El sector turístico es un motor económico de primer orden en España, y un ansiado objetivo a promover para cualquier país, con independencia del nivel de vida alcanzado. Todo turista persigue nuevas experiencias, nuevos paisajes y sensaciones. Pero el turismo origina impactos sobre los propios recursos paisajísticos que lo sustentan. Por tanto, los paisajes con valores turísticos -actuales o potenciales- deben gestionarse específicamente, con una normación que los torne competitivos frente a otros destinos, a la vez que conserve y valore el capital paisajístico para la población receptora.

El valor sostenible supone la conservación del bien ambiental para su continuidad y reproducibilidad. No puede haber conservación sin utilización ni utilización sin conservación (desarrollo sostenible). La clave es la reproducibilidad posible y atemporal del bien inmaterial ambiental (Rosembuj, Tulio, 2007). Aplicado al paisaje, no hay turismo sin paisaje, y, aunque puede haber paisaje sin turismo, su uso racional puede asegurar su pervivencia. Pero, ¿cual es el "paisaje jurídico" de la cuestión?

Durante años "ni el medio ambiente se ocupó del turismo ni viceversa" (Pérez de las Heras, M., 2003). El turismo es un campo **poco tratado por los juristas** (Vera, J.F. et al, 1997). Se aprecia un crecimiento del modelo de **turismo de las "tres eses"** (landscape, leisure and learning), esto es, paisaje, descanso y aprendizaje, aunque el turismo de las "cuatro eses" (sun, sea, sand and sex: sol, playa, sexo y mar) se renueva, pero manteniendo la esencia de diversión activa (Ejarque, Josep, 2005). Es decir, que tanto el paisaje como el turismo son valores en alza mutuamente interdependientes, paradójicamente poco tratados desde el punto de vista jurídico como un todo. La protección y diversidad de los paisajes es un **garante para la adecuada distribución del turismo en el espacio y en el tiempo**, de modo que favorezca la distribución equilibrada en el territorio y la lucha frente a la estacionalidad. Ello **justifica la normación interrelacionada del turismo y el paisaje**.

La situación expuesta plantea una serie de interrogantes, que pretende abordar el presente estudio, en concreto:

1. **¿Es suficiente la legislación actual** para conservar y gestionar adecuadamente el paisaje como recurso turístico?
2. **¿Cómo se protege el paisaje desde la legislación** turística? ¿Y desde otras legislaciones?
3. **¿Cómo se protege al turismo desde la normativa vinculada al paisaje?**
4. **Una vez conocido el derecho positivo vigente** en la materia, **¿Cómo se está interpretando por los tribunales de justicia?**
5. **¿Qué actuaciones se podrían implementar para mejorar la gestión del paisaje como recurso turístico?**

Las tres primeras cuestiones se tratan en el capítulo I legislativo, la cuestión cuarta en el capítulo III jurisprudencial, y la última en el capítulo IV y V, donde se indican algunas recomendaciones e implicaciones finales. Por tanto, la metodología se basa en realizar un análisis legislativo y jurisprudencial del objeto de estudio en el ámbito nacional e internacional, con el fin último de esbozar una serie de propuestas prácticas para la mejora de las relaciones entre paisaje y turismo, desde una dimensión jurídico-ambiental.

El concepto de paisaje es polisémico y esto lo hace poco manejable. Este trabajo, para mayor operatividad se centrará en los aspectos perceptivos visuales, a sabiendas de que el paisaje en sentido amplio es plurisensorial, y abarca también aspectos sonoros, olfativos, térmicos y táctiles. Se utilizará la definición de turismo de la Organización Mundial de Turismo, esto es, “actividades que realizan las personas durante sus viajes y estancias en lugares distintos al de su entorno habitual, por un periodo de tiempo consecutivo inferior a un año, con fines de ocio, por negocios y otros motivos”.

## II. PROTECCIÓN LEGAL DEL BINOMIO PAISAJE-TURISMO

### II.1 NORMATIVA SUPRANACIONAL

#### II.1.1. Convención para la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural de 1972.

La Convención para la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural, celebrada en París en 1972 alude al paisaje de la siguiente forma:

*Artículo 1. A los efectos de la presente Convención se considerará **Patrimonio Cultural**:*

- Los **conjuntos**: grupos de construcciones, aisladas o reunidas, cuya arquitectura, **unidad e integración en el paisaje les de un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia**

- Los **lugares (sitios)**: obras del hombre u obras conjuntas del hombre y la naturaleza así como las zonas, incluidos los lugares (sitios) arqueológicos que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista histórico, **estético**, etnológico o antropológico.

*Artículo 2. A los efectos de la presente Convención se considerará **“Patrimonio Natural”**:*

- Los **monumentos naturales** constituidos por formaciones físicas y biológicas o por grupos de esas formaciones que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista **estético** o científico;

- Las formaciones geológicas y fisiográficas y las zonas estrictamente delimitadas que constituyan el hábitat de especies animales y vegetales amenazadas, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista **estético** o científico;

- Los **lugares naturales** o las zonas naturales estrictamente delimitadas, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista de la ciencia, de la conservación o de la **belleza natural**.

Sobresale pues, el carácter de valor excepcional universal para los bienes declarados. Por ello, la lista del Patrimonio Mundial (unos mil bienes) actúa de **reclamo turístico**. La prueba es que esto ocurre incluso por el mero hecho de incluir el bien en la lista que propone el país para su estudio por la UNESCO. La consagración del bien declarado viene acompañada por la delimitación en su entorno de una zona de respeto o protección, también llamada “buffer zone”.

La UNESCO advierte, a través de sus **Guías Operativas** que se actualizan periódicamente, de algunas disfunciones, como el desequilibrio territorial a favor de las zonas más desarrolladas, o el predominio del patrimonio cultural (en torno al 80%) frente al natural (20%) (Fernández Salinas, Víctor, 2008). Según este autor, son escasos los ejemplos de los bienes de carácter patrimonial más potenciados por UNESCO en los últimos años (paisajes, itinerarios, arqueología industrial), destacando en España el Camino de Santiago (1993), el paisaje cultural de Aranjuez (2001), y el Puente Colgante de Vizcaya (2006).

#### II.1.2. Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948

Algunos autores como Florencio Zoido (1994) o Martín Mateo, R. (1988) consideran en dicha Declaración Universal una **cobertura implícita** de la protección del paisaje como parte del derecho a la calidad de vida (Fernández Rodríguez,

Carmen,2007), a tenor de lo indicado en su artículo 25:

*"Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios".*

Es una alusión indirecta al paisaje, vinculada al derecho a la salud y al bienestar. Ahora bien, atendiendo a la definición de salud contenida en el Preámbulo de la Constitución de la **Organización Mundial de la Salud (OMS)**, «La salud es un estado de **completo bienestar físico, mental y social**, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades.».

Posteriormente, en una reunión consultiva de la OMS celebrada en Sofía en 1993, se propuso la siguiente definición de salud ambiental, que es la actualmente aceptada: *"comprende aquellos aspectos de la salud humana, incluida la calidad de vida, que son determinados por factores ambientales físicos, químicos, biológicos, sociales y psicosociales"*. Abundando más, decir que entre las **áreas básicas de la salud ambiental se encuentran** los recursos naturales, y dentro de éste, el **paisaje** y la contaminación del mismo (Ordóñez, Gonzalo A., 2000).

Así que, si el paisaje forma parte de la salud ambiental, y por ende de la salud, ¿un atentado grave contra el paisaje podría constituir un atentado contra la salud pública?. El paisaje, en su dimensión acústica, está directamente relacionado con la salud como demuestran multitud de estudios fisiológicos sobre el ruido, que lo consideran un factor que puede perjudicar la salud.

### II.1.3. El Convenio Europeo del Paisaje de 2000

El Convenio Europeo del Paisaje aprobado por el Consejo de Europa el día 20 de octubre de 2000 supone un relevante **punto de inflexión** en la concepción del paisaje, puesto que:

1. *"Cada Parte firmante se compromete a **reconocer jurídicamente los paisajes** como elemento fundamental del entorno humano, expresión de la diversidad de su patrimonio común cultural y natural y como fundamento de su identidad"* (Artículo 5). No obstante, **no señala cómo debe realizarse ese reconocimiento jurídico**, y si basta o no la protección sectorial o más bien una protección general y global (Fernández Rodríguez, Carmen, 2007).
2. Adopta un **enfoque abierto a todo tipo de paisajes, no sólo los espectaculares**, incluyendo a los degradados y rutinarios, y constata la aceleración de la transformación de los paisajes por las actividades económicas, entre las cuales cita al **turismo**. El reto no es fácil, por cuanto pretende la totalidad del territorio.
3. Establece **objetivos de calidad paisajística y fórmulas de participación social**. Define *"objetivo de calidad paisajística"*, para un paisaje específico, la formulación, por parte de las autoridades públicas y competentes, de las aspiraciones de las poblaciones en lo que concierne a las características paisajísticas de su entorno (artículo 1). Obliga a que cada Parte se comprometa a definir los objetivos de calidad paisajística para los paisajes identificados y calificados, previa consulta al público. Este enfoque innovador, parece inspirarse en los objetivos de calidad ambiental ya presentes en la profusa legislación sobre calidad y contaminación ambiental, pero con la dificultad añadida de llevarla a cabo mediante consultas públicas, que por otro lado, no especifica cómo realizarlas.

España ratificó el citado Convenio el 26 de noviembre de 2007-siete años después de su aprobación por el Consejo, y está en vigor en nuestro país desde el **1 de marzo de 2008**.

Con independencia del Convenio Europeo del Paisaje, y ceñido al territorio de los Alpes, la **Decisión 2005/923/CE del Consejo, de 2 de diciembre de 2005**, relativa a la firma en nombre de la Comunidad Europea del Protocolo sobre la protección de los suelos, del Protocolo sobre la energía y del **Protocolo sobre el turismo, del Convenio de los Alpes de 1991** considera que *"el patrimonio natural y cultural, así como los paisajes, constituyen bases esenciales del turismo en los Alpes"*. En su artículo 6 establece que *"Las Partes contratantes tendrán en cuenta, en el desarrollo del turismo, las preocupaciones relativas a la protección de la naturaleza y la preservación del paisaje. Se comprometen a promover, en la medida de lo posible, los **proyectos favorables a los paisajes** y tolerables para el medio ambiente"*. Asimismo el artículo 10 señala que *"Las Partes contratantes se comprometen, de acuerdo con sus normativas y según criterios ecológicos, a delimitar **zonas de tranquilidad** en las que se renuncia a los acondicionamientos turísticos"*. Finalmente, las Partes contratantes se esforzarán por **distribuir mejor, en el espacio y en el tiempo, la demanda** turística de las regiones de acogida (artículo 18).

**En la escala europea, el Tratado de Ámsterdam** como revisión del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, establece el objetivo de *"promover el progreso económico y social y un alto nivel de empleo y **conseguir un desarrollo equilibrado y sostenible**..."*. Por su parte, la Unión Europea promulga **distribuir mejor el turismo en el tiempo y el espacio** (Comunicación "Acción comunitaria en el sector del turismo de 31 de enero de 1986, objetivo del "Año Europeo del

Turismo” de 1990). Todavía **no existe un apartado** exclusivo destinado al **turismo** a partir del cual **fundamentar las políticas turísticas**, en el texto revisado por el Tratado de Ámsterdam. Por ello, la **normativa jurídica** que es utilizada por las Instituciones, **no ha sido vinculante ni obligatoria** con frecuencia son Comunicaciones de la Comisión y Recomendaciones o Resoluciones del Consejo ((Vera,J.F. et al, 1997).

## II.2. LEGISLACIONES NACIONALES

### II.2.1. Estados Unidos

El modelo americano de protección paisajística fue pionero, destacando el elemento de atracción turística. Así, el Parque de Nacional de Yellowstone declarado en 1872 fue el primer Parque Nacional del mundo y de las primeras inscripciones (1978) en la lista del Patrimonio Mundial.

En este país la gestión privada de paisajes catalogados es notoria, de forma que es imposible gestionar privadamente cualquier territorio sin considerar las vistas panorámicas. Las Iniciativas de Conservación Corporativa son programas de coste compartido de carácter privado (Fernández Rodríguez, Carmen, 2007).

### II.2.2. Costa Rica

En el continente americano, el otro país que lidera la relación simbiótica entre paisaje y turismo es sin duda Costa Rica. La propia Constitución promulga la protección de las bellezas naturales de la nación. Tras la lectura del artículo de Mario Peña Chacón (2005) titulado “La tutela jurídica del paisaje” se identifican dos fuentes de interés en la relación jurídica entre turismo y paisaje:

1. En el caso costarricense, existen documentadas **servidumbres ecológicas** entre propietarios privados de tierras con el fin de proteger las bellezas escénicas atractivas para el turismo, así como también el desarrollo de quintas y condominios ecológicos, en donde sus propietarios limitan recíprocamente sus propiedades con el fin **de conservar el paisaje que las rodea, y con ello asegurarse un alto valor económico de sus inmuebles**.

2. Según Atmella Cruz, en su “Manual de Instrumentos Jurídicos Privados para la Protección de los Recursos Naturales” de la Fundación Geotrópica de Costa Rica **“cada vez hay en el país más actividades turísticas que dependen de las bellezas naturales de determinadas zonas. Ocurre, sin embargo, que no siempre los inmuebles en que se ubican esas bellezas naturales pertenecen a quienes se dedican a la actividad turística, ya que generalmente los dueños son más bien finqueros cuya ganancia no depende del turismo. En estos casos puede ser muy útil también la servidumbre, ya que el empresario turístico o la comunidad misma que se beneficia con la afluencia de turistas, o que simplemente quiere conservar un determinado sitio, puede pagar al propietario del inmueble para que se mantenga intacta la belleza natural del lugar, acordándose alguna modalidad de pago, mensual o anual.”**

El Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones de Costa Rica ha tramitado un **Proyecto de Reglamento sobre Paisaje y Contaminación Visual** (ver <http://digeca.minae.go.cr/legislacion/>), el cual manifiesta expresamente “Que a partir de su Voto N° 3705-93, la **Sala Constitucional ha reconocido y reiterado el papel fundamental que juega el paisaje en la salud** de las personas”, afirmando que, **“desde el punto de vista psíquico e intelectual, el estado de ánimo depende también de la naturaleza, por lo que también al convertirse el paisaje en un espacio útil de descanso y tiempo libre es obligación su preservación y conservación”, tal como lo exige el artículo 89 de la Constitución Política al establecer: “Entre los fines culturales de la República están: proteger las bellezas naturales, conservar y desarrollar el patrimonio histórico y artístico de la Nación, y apoyar la iniciativa privada para el progreso científico y artístico”.**

Dada la importancia y desarrollo otorgado al binomio paisaje-turismo en el referido Reglamento sobre Paisaje y Contaminación Visual, se entresacan a continuación los principales avances de su articulado. Se aprecia en el articulado la impronta de la legislación valenciana del paisaje, que luego veremos, muy especialmente en la metodología para el análisis visual y el valor paisajístico.

En su Artículo 29 trata detalladamente la **Metodología para el análisis visual**, aspecto éste de gran dificultad técnica y trascendencia jurídica para valoraciones y pruebas periciales:

*“Cuando la autoridad competente no cuente con una metodología aplicable para el análisis visual, se utilizará la siguiente:*

*1- Se seleccionarán los puntos de observación y/o recorridos escénicos de mayor afluencia pública que incluirán, entre*

otros: a) Principales vías de comunicación, considerándolas como punto de observación dinámico. b) Núcleos de población. c) **Áreas recreativas, turísticas y de afluencia masiva principales.** d) Puntos de observación de importancia por mostrar la singularidad del paisaje.

Para cada punto de observación el análisis visual incluirá:

d. 1 La **delimitación de la cuenca visual** o territorio que puede ser observado desde el mismo, marcando las **distancias corta (hasta 300 m), media (300 hasta 1.500 m) y larga (más de 1.500 m)** desde el punto de observación. Estas distancias pueden ser modificadas de forma justificada en función del entorno.

d.2 Identificación de los recursos visuales o las áreas y **elementos que definen visualmente la singularidad** de un paisaje.

d.3 Determinación del número de observadores potenciales del paisaje objeto de estudio, diferenciando la proporción de los mismos en relación con las siguientes categorías: **residentes, turistas y en itinerario, y la duración** estimada de la observación.

Los **Puntos de Observación se clasificarán como principales y secundarios**, en función del número de observadores potenciales, la distancia y la duración de la visión.

En función del grado de importancia se obtendrán las zonas de máxima visibilidad, las de visibilidad media, la de visibilidad baja y las no visibles o zonas de sombra. Son zonas de máxima visibilidad las perceptibles desde algún punto de observación principal. Son zonas de visibilidad media, las perceptibles desde más de la mitad de los puntos de observación secundarios, y baja desde menos de la mitad de éstos.”

El Artículo 30 sobre **Valor Paisajístico** considera la participación social y la realización de guías metodológicas, en clara sintonía con la Convención Europea del Paisaje. En particular establece que:

**“Para cada una de las Unidades de Paisaje se establecerá un valor en función de su calidad paisajística, su visibilidad y las preferencias de la población.**

La calidad paisajística será propuesta de forma justificada por un equipo multidisciplinario, a partir de la calidad de la escena, la singularidad o rareza, la representatividad, el interés de su conservación y su función como parte de un paisaje integral.

La calidad se manifestará como muy baja, baja, media, alta o muy alta. La administración competente para la aprobación del correspondiente instrumento de paisaje podrá fijar una calidad distinta a la propuesta de forma justificada.

La preferencia de la población incorporará los valores atribuidos al paisaje por los agentes sociales y las poblaciones concernidas y se definirá a partir de la consulta pública.

La visibilidad se determinará desde las principales carreteras y puntos de observación a partir del Análisis Visual.

**El valor de cada Unidad de Paisaje será el resultado de la media de las puntuaciones resultantes de la calidad otorgada técnicamente y de las preferencias del público ponderado por el grado de su visibilidad desde los principales puntos de observación. El resultado del valor paisajístico se manifestará como muy bajo, bajo, medio, alto o muy alto.**

En cualquier caso deberá **atribuirse el máximo valor a los paisajes que ya están reconocidos por una figura de la legislación en materia de protección de espacios naturales y patrimonio cultural.**

**Cada Municipalidad, o en su defecto la autoridad competente en ordenamiento del territorio y protección del paisaje elaborará y publicará guías metodológicas para la valoración del paisaje que actualizará periódicamente incorporando la experiencia adquirida y el intercambio de información internacional.”**

El Artículo 47 del Reglamento trata el Contenido de los **Programas de Paisaje**, considerando la valorización turística de paisajes singulares, y la adquisición pública de suelos de interés paisajístico; entre otras cuestiones:

**“Los programas de paisaje establecen los compromisos temporales, económicos, financieros y administrativos para:**

1- La preservación de los paisajes que por su carácter natural, visual o cultural, requieren intervenciones específicas e integradas.

2- La mejora paisajística de los núcleos urbanos, las periferias y de las vías de acceso a los núcleos urbanos.

**3- La puesta en valor del paisaje singular de cada lugar como recurso turístico.**

4- El mantenimiento, mejora y restauración de los paisajes forestales, agropecuarios y rurales.

5- La articulación armónica de los paisajes, con una atención particular hacia los **espacios de contacto entre los ámbitos urbano y rural** o bien entre los ámbitos terrestre y marino u otra combinación.

6- La elaboración de **proyectos de mejora paisajística de áreas degradadas** ya sea por actividades industriales, comerciales, infraestructuras u otras, con una atención particular a las infraestructuras de transporte y tendidos aéreos.

7- El fomento de las actuaciones de las administraciones locales y de las entidades públicas y/o privadas en la protección, ordenación y gestión del paisaje.

8- La **adquisición de suelo para incrementar el patrimonio público** de suelo en las áreas que se consideren de interés para la gestión paisajística.

9- La **mejora paisajística de entornos históricos y arqueológicos.**

10- La mejora paisajística de los suelos forestales, entornos rurales y de las explotaciones agropecuarias.”

Otros artículos hacen referencia a los **Programas de Imagen Urbana** (art. 48), la **eliminación de contaminación visual en zonas de dominio público** (art. 61) y el **incumplimiento de Regulaciones** (art. 69). El primero de los artículos citados asigna el objetivo de mejorar la configuración y **conexión de un sistema de espacios públicos abiertos que estructure y conecte** varios espacios libres y equipamientos con recorridos peatonales **creando una imagen unitaria** y ordenada del casco urbano. Las infracciones por acción u omisión a las regulaciones del Reglamento, serán sancionadas con base en lo establecido en los artículos 99, 100 y 101 de la Ley Orgánica del Ambiente. Es decir, que se sanciona al amparo de la legislación ambiental.

### II.2.3. Suiza

El modelo suizo es de corte inventarial, protección individualizada del paisaje, con una ley del paisaje pionera en Europa, que dispone de disposiciones penales paisajísticas (Fernández Rodríguez, Carmen, 2007).

Es digno de mencionar el *Inventario de la Federación y de los Cantones de las imágenes exteriores de los núcleos dignos de protección* (ver [www.isos.ch](http://www.isos.ch)), que diferencia con sumo detalle las imágenes de importancia nacional, regional y local. Como ejemplo, el Plan de Protección de la Imagen de Thurgau protege la imagen interna y externa del municipio apoyado en cartografía 1.50.000, y prevalece sobre los planes urbanísticos y sectoriales, subordinados a éste.

### II.2.4. Gran Bretaña

A diferencia de Suiza, el sistema británico no se apoya en una ley paisajística, ni promueve la adquisición pública de terrenos por motivos paisajísticos (Fernández Rodríguez, Carmen, 2007). Por contra, el papel de los agricultores como conservadores del paisaje y la incentivación a las asociaciones sin ánimo de lucro para adquirir y proteger paisajes es un rasgo distintivo.

### II.2.5. Alemania

La ley de Protección de la Naturaleza y Gestión del Paisaje aprobada en 1976 y reformada en distintas ocasiones prescribe la preservación de los paisajes, *“la variedad, carácter y belleza del paisaje y la naturaleza que son la base de la vida y el recreo”*. Se inserta por tanto el paisaje en la planificación medioambiental en opinión de Carmen Fernández Rodríguez (2007).

### II.2.6. Francia

Siguiendo las afirmaciones de la autora citada, el modelo francés integra el paisaje en la legislación sectorial, con Comisiones en cada departamento ministerial, que a su vez se coordinan mediante la Comisión Superior de Lugares, Perspectivas y Paisajes.

## II.3 LEGISLACION ESPAÑOLA

### II.3.1. Constitución Española de 1978

Nuestra *Norma Normarum* no regula explícitamente el paisaje, a diferencia de otras como, la italiana de 1947, la ley fundamental de Bonn de 1949, la Constitución Helvética de 1962 y la de Portugal de 1976 (Ripley Soria, Daniel, 2000).

Por su importancia, al listado dado por este autor hay que sumar La Constitución Política de la República de Costa Rica de 1949 que en su artículo 89 establece “ *Entre los fines culturales de la República están: proteger las bellezas naturales, conservar y desarrollar el patrimonio histórico y artístico de la Nación y apoyar la iniciativa privada para el progreso científico y artístico*”.

Es el artículo 45 de la Constitución Española el que alude específicamente al medio ambiente:

1. *Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.*
2. *Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.*
3. *Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije, se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado.*

Sin embargo el **Anteproyecto de nuestra Constitución en su artículo 38 contemplaba el termino paisaje** (Ripley Soria, Daniel, 2000). Efectivamente, el texto decía: “2. *Los poderes velarán por la utilización racional de los recursos naturales, la conservación del paisaje y por la protección y mejora del medio ambiente.* 3. *Para los atentados más graves contra el paisaje protegido y el medio ambiente se establecerán por la ley sanciones penales y la obligación de reparar el daño producido*”. Resulta sugerente, haciendo ejercicio de “derecho-ficción”, imaginar qué habría ocurrido, de aprobarse el texto magno con ese articulado expreso del paisaje.

Remontándonos aún más en el tiempo, la **Constitución de la Segunda República de 1931**, en sus aspectos ambientales, trataba simplemente de tutelar aquellos paisajes y zonas naturales de especial mérito estético. Así, el artículo 45.2 establecía que: “*El Estado protegerá también los lugares notables por su belleza natural o por su reconocido valor artístico o histórico*” (Ferrer Dupuy, Plácida ,2001).

A excepción de las competencias de naturaleza claramente estatal, como costas o aguas, la mayor parte de las competencias más relacionadas con el turismo y el paisaje **recaen fundamentalmente en las comunidades autónomas**. Esto es especialmente notable en el campo del urbanismo y la ordenación territorial, así como de los espacios naturales protegidos, campos en los que la tutela paisajística presenta mayor potencial.

### II.3.2. Legislación sectorial no turística.

#### a. Paisaje

Hasta la fecha **no existe una ley estatal que regule específicamente el paisaje** en todas sus variantes y facetas, ni que contenga una tipificación de infracciones paisajísticas. Lo que sí existe es una muy dispersa normación sectorial que considera colateralmente el paisaje. Las leyes sectoriales con mayor repercusión paisajística son la de **espacios naturales protegidos, patrimonio histórico-artístico, ordenación territorial y urbanística y evaluación de impacto ambiental**, como se verá a continuación.

Ya en la escala autonómica, los **Estatutos de Baleares, La Rioja, Galicia, Cataluña, Valencia y Andalucía** recogen expresamente competencias en el paisaje. En el caso del reciente estatuto andaluz el art. 28 proclama “1. *el derecho a vivir en un medio ambiente equilibrado, sostenible y saludable, así como a disfrutar de los recursos naturales, del entorno y el paisaje en condiciones de igualdad, debiendo hacer un uso responsable del mismo para evitar su deterioro y conservarlo para las generaciones futuras, de acuerdo con lo que determinen las leyes.* 2. *Este derecho se garantiza mediante una adecuada protección de la diversidad biológica y los procesos ecológicos, el patrimonio natural, el paisaje, el agua, el aire y los recursos naturales*”.

El concepto de igualdad para disfrutar el paisaje es recogido igualmente en el estatuto catalán, lo que nos lleva a tratar los desequilibrios territoriales y urbanísticos, o lo que es lo mismo, la desigualdad de los ciudadanos originada por contaminación visual.

En clara correspondencia con la **incorporación del Convenio Europeo del Paisaje**, las Comunidades Autónomas que lo han incorporado más tempranamente en su derecho positivo son Valencia, Cataluña y Galicia. Todas contienen las principales obligaciones del referido Convenio: objetivos de calidad paisajística, inventario o catálogo de paisajes, estudios de paisaje, integración del paisaje en la planificación territorial y urbanística, y creación de Observatorio del Paisaje, aunque no con el mismo detalle.

### a.1. Comunidad Valenciana

Esta comunidad es pionera en protección paisajística, y ha desarrollado muy extensamente la materia, mediante la **ley 4/2004**, de 30 de junio, de ordenación del territorio y protección del paisaje y el **decreto 120/2006**, de 11 de agosto, por el que se aprueba el reglamento del paisaje. Esta ley establece que:

- Los planes de ordenación del territorio, los planes generales y los instrumentos de planificación urbanística que prevean un crecimiento urbano incorporarán un **estudio sobre el paisaje** que necesariamente deberá identificar los hitos geográficos y aquellas características del territorio que constituyan referentes del paisaje del ámbito de la planificación y ordenación
- La Generalitat aprobará un **Plan de Acción Territorial del Paisaje** en el que, además de identificar y proteger los paisajes de relevancia regional en el territorio valenciano, se establecerán directrices y criterios de elaboración de estudios de paisaje, de su valoración y de su consecuente protección. Para conseguir estos fines, los planes de acción territorial y los planes generales deberán contener un estudio de paisaje
- El paisaje actuará como criterio condicionante de los nuevos crecimientos urbanos y de la implantación de las infraestructuras.

Se regulan las denominadas **Cuotas de sostenibilidad derivadas de actuaciones en suelo no urbanizable** según las cuales:

- *Los ingresos procedentes del canon establecido para las actuaciones en el suelo no urbanizable con declaración de interés comunitario serán destinados íntegramente a **actuaciones tendentes al mantenimiento y recuperación del territorio o del paisaje, en el ámbito del propio municipio.***
- *Las actuaciones implantadas a través de planes especiales compensarán al **Fondo de Equidad Territorial en concepto de cuota de sostenibilidad con el importe equivalente al coste de las dotaciones** y obras de urbanización que hubieran resultado de su implantación sobre suelo clasificado como urbanizable establecidas en la legislación urbanística vigente.*

El **Reglamento valenciano del paisaje**, consciente de su dificultad práctica, reconoce que el carácter novedoso **no** se convierta a medio plazo en una **frustración** o en mera retórica. Aspectos a destacar:

- *Los Estudios de Paisaje que acompañen a los planes territoriales y urbanísticos establecerán puntos de observación **.miradores u observatorios incluyéndolos, siempre que sea posible, en itinerarios paisajístico-recreativos** que contribuyan a la puesta en valor de los recursos paisajísticos, faciliten la contemplación del entorno territorial y de las vistas más significativas de cada lugar, y ayuden a conocer e interpretar su estructura espacial.*
- *Los planes a los que se refiere el párrafo anterior, incluirán los puntos de observación en su documentación con eficacia normativa y delimitarán **zonas de afección paisajística en su entorno inmediato que impidan la formación de pantallas artificiales** para las vistas más relevantes, quedando prohibida la posibilidad de edificar en dichas zonas.*

Las metodologías propuestas en el Reglamento para el análisis visual y el valor paisajístico son extremadamente minuciosas, y parecen haber sido transcritas al proyecto de Ley de Costa Rica de 2009, como se señaló en puntos anteriores.

### a.2. Cataluña

La **ley catalana, ley 8/2008**, de 8 de junio de protección, gestión y ordenación del paisaje, plantea también un modelo novedoso, en el que esboza el funcionamiento del Fondo para el Paisaje, si bien con menor complejidad que la legislación valenciana. El preámbulo proclama que la riqueza paisajística constituye un patrimonio ambiental, cultural, social e histórico que influye en la calidad de vida de los ciudadanos y que deviene a menudo un **recurso** de desarrollo económico, en particular para las **actividades turísticas**. La atribución de valor al paisaje como recurso turístico es una de las actuaciones a desarrollar sobre el paisaje, incluida específicamente en las finalidades descritas en el art. 8.

Esta ley crea el **Fondo para la protección, gestión y ordenación del paisaje** como instrumento financiero de la Generalidad, con el fin de destinarlo a las actuaciones de mejoramiento paisajístico. El Fondo citado se dota con las aportaciones del Gobierno por medio de los **presupuestos de la Generalidad** y con las aportaciones de las demás administraciones, entidades y empresas. La aportación del Gobierno al Fondo para la protección, gestión y ordenación del paisaje procede de las partidas que los presupuestos de la Generalidad adscriben anualmente al Departamento de Política Territorial y Obras Públicas. **Pueden recibir financiación del Fondo** para la protección, gestión y ordenación del paisaje: 1. Los entes públicos, para llevar a cabo actuaciones destinadas de las finalidades establecidas en su artículo 8 y cualquier otra actuación que tenga por objeto la protección, gestión y ordenación del paisaje, 2. Las entidades privadas sin ánimo de lucro legalmente constituidas que tengan entre sus objetivos cumplir actuaciones paisajísticas, y 3. Las personas físicas o jurídicas de naturaleza privada, llevar a cabo actuaciones que tengan por objeto alguna de las finalidades establecidas en el artículo 8.

### a.3. Galicia

De forma similar al Convenio Europeo del Paisaje, la **ley 7/2008**, de 7 de julio, de protección del paisaje de Galicia crea los siguientes instrumentos para la gestión: 1. Catálogos del paisaje de Galicia. 2. Directrices de paisaje. 3. Estudios de impacto e integración paisajística. 4. Planes de acción del paisaje en áreas protegidas. 5. Observatorio Gallego del Paisaje.

### b. Patrimonio natural

En el ámbito estatal, la **ley 42/2007**, de 13 diciembre **del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad**, en su Preámbulo advierte de su carácter puntual respecto al paisaje y **adapta la definición de paisaje protegido al Convenio Europeo del Paisaje**

*"Si bien la protección del paisaje se afirma como uno de los principios de la presente Ley y en ella **se regulan aspectos puntuales de la política de paisaje**, tales como la posibilidad de proteger algunos de ellos mediante figuras más generales o específicas de espacios naturales protegidos, la necesidad de que el análisis de los paisajes forme parte del contenido mínimo de los planes de ordenación de los recursos naturales, su utilización potencial como instrumento para dotar de coherencia y conectividad a la Red Natura 2000 y el fomento de las actividades que contribuyen a su protección como externalidad positiva cuando forme parte de un espacio protegido, **no pretende**, sin embargo, la presente Ley **ser el instrumento** a través del cual se implantarán en España, de manera generalizada, las políticas de protección del paisaje como legislación básica del artículo 149.1.23ª, políticas cuyo contenido técnico y enfoque general, no exento de valor paradigmático, **exigen la puesta en marcha** de instrumentos de gestión como los establecidos, con carácter de mínimos, en el **Convenio Europeo del Paisaje**, hecho en Florencia el 20 de octubre del año 2000, en el seno del Consejo de Europa y que serán introducidos en la política ambiental española en un momento posterior".*

La Ley mantiene la figura, definición y regímenes de protección de los Parques y de las Reservas Naturales de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, adaptando la definición de los Paisajes Protegidos al Convenio del paisaje del Consejo de Europa e **introduciendo los conceptos de custodia del territorio, geodiversidad y la definición de paisaje**. Son importantes estas nuevas definiciones, que ahora citamos.

**-Custodia del territorio:** conjunto de estrategias o técnicas jurídicas a través de las cuales **se implican a los propietarios y usuarios del territorio** en la conservación y uso de los valores y los recursos naturales, culturales y paisajísticos.

**-Geodiversidad** o diversidad geológica: variedad de elementos geológicos, incluidos rocas, minerales, fósiles, suelos, formas del relieve, formaciones y unidades geológicas y paisajes que son el producto y registro de la evolución de la Tierra.

**-Paisaje:** cualquier parte del territorio cuyo carácter sea el resultado de la acción y la interacción de factores naturales y/o humanos, **tal como la percibe** la población.

En la **clasificación de los espacios naturales protegidos** sobresalen por su contenido paisajístico los **Parques** (áreas naturales, que, en razón a la **belleza** de sus paisajes, poseen unos valores ecológicos, **estéticos**, educativos y científicos cuya conservación merece una atención preferente"), **Monumentos Naturales** (por su belleza, singularidad o importancia paisajística), y sobre todo, los **Paisajes Protegidos**. El artículo 34 regula los paisajes protegidos de la siguiente forma:

1. Paisajes Protegidos son partes del territorio que las Administraciones competentes, a través del planeamiento aplicable, por sus valores naturales, estéticos y culturales, y **de acuerdo con el Convenio del paisaje del Consejo de Europa, consideren merecedores de una protección especial.**

2. Los objetivos principales de la gestión de los Paisajes Protegidos son los siguientes:

a) La conservación de los valores singulares que los caracterizan.

b) La preservación de la interacción armoniosa entre la naturaleza y la cultura en una zona determinada.

3. En los Paisajes Protegidos se procurará el mantenimiento de las prácticas de carácter tradicional que contribuyan a la preservación de sus valores y recursos naturales.

En las declaraciones de los espacios naturales protegidos (art. 37) podrán **establecerse zonas periféricas de protección** destinadas a **evitar impactos ecológicos o paisajísticos** procedentes del exterior. Cuando proceda, en la propia norma de creación, se establecerán las limitaciones necesarias.

Por último resulta muy innovador el art. 73 sobre acuerdos de custodia por el cual las Comunidades Autónomas regularán los mecanismos y las condiciones para **incentivar las externalidades positivas** de terrenos que se hallen **ubicados en espacios declarados protegidos o en los cuales existan acuerdos de custodia** del territorio debidamente formalizados por sus propietarios ante entidades de custodia. Para ello se tendrán en cuenta, entre otros, los siguientes servicios prestados por los ecosistemas: *“La conservación, restauración y mejora del patrimonio natural, de la biodiversidad, geodiversidad y del paisaje en función de las medidas específicamente adoptadas para tal fin, con especial atención a hábitat y especies amenazados”*.

Las comunidades autónomas han declarado una extensa red de espacios naturales protegidos en toda la geografía nacional, destacando entre otros, Canarias y Andalucía por lo que respecta a la figura de paisajes protegidos, además de por la extensión relativa de las áreas protegidas.

En la práctica son los instrumentos de planificación y gestión de los espacios naturales protegidos, como los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (**PORN**), y sobre todo, los Planes Rectores de Uso y Gestión (**PRUG**) los que fijan normas y limitaciones de uso relativas a actividades turísticas y requisitos paisajísticos.

### c. Patrimonio histórico

La **Ley 16/1985**, de 25 junio del **Patrimonio Histórico Español** establece que integran el Patrimonio Histórico Español los inmuebles y objetos muebles de interés artístico, histórico, paleontológico, arqueológico, etnográfico, científico o técnico. También forman parte del mismo el patrimonio documental y bibliográfico, los yacimientos y zonas arqueológicas, así como los sitios naturales, jardines y parques, que tengan valor artístico, histórico o antropológico.

Esta ley **no hace ninguna mención expresa al paisaje o al turismo, pese a su indudable contribución** a éstos. Tan sólo en los jardines históricos se habla de valores estéticos o sensoriales. Los bienes más relevantes del Patrimonio Histórico Español deberán ser inventariados o declarados de interés cultural. El Art. 20 establece que la declaración de un Conjunto Histórico, Sitio Histórico o Zona Arqueológica, como Bienes de Interés Cultural, determinará la obligación para el Municipio o Municipios en que se encontraren de redactar un **Plan Especial de Protección del área afectada** por la declaración u otro instrumento de planeamiento de los previstos en la legislación urbanística que cumpla en todo caso las exigencias establecidas en esta Ley.

### d. Urbanismo y ordenación territorial

A nivel estatal, el **Real Decreto Legislativo 2/2008**, de 20 junio, que aprueba el **texto refundido de la ley de suelo** establece en su Artículo 2. el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible, **procurando** la eficacia de las medidas de conservación y mejora de la naturaleza, la flora y la fauna y de la **protección del patrimonio cultural y del paisaje**. Todos los ciudadanos tienen derecho a (art. 4) disfrutar de una vivienda digna, adecuada y accesible, concebida con arreglo al principio de diseño para todas las personas, que constituya su domicilio libre de ruido u otras inmisiones contaminantes de cualquier tipo que superen los límites máximos admitidos por la legislación aplicable y **en un medio ambiente y un paisaje adecuados**.

No obstante, en materia de ordenación del territorio son las **comunidades autónomas** las que han desarrollado leyes de ordenación territorial propias, ligando territorio y paisaje expresamente, como es el caso de la comunidad valenciana con la ley 4/2004, de 30 de junio, de ordenación del territorio y protección del paisaje.

Es un hecho comprobable que la sobrecarga turística es insostenible en algunos destinos turísticos. El aumento de la presión humana en temporada alta de algunos destinos llega a alcanzar los 900 habitantes por km<sup>2</sup>, (dos veces la media nacional), e incluso los 1200 habitantes por km<sup>2</sup> (Prats Palazuelo, Fernando (2003)). Es por ello por lo que algunas comunidades han implantado normativas específicas para controlar el exceso de carga turística, destacando las legislaciones insulares por ser

pioneras en regular **medidas de limitación del crecimiento turístico**.

En **Baleares** el Decreto denominado Cladera I (D. 30/1984 de 10 de mayo) estableció una ratio turística de 30 m<sup>2</sup> de suelo edificable por plaza turística, que posteriormente fue elevado por el Decreto Cladera II (D. 103/1987, de 22 de octubre), que a su vez fue sustituido por la ley 7/1988, de 1 de junio, de medidas transitorias de establecimientos hoteleros y alojamientos turísticos, que fijó la **ratio turística mínima en 60 m<sup>2</sup> de suelo edificable por plaza turística** (Sola Teysière, Javier ,2005).

En **Canarias**, el vanguardista Plan Insular de Ordenación Territorial de Lanzarote (D. 63/1991, de 9 de abril) fijó un estándar mínimo de 50 m<sup>2</sup> de parcela neta por plaza, de aplicación limitada a los nuevos apartamentos y bungalows.

Doce años después, se aprobó a **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**, y que constituyen todo un referente no solo a nivel nacional sino internacional. El contenido de las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias se articula en tres apartados: a) Modelo turístico, b) Renovación edificatoria y rehabilitación urbana c) Condiciones del crecimiento. Pasamos revista a las más relevantes desde el punto de vista de nuestro estudio.

La **Directriz 15** trata otras condiciones de calidad del espacio turístico: *Para la mejora del paisaje urbano en la ciudad turística consolidada y la disminución de la polución visual, se desarrollarán Planes Territoriales Especiales que establezcan, en los núcleos o zonas turísticas, las condiciones de desarrollo de proyectos de imagen y marca que integren y limiten los elementos de señalización, material de publicidad, infraestructuras de telecomunicación, mobiliario urbano genérico, áreas naturales, playas, terrazas y otros elementos del paisaje.*

La **Directriz 67** sobre Clasificación de suelo urbanizable dispone *“En defecto de previsión expresa del planeamiento insular, la superficie total de suelo clasificado como urbano y urbanizable no podrá superar los 250 m<sup>2</sup> por habitante y plaza alojativa, excluyendo de ese cómputo la superficie de los grandes polígonos industriales insulares en las dos islas centrales”*.

**Según la Directriz 112 de Criterios generales:**

1. Constituirá objetivo básico de todo instrumento de ordenación la **calificación del paisaje natural, rural o urbano al que afecte**.

2. Las **Directrices de Ordenación del Paisaje** establecerán los criterios para:

a) *Caracterizar los paisajes de las islas y determinar las actuaciones a realizar en los mismos, conforme a los distintos tipos y situaciones que se reconozcan, a fin de que el planeamiento insular y general identifique y ordene los mismos.*

b) *Conservar o recuperar los paisajes de mayor interés, potenciar el valor de los recursos del paisaje y ordenar armoniosamente los nuevos escenarios paisajísticos.*

c) *Ordenar las antiguas zonas agrarias abancaladas, las franjas costeras, las periferias urbanas, los entornos de los lugares de acceso a cada isla, los corredores de las grandes vías y las entradas en las poblaciones y zonas turísticas.*

d) *Programar y desarrollar en cada isla, a partir del planeamiento insular y general, actuaciones dirigidas a destacar el valor de los paisajes más singulares o, que por su posición estratégica, resulten de mayor significación.*

3. Las **Directrices de Ordenación del Paisaje** proporcionarán los criterios a tener en consideración en el diseño de la rehabilitación de los paisajes rurales.

*Los Planes Insulares de Ordenación señalarán los ámbitos territoriales de singular interés que precisen para su regeneración paisajística de políticas sectoriales integradas, que se ordenarán y gestionarán por los cabildos mediante la formulación de **Planes Territoriales Especiales de rehabilitación del paisaje**. Específicamente, tendrán por objeto la **ordenación de rutas turísticas**, principales vías de acceso, ámbitos de singular significación cultural o paisajística y, en general, el entorno de los elementos naturales o culturales definidores de la **imagen de la isla**.*

4. El planeamiento insular, siguiendo criterios de equilibrio territorial y de superación de la escala local en relación con el paisaje, **delimitará áreas de protección del paisaje** atendiendo a la conformación orográfica de cada isla, a los potentes sistemas transversales y de la geomorfología o a su capacidad natural de organización de sistemas de suelos protegidos en continuidad, capaces de articularse como corredores verdes susceptibles de favorecer la biodiversidad y producir una regeneración natural, paisajística y funcional de carácter insular.

En relación con el paisaje urbano, las **ordenanzas municipales** deberán regular con especial atención a. La estética de las fachadas y revestimientos exteriores a aplicar en los asentamientos rurales y agrícolas, en los centros históricos que no tengan la categoría de bienes de interés cultural, en los accesos a las poblaciones y, en su caso, en los frentes de las principales vías de comunicación., todo ello, aparte de utilizar **códigos cromáticos (directriz 116)**.

Son las directrices que regulan la capacidad de carga, los límites del crecimiento y los ritmos del crecimiento de las que mayor debate político, social y económico generan (directrices 25, 26 y 27 respectivamente). Pasamos a describirlas.

Así, la **Directriz 25 de Capacidad de carga** determina:

1. *Toda decisión de ocupación de suelo con destino turístico requiere ser establecida y fundamentada técnicamente en la capacidad de carga de la zona turística afectada, entendida como el conjunto de factores que permiten el uso turístico de una zona sin un declive inaceptable de la experiencia obtenida por los visitantes, una excesiva presión sobre los recursos turísticos de la misma, una alteración ecológica, territorial y paisajística inaceptables, ni una afección excesiva sobre la sociedad residente, y disponiendo de los equipamientos, servicios e infraestructuras generales precisos para el desarrollo de la actividad y de la población de servicios que demande.*

*Esta capacidad habrá de ser considerada y analizada en los instrumentos de planeamiento que prevean la ocupación de suelo y, en particular, en los planes insulares de ordenación, en los instrumentos de planeamiento general que categoricen o sectoricen dicho suelo, y en los planes parciales que lo ordenen.*

2. *La determinación de la capacidad de carga integrará un documento autónomo dentro de los instrumentos de planeamiento, y se fundamentará entre otras, en la capacidad ecológica, capacidad social, que analizará los efectos sobre la población residente, **capacidad paisajística**, definida como la potencialidad del paisaje para asumir las actuaciones previstas sin alteración de sus rasgos y elementos característicos. Capacidad de las infraestructuras de accesibilidad y otras existentes. Para la **valoración de los recursos naturales implicados** en la actuación, se considerarán en todo caso como elementos sensibles, los siguientes:*

*-Los espacios litorales, cuya extensión a este efecto de protección se establece como la franja costera de 500 metros de anchura, medida desde la ribera del mar.*

*-Los relieves y horizontes definidores de los paisajes característicos de cada isla.*

*-Las formaciones orográficas y escenográficas naturales características, como los acantilados, barrancos, lomos, conos volcánicos y calderas, entre otras.*

*- Los suelos agrícolas productivos, y los que caracterizan la **imagen** del territorio.*

*- La vegetación y, especialmente, el arbolado”.*

De la primera lectura de estos puntos, se extrae, que, **a diferencia del uso de estándares urbanísticos o ratios turísticos, la determinación de la capacidad de carga es un concepto abierto** y más indeterminado, lo que puede originar una mayor incertidumbre jurídica para los operadores turísticos, y partes afectadas general. Con todo, ambos conceptos están relacionados, pues la determinación de la capacidad de carga puede acabar recurriendo al uso final de estándares urbanísticos o ratios turísticos que la concretan.

Por su parte, la **Directriz 26 ordena los límites del crecimiento** en los siguientes términos:

1. *El planeamiento insular deberá **declarar agotada la capacidad de carga de aquellos ámbitos** territoriales en los que así se deduzca del análisis de los factores relacionados en la Directriz anterior, pudiendo afectar dicha declaración a zonas o núcleos concretos de una isla o a la totalidad de la misma.*

*Los efectos de la declaración serán los siguientes:*

*a) En el ámbito declarado, no podrá aumentar el número de plazas turísticas sobre la oferta existente.*

*b) En las zonas turísticas incluidas dentro del ámbito declarado, no podrá aumentar el número de plazas residenciales, salvo expresa previsión en contrario del plan insular, debidamente justificada.*

3. *En atención al equilibrio del modelo insular establecido, el planeamiento insular podrá fijar límites de ámbito insular a la autorización de nuevos alojamientos turísticos, así como de nuevos alojamientos residenciales dentro de las zonas turísticas.*

4. *Conforme a lo dispuesto en el artículo 18.5 del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, el planeamiento insular podrá establecer igualmente áreas del territorio insular en las que no se deban permitir nuevos crecimientos turísticos por tener el carácter de **zonas saturadas**, al exceder la oferta existente de la demanda previsible.*

turismo y óidos los cabildos insulares, elevará al Parlamento de Canarias, **cada tres años, un proyecto de ley** en el que se fije la competencia, el procedimiento y el **ritmo anual máximo de crecimiento de autorizaciones previas para nuevas plazas** de alojamiento turístico en cada una de las **islas**, durante el siguiente trienio. El ritmo será establecido respecto del **dato más reciente de plazas turísticas legales** existentes en cada isla al momento de formular dicho proyecto de ley, según el Registro General de empresas, actividades y establecimientos turísticos de Canarias, y **justificado en la capacidad de carga de las respectivas islas y en la evolución de los factores** ambientales, sociales y económicos, en especial de los sectoriales.

Ciertamente, esta directriz nos plantea el viejo problema **de la validez de las fuentes estadísticas** en el uso de **registros administrativos**, en este caso el relativo a las plazas turísticas; más aún cuando esos datos van a tener repercusión en nuevas leyes. Esto se acusaría, de existir cambios en la metodología para su cálculo o diferir ésta en los distintos territorios donde se aplica. Por otro lado, y como se ha expuesto anteriormente, la justificación para determinar exactamente la capacidad de carga plantea serias dificultades y puede causar cierta dosis de incertidumbre jurídica.

Aparte, este tipo de medidas de limitación del crecimiento siempre suscita la polémica de si no favorece más a los territorios que más han crecido históricamente, tal como ha ocurrido en el debate de Kyoto con la asignación de límites de emisión (techos) por países, o la asignación de derechos de emisión a empresas, además de acelerar el número de solicitudes previas a la fecha de "congelación" del crecimiento, o a la aparición de perversos fenómenos especulativos. Todo ello no es óbice para afirmar que estas técnicas resulten **adecuadas y valientes, siempre y cuando** se justifiquen racionalmente y no se vean sesgadas por determinadas presiones políticas, económicas o de otro tipo, fuera de lugar.

En suma, se aprecia cómo un **instrumento de ordenación territorial** - Directrices de Ordenación General y del Turismo de Canarias- **adquiere un peso inimaginable, limitando incluso el crecimiento turístico** por razones territoriales y ambientales, entre las cuales figura el paisaje, al que dedica un título específico (el título II).

Visto el panorama de las islas se aborda seguidamente el cuerpo legislativo en la comunidad andaluza, comunidad, de conocida componente turística en su economía, aunque sin llegar al extremo del "monocultivo turístico", como ocurre en el litoral insular español.

A este respecto, la **Ley 7/2002**, de 17 de diciembre, de **Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA)**, establece unos **estándares de ordenación más restrictivos para los usos turísticos** que para los residenciales. Así, según dispone el artículo 17, la **edificabilidad** para uso característico residencial es 1 m<sup>2</sup> de techo por m<sup>2</sup> de suelo, mientras que para uso característico turístico es un tercio del establecido para residencial (0,3 m<sup>2</sup> de techo por m<sup>2</sup> de suelo turístico). Igualmente ocurre respecto al **porcentaje del sector destinado a parques y jardines**: nunca menos del 10% en residencial vs. 25- 30% para el uso turístico.

Este mismo artículo, establece que en los terrenos afectados por **Servidumbre de Protección del Litoral** que aún no se encuentren en curso de ejecución, el instrumento de planeamiento que los ordene los destinará a **espacios libres de uso y disfrute público**; hasta tanto, sólo se permitirán actuaciones o usos que no comprometan el futuro uso y disfrute público a que el plan correspondiente habrá de destinarlos. Asimismo, en **la Zona de Influencia del Litoral se evitará la urbanización continua y las pantallas de edificación**, procurando la localización de las zonas de uso público en los terrenos adyacentes a la Zona de Servidumbre de Protección.

Asimismo, los Planes Generales de Ordenación Urbanística dispondrán un **estándar mínimo para parques, jardines y espacios libres públicos entre 5 y 10 m<sup>2</sup> por habitante**, a determinar reglamentariamente según las características del municipio, y en proporción adecuada a las necesidades sociales actuales y previsibles (art. 10).

En cuanto al régimen sancionador, el Artículo 225 de la LOUA prevé sanciones para actos con incidencia en espacios o bienes de valor paisajístico: **multa del 200% al 300% del valor de la obra ejecutada** por la realización de obras o desarrollos de cualesquiera otras actuaciones que afecten a espacios o bienes objeto de **especial protección por la ordenación urbanística** a causa de su **relevante valor natural o paisajístico** y multa del 100-150% del valor de la obra ejecutada la realización de obras o desarrollo de cualesquiera otras actuaciones que afecten a espacios o **bienes protegidos** por la ordenación urbanística por su valor natural o paisajístico.

En desarrollo de la **Ley 1/1994**, de 11 enero, de Ordenación del Territorio de Andalucía (**LOTA**), el **Decreto 206/2006**, de 28 de noviembre por el que se adapta el **Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA)** a las Resoluciones aprobadas por el Parlamento de Andalucía en sesión celebrada los días 25 y 26 de octubre de 2006 y se acuerda su publicación, establece una serie de **estipulaciones de marcada naturaleza paisajística y sinergias de valorización turística**:

- El Plan establece la necesidad de integrar en un instrumento de gestión e información pública los espacios y bienes sujetos a algún de protección legal en función de sus valores naturales, culturales, o paisajísticos, e incluidos en catálogos e inventarios de diferente naturaleza. En este Sistema de Información de espacios y bienes catalogados del Patrimonio Territorial se incluirá, de forma prioritaria un **inventario de paisajes**.
- Se prevé además, la elaboración del **Programa Coordinado sobre el Paisaje**, que desarrollará las determinaciones

del POTA revisado, entre ellas criterios de calidad paisajística, recualificación de espacios urbanos degradados, programas de mejora de la imagen y la escena urbana, incorporación de criterios paisajísticos en las ordenanzas municipales, objetivos de calidad paisajística, **delimitación de zonas de protección visual e identificación de itinerarios de interés paisajístico**.

- Para el **fomento del paisaje** establece la creación de un **centro de estudios sobre el paisaje**, en colaboración con las universidades andaluzas, de un **observatorio del paisaje** que tendrá como objeto la creación y mantenimiento de un registro permanente de la **situación y evolución** de los paisajes de Andalucía. Este observatorio se concibe como una **red de puntos de observación del paisaje y un archivo de imágenes o elementos** de interpretación basado, principalmente, en la fotografía y complementado con diversos materiales gráficos y literarios. Todo ello con el objeto de configurar una herramienta de consulta, interpretación, seguimiento y control de los paisajes y de los procesos de transformación y cambio que afectan a los paisajes andaluces.

Con una clara utilidad turística, el Plan establece en su programa de actuación la formación de una **Red de Miradores de Andalucía** concebida como un equipamiento dotado de los medios adecuados para la contemplación e interpretación de la variedad y diversidad de paisajes, organizados jerárquicamente, y que incluya, al menos, las siguientes tipologías: miradores de interés regional (en las puertas de entrada a la Comunidad, y miradores escénicos o panorámicos); miradores metropolitanos y urbanos; miradores del litoral y miradores de espacios naturales.

#### e. Evaluación de impacto ambiental

La evaluación de impacto ambiental es uno de los instrumentos más poderosos para prevenir los impactos ambientales sobre el paisaje por parte de las actividades antrópicas, y por supuesto del propio turismo. En primera instancia se desarrolló el procedimiento de evaluación ambiental para proyectos, obras y actividades, para dar paso posteriormente a un tipo particular, la denominada evaluación ambiental estratégica de planes y programas.

En el primer orden, **el Real Decreto Legislativo 1/2008**, de 11 enero, que aprueba el **texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos** establece en su Art 1. que la evaluación del impacto ambiental identificará, describirá y evaluará de forma apropiada, en función de cada caso particular los efectos directos e indirectos de un proyecto **sobre el paisaje** y los bienes materiales, incluido el patrimonio histórico artístico y el arqueológico, además de sobre la población, la flora, la fauna, el suelo, el aire, el agua, los factores climáticos,. Asimismo, se atenderá a la interacción entre todos estos factores.

En el segundo orden aludido, la **Ley 9/2006**, de 28 abril, sobre evaluación de los efectos de determinados **planes y programas** en el medio ambiente afirma que “entenderá que tienen efectos significativos sobre el medio ambiente aquellos planes y programas que **establezcan el marco para la futura autorización** de a) proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental en las siguientes materias: agricultura, ganadería, silvicultura, acuicultura, pesca, energía, minería, industria, transporte, gestión de residuos, gestión de recursos hídricos, ocupación del dominio público marítimo terrestre, telecomunicaciones, **turismo**, ordenación del territorio urbano y rural, o del uso del suelo”.

#### f. Costas

La ley 22/1988, de 28 de julio de 1988, de costas establece una serie de limitaciones y servidumbres. La **servidumbre de protección** de 100 metros, ampliables a 200 m. a partir del límite interior de la ribera del mar, conlleva prohibir actividades como la construcción de edificaciones de residencia o habitación y el sometimiento a la administración del resto de actividades. En la **zona de influencia**, de cómo mínimo 500 metros, se establecen directrices de ordenación territorial y urbanística, tales como impedir la aparición de pantallas arquitectónicas litorales.

A pesar de que el litoral es un **“punto caliente” paisajístico** por la gran presión edificatoria y turística existente, la normativa de costas no alude apenas al paisaje y centra su acción efectiva en los nuevos desarrollos en el litoral, dada la dificultad de actuar sobre las numerosas construcciones anteriores a la ley, el régimen transitorio asociado y la lentitud de los deslindes.

Por su parte, la **Ley 27/1992, de 24 noviembre, de Puertos del Estado** y de la Marina Mercante contempla el paisaje en el capítulo de infracciones relativas a la **contaminación del medio marino producida desde buques o plataformas fijas** u otras instalaciones que se encuentren en aguas situadas en zonas en las que España ejerza soberanía, derechos soberanos o jurisdicción , por la introducción negligente, de modo directo o indirecto en el medio marino de sustancias, materiales o formas de energía que puedan constituir un peligro para la salud humana, **perjudicar los recursos turísticos, paisajísticos** o biológicos y la vida marina, reducir las posibilidades de esparcimiento u obstaculizar otros usos legales de los mares, en la medida que dicha introducción fuera contraria a la legislación vigente o no contase con la debida autorización. Las nuevas energías alternativas también pueden generar significativos impactos en el paisaje y normalmente son afrontadas desde la legislación de evaluación de impacto ambiental. Sin embargo, el **Real Decreto 1028/2007**, de 20 julio, que establece el procedimiento administrativo para la tramitación de las solicitudes de autorización de **instalaciones de generación eléctrica en el mar** territorial, señala que la caracterización del área eólica marina contendrá la estimación de la cantidad de energía

máxima evacuable a través de las redes eléctricas de transporte, así como la **incidencia que un proyecto eólico marino** tendría sobre los elementos que componen su entorno. En este sentido, se determinarán, los **efectos sobre el turismo**, patrimonio histórico y arqueológico y **sobre el paisaje**.

#### g. Aguas

En el texto refundido de la **Ley de Aguas**, aprobado por **Real Decreto Legislativo 1/2001** de 20 de julio, constituyen el dominio público hidráulico, entre otros bienes, los cauces de corrientes naturales, continuas o discontinuas y los lechos de lagos, lagunas y embalses superficiales, en cauces públicos. De forma similar a la ley de costas establece, con el consiguiente deslinde, una zonificación con las siguientes limitaciones de uso:

-- **Zona de policía**, constituida por una franja lateral de cien metros de anchura a cada lado, contados a partir de la línea que delimita el cauce, en las que se condiciona el uso del suelo y las actividades que en él se desarrollen.

-**Zona de servidumbre**, lindante con el cauce, dentro de la zona de policía, con ancho de cinco metros, que se reserva para usos de vigilancia, pesca y salvamento.

Sin duda, las aguas continentales superficiales conforman paisajes de enorme valor paisajístico, recreativo y turístico, así como corredores paisajísticos y ecológicos. Ello contrasta con la frecuente invasión de sus zonas de policía y servidumbre por diversas actividades constructivas, agrarias, residuos y vertidos fuera de lugar.

#### h. Minas

Las áreas mineras ejercen impactos paisajísticos significativos bien visibles, y como veremos más adelante, han originado normativa autonómica específica para la recuperación de espacios afectadas por actividades extractivas, caso del Paisaje Protegido de Río Tinto o del Corredor Verde del Guadiamar.

La Ley 22/1973, de 21 julio, de Minas y el reciente Real Decreto 975/2009, de 12 junio sobre gestión de los residuos de las industrias extractivas y de protección y rehabilitación del espacio afectado por actividades mineras establecen el marco para la **restauración paisajística del espacio natural afectado**. Este último Real decreto deroga al Real Decreto 2994/1982, de 15 de octubre, sobre restauración del espacio natural afectado por actividades mineras. Otras cuestiones a reseñar del RD 975/2009 son:

- Define la Rehabilitación como *“el tratamiento del terreno afectado por las actividades mineras de forma que se devuelva el terreno a un estado satisfactorio, en particular en lo que se refiere, según los casos, a la calidad del suelo, la fauna, los hábitats naturales, los sistemas de agua dulce, el paisaje y los usos beneficiosos apropiados”*. La ambigüedad del término “satisfactorio” no facilita la aplicabilidad precisa del artículo.

- En el **plan de gestión de residuos mineros** la entidad explotadora garantizará que estos residuos se gestionan de un modo que no suponga peligro para la salud de las personas y sin utilizar procesos o métodos que puedan dañar el medio ambiente y, en particular, suponer riesgos para el agua, el aire, el suelo, la fauna o la flora, sin causar molestias debidas al ruido o los malos olores y **sin afectar negativamente al paisaje** ni a lugares que representen un interés especial (art. 17).

#### i. Agricultura y montes

En el contexto agrícola, cabe mencionar el **Reglamento (CEE) 2078/92** del Consejo de 30 de junio de 1992, sobre métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección del medio ambiente y la conservación del espacio natural, en las que se incluyen acciones relativas al paisaje.

Atendiendo a la **ley 43/2003**, de 21 noviembre, de **Montes**, se entiende por monte todo terreno en el que vegetan especies forestales arbóreas, arbustivas, de matorral o herbáceas, sea espontáneamente o procedan de siembra o plantación, que cumplan o puedan cumplir funciones ambientales, protectoras, productoras, culturales, **paisajísticas o recreativas**. Contempla que las Administraciones regularán los mecanismos y las condiciones para incentivar las **externalidades positivas** de los montes ordenados, entre ellos la conservación, restauración y mejora de la biodiversidad y del **paisaje** en función de las medidas específicamente adoptadas para tal fin.

#### j. Vías de comunicación

La **Ley 3/1995**, de 23 marzo, de vías pecuarias afirma que éstas podrán ser destinadas a otros usos compatibles y complementarios en términos acordes con su naturaleza y sus fines, dando prioridad al tránsito ganadero y otros usos rurales, e inspirándose en el desarrollo sostenible y el respeto al medio ambiente, al paisaje y al patrimonio natural y cultural. Dada la vasta extensión de la red de vías pecuarias albergan un enorme potencial para la valorización paisajística y turística.

### II.3.3. Legislación turística

Hasta el momento se ha analizado cómo se protege al paisaje y sus relaciones con el turismo desde la normativa sectorial. En este apartado se estudia el proceso inverso, es decir, cómo se protege el paisaje desde la normativa turística.

A nivel estatal, cabe reseñar el **Real Decreto 2346/1996** de 8 de noviembre mediante el cual se estableció un régimen de ayudas y su sistema de gestión, en aplicación del **Plan Marco de Competitividad del Turismo Español** 1996-1999, toda vez que inició una serie de actuaciones de recuperación medioambiental y paisajística en destinos turísticos. Dado que el grueso de competencias del **turismo recae en las Comunidades Autónomas**, son éstas las que han desarrollado con mayor capacidad la relación paisaje-turismo.

Así todo, en los setenta, el Decreto 3787/1970, de 19 diciembre, de Requisitos mínimos de infraestructura en los alojamientos preveía la posibilidad de *declarar «zonas saturadas para áreas, localidades o términos que por insuficiencia de su infraestructura no permitan un aumento de su capacidad de alojamiento. La declaración de «zona saturada» llevará implícita la prohibición de instalar nuevos alojamientos turísticos, salvo que se subsanen las deficiencias que motivaron aquella declaración.* Con posterioridad, las **leyes autonómicas turísticas** de Aragón, Asturias, Cantabria, Castilla-León, Cataluña, Galicia, La Rioja, Madrid, Murcia y Navarra recogen en su articulado la posibilidad de declarar **áreas o zonas turísticas saturadas**.

La **Ley de Turismo de Madrid** de 1999 las define para zonas, localidades o comarcas en las que, por exceso de oferta o por **razones de protección del medio ambiente**, sea desaconsejable un aumento de su capacidad turística, tanto de alojamiento como de cualquier otro tipo. La declaración de área turística saturada comportará la prohibición de instalar en ella nuevas empresas o establecimientos turísticos (art.40). Se aprecia pues, que en esta última se aluden motivos medioambientales como posible detonante para declarar una zona turística saturada.

Por su parte, la **Ley andaluza** 12/1999, de 15 diciembre, de turismo contempla los **Programas de Recualificación de Destinos** (art. 17) para comarcas y áreas territoriales que se vean afectadas por desequilibrios estructurales derivados del rápido crecimiento, de la fragilidad territorial o que soporten un nivel excesivo de densidad turística, con criterios de recuperación ambiental, de mejora de la calidad, de dotación de infraestructuras y aquellos otros criterios orientados a establecer el equilibrio estructural. Es así como el Decreto 78/2007, de 20 marzo aprueba el Programa de Recualificación de Destinos de la Costa del Sol Occidental de Andalucía denominado «Plan Qualifica».

En este contexto de recualificación turística, el **Real Decreto 1916/2008**, de 21 noviembre regula la iniciativa de **modernización de destinos turísticos maduros**, incluyendo como subvencionables las inversiones dirigidas a **recuperar la calidad ambiental y paisajística** de los destinos y a reducir la densidad urbanística de las zonas turísticas.

Pero la rehabilitación paisajística de zonas turísticas degradadas ha utilizado otras herramientas. El **«esponjamiento»** es una técnica que persigue desaturar las zonas de mayor congestión, incrementando los espacios libres y renovando la planta hotelera. Para ello, el mecanismo ideado (Sola Teyssièrre, Javier, 2005) se basa en demoler establecimientos turísticos obsoletos, ubicados en primera línea de playa, vinculándolo a una cesión de la parcela, que será destinada a espacios libres o equipamientos a través de una permuta por otra parcela situada en la zona de reserva y dotacional, en la zona denominada de uso turístico. A cambio, el titular de la parcela esponjada podrá construir un mayor número de plazas turísticas. En esta línea, el decreto balear 39/1996, de 14 de marzo reguló las subvenciones para efectuar operaciones de esponjamiento.

En Galicia, Murcia, Valencia y Andalucía se recoge la figura de declaración de **«Municipio Turístico»**, lo cual conlleva en la práctica una serie de derechos (fomento) y también de obligaciones respecto al paisaje- su incumplimiento puede dar lugar a la pérdida de la declaración de municipio turístico. En el caso andaluz, el Decreto 70/2006, de 21 marzo, modifica el Decreto 158/2002, de 28-5-2002, de Municipio Turístico, considera *«la adopción de medidas de protección y recuperación del entorno natural y del paisaje»* uno de los factores a tener en cuenta para la declaración de municipio turístico. Podrán solicitar la declaración de Municipio Turístico aquéllos cuya población de derecho exceda de cinco mil habitantes y no supere los cien mil, y cumplan alguno de los requisitos marcados (relacionados con la población de derecho, pernотaciones diarias, número de visitantes). Se advierte, no obstante, una disparidad de criterios en el concepto de municipio turístico entre las distintas comunidades autónomas, y cierta problemática por restringir la declaración según el tamaño poblacional y los datos de censos y estadísticas, no siempre precisas ni actualizadas.

Ya en 1964 se publicó la Orden de 31 marzo, por la que se crea el **«Registro de Denominaciones Geoturísticas»** (BOE 10 abril 1964, núm. 87) creando una especie de denominación de origen turística para uso publicitario.

La actividad del Registro de denominaciones geoturísticas de la orden de 1964 se estuvo desarrollando hasta principios de los años 80, aunque no existe disposición legal que lo haya derogado expresamente. La suspensión de esta actividad fue

consecuencia directa del traspaso de competencias en materia de turismo a las Comunidades Autónomas. Los organismos autonómicos competentes, debían retomar la actividad desarrollada por este Registro nacional, creando previamente los *Registros Regionales de Denominaciones Geoturísticas*. Pero no todas las Comunidades Autónomas, aunque les fueron remitidos los expedientes de tramitación de sus respectivas denominaciones geoturísticas, han asumido en la práctica esa competencia.

A nivel autonómico, Castilla-La Mancha, Cantabria y Murcia recogen la denominación geoturística como medida de reconocimiento o identificación de ciertos territorios turísticos. El nombre de la denominación Geoturística podrá ser utilizado para la promoción turística de la zona (Gómez Lozano, M<sup>a</sup> del Mar, 2000). Así surgieron «Costa Cálida» para toda la zona del litoral costero de la Región de Murcia, Costas Dorada, del Azahar y Blanca, Costa de la Luz, Sigüenza, la Ciudad del Doncel, Costa Brava, la del Sol y las Rías Bajas Gallegas, etc.

Si bien estas denominaciones geoturísticas no se han ligado al paisaje expresamente -sí a territorios concretos- , **podrían vincularse con paisajes de calidad específicos** de cada denominación, irrepetibles, pero sujetos a una serie de **requisitos** de calidad, como ocurre por ejemplo, con las **denominaciones de origen** de productos de alimentación.

En el marco de las **iniciativas voluntarias**, no exigibles legalmente, pero con el ánimo de distinguirse del mercado por su mayor respeto medioambiental, surgen las iniciativas de **certificaciones turísticas ambientales**.

Un buen número de iniciativas voluntarias (104 de acuerdo con un estudio realizado por la OMT en 2002) se han desarrollado a nivel mundial para distinguir a las operaciones turísticas comprometidas con la conservación. De éstas, aproximadamente 60 son iniciativas de certificación o eco-etiquetado de servicios, instalaciones y atracciones turísticos, destacando por su difusión Green Globe, Certificación de Sostenibilidad Turística (CST) o la bandera azul de playas. Este crecimiento de programas de certificación es positivo para el desarrollo sostenible, pero es también causa de confusión, e incluso escepticismo en algunos consumidores (Del Valle, Denia ,2002).

Honey, (2001) distingue tres tipos de certificación turística:

- 1. Certificación para turismo masivo:** implantación de sistemas de gestión medioambiental basados en normas internacionales tipo **ISO 14.001** o equivalentes. Se apoyan en el cumplimiento de la legislación de cada localidad o país y en la adopción de “buenas prácticas”.
- 2. Certificación para turismo sostenible:** “mide” los sistemas a largo plazo, integrando aspectos económicos, ambientales y sociales. Comprenden requisitos en **aspectos visuales** y paisajismo.
- 3. Certificación para ecoturismo:** tienden a beneficiar a pequeñas y medianas empresas, son más respetuosos de las necesidades de las comunidades locales y la conservación de la biodiversidad y facilitan la distinción geográfica de las áreas naturales.

En España cabe citar dos experiencias: la experiencia del proyecto **municipio verde y las banderas azules**. El municipio verde (municipio turístico sostenible) promovido por la FAMP, se basó en la aplicación del Reglamentó CEE 1983/93, del Consejo de 29n de junio, sobre ecogestión y ecoauditoria para la aplicación de sistemas de gestión medioambiental. La bandera azul es una etiqueta para playas que cumplen una serie de requisitos en la calidad de aguas y en los servicios e infraestructuras existentes. Empero, ambos sistemas **no exigen requisitos de calidad ni de gestión respecto a los paisajes**.

Otros aspectos visuales, como el mantenimiento estético de las instalaciones turísticas y la antigüedad de éstas se regulan en ciertas normativas, caso de Canarias y de Galicia, respectivamente. Así, la **Ley 7/1995**, de 6 de abril, de **Ordenación del Turismo de Canarias** establece que:

*Todos los establecimientos alojativos de más de diez años de antigüedad, para poder conservar la clasificación que posean, deberán poner en práctica un programa especial de mantenimiento destinado a la incorporación de soluciones técnicas actualizadas. Dicho programa se podrá exigir también a aquellos establecimientos alojativos de menor antigüedad cuyo grado de deterioro así lo aconseje, previo expediente instruido al efecto por la Consejería competente en materia de turismo, con audiencia del interesado y mediante resolución motivada en los informes técnicos correspondientes. Sin perjuicio de lo anterior, los Ayuntamientos y, subsidiariamente la Consejería competente en materia turística, podrán en cualquier momento requerir a los titulares de los establecimientos turísticos la ejecución de obras de conservación y mejora de las fachadas o espacios visibles desde la vía pública.*

En latitudes mucho mas septentrionales que la canaria, la **normativa turística gallega** ha impuesto un conjunto relevante de limitaciones y obligaciones a los alojamientos turísticos ubicados en el medio rural, por ejemplo que las **edificaciones cuenten con un mínimo de antigüedad**. La normativa gallega sobre establecimientos de turismo rural, requiere a los establecimientos del grupo A (Pazos, castillos, monasterios, casas grandes y casas rectorales) que sean anteriores a 1900 y a los del grupo B (Casas de aldea) y D (Aldeas de turismo rural), anteriores a 1940. El criterio de antigüedad es utilizado de forma similar en Canarias, Cataluña e Islas Baleares (Sanz Domínguez, Carlos, 2006).

### II.3.4. Normativa local

Las distintas Consejerías competentes establecen ayudas y programas relacionados con la gestión de zonas verdes fundamentalmente, o con programas de medio ambiente. Por su parte, los ayuntamientos tienen su mayor campo de acción en materia de paisaje y turismo **desde sus competencias urbanísticas**, aunque en la práctica no son muchos los gobiernos locales que lo regulan en detalle.

Se pueden citar, a modo de ejemplo, los siguientes casos de municipios con **ordenanzas** que aborden el paisaje de forma específica o puntual: Barcelona (Ordenanza de los usos del paisaje urbano), A Coruña, Córdoba, Granada, Oviedo (ordenanzas reguladoras de la publicidad exterior, y ordenanza de Protección de Cielo Nocturno en la segunda), Málaga (Ordenanza de uso y disfrute de las playas del término municipal), Murcia y Santa Cruz de Tenerife: (Ordenanza Municipal reguladora de las Condiciones Urbanísticas para la Instalación y Funcionamiento de Sistemas de Telecomunicación, y Valencia (Ordenanza para la protección lumínica del Parque Natural de la Albufera) y Zaragoza: (Ordenanza sobre protección del espacio urbano). De todas estas, la ordenanza de la ciudad de Barcelona es la que ha desarrollado más ampliamente la gestión integral del paisaje urbano.

## III. ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL DEL BINOMIO PAISAJE-TURISMO

### III.1. JURISPRUDENCIA INTERNACIONAL

#### III.1.1. Tribunal Europeo de Derecho Humanos

El Tribunal de Estrasburgo ha realizado algunos pronunciamientos sobre paisaje, aun cuando ni la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 ni el Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1950 contengan de forma explícita alusión al mismo.

En el caso **«Powell y Rayner c. Reino Unido»**, el Tribunal Europeo considera (aunque desestima el recurso), que el ruido de los aviones del aeropuerto de Heathrow había disminuido la «calidad de vida privada» y «el disfrute del hogar de los demandantes (Velasco Caballero, Francisco, 1995).

Desde el año 1985 se cuenta con antecedentes jurisprudenciales relativos a la protección del paisaje por parte de los organismos que integran el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Casos como **Muriel vs Reino Unido de 11 de marzo de 1985 y Coster y otros vs Reino Unido de 18 de enero de 2001** son prueba de lo anterior (Peña Chacón, Mario, 2005).

En el caso **Muriel vs Reino Unido** el Tribunal consideró que las zonas de interés paisajístico pueden ser preservadas mediante instrumentos de ordenación del territorio para el **doble beneficio de los residentes como de visitantes y turistas**, sin que por ello se violenten el derecho a la propiedad, a la vida privada ni al domicilio.

En el caso **Coster y otros contra el Reino Unido**, una familia gitana decide adquirir un establecer su caravana. Una vez instalados solicitan la correspondiente licencia. No obstante, ésta es rechazada por la autoridad británica, y les exige que cesen en el uso del terreno. Los demandantes alegaron **violación al respeto a su vida privada** y familiar de su domicilio, prevista en el artículo 8 del Tratado de Roma. El Tribunal resuelve que la **calidad paisajística ha de prevalecer sobre el interés particular** de la familia.

**De especial interés jurisprudencial en la interrelación paisaje-turismo** resulta el caso **Valico c. Italia** (2006). La nota informativa nº 84 del Tribunal resume este caso en la forma indicada a continuación (European Court of Human Rights, 2006):

"En 1993 la empresa denunciante compra un terreno para construir un complejo hotelero. Posteriormente, en 1996 un comité municipal obliga suspender las obras por incumplir el permiso otorgado en 1993 de acuerdo con un decreto ministerial sobre conservación y paisaje, toda vez que las lleva a cabo fuera del lugar asignado en la autorización del proyecto original. Por esta causa, el ayuntamiento impone una multa por valor del 100% el valor de las obras.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos consideró inadmisibile la solicitud de la empresa según el artículo 7 de la Convención, relativa a "No punishment without law". Dicho Tribunal mantuvo que la multa no tiene la finalidad de compensar el daño causado, sino una función preventiva y punitiva ante futuros incumplimientos. Por tanto considera que las autoridades italianas actuaron adecuadamente, cuando el Consejo de Estado afirmó que la multa debía aplicarse, **aun cuando no se hubiera demostrado el impacto sobre el paisaje**. En efecto, el Consejo de Estado italiano -*Consiglio di Stato*- estimó que aunque la ausencia de impacto sobre el paisaje impidió de facto la demolición del edificio, no era óbice para exigir la correspondiente multa. Por ello, el Tribunal Europeo concluyó que las autoridades italianas mantuvieron un justo equilibrio entre los derechos de propiedad de la empresa y los intereses

generales, sin llegar a demoler, pero imponiendo la correspondiente multa, al incumplir la autorización del proyecto original”.

Tras la exposición de esta nota informativa del Tribunal Europeo, irrumpen dos reflexiones sobre el caso Valico c. Italia. En primer lugar, la importancia de **vincular las autorizaciones a cuestiones paisajísticas**. En segundo lugar, la **problemática** de demostrar y **evaluar el impacto** sobre el paisaje de una determinada actuación mientras no se dispongan de métodos reconocidos y aceptados legalmente a tal efecto. Esta situación sobre el reconocimiento jurídico de las metodologías no es específica para el paisaje, ni del ámbito ambiental, y es propia de todo contexto técnico-jurídico en el que la incertidumbre sea consustancial.

### III.1. 2. Jurisprudencia en Costa Rica

Nuevamente, el artículo de Mario Peña Chacón “La tutela jurídica del paisaje” referencia dos documentos jurisprudenciales de gran valor:

1. **Sentencia 2003-6324 del cuatro de julio de 2003, el Tribunal Constitucional Costarricense ante un recurso de amparo por violación al derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado debido a la afectación de un paisaje estableció:** “La protección de las bellezas escénicas es un valor dogmático de nuestra Constitución, cualquiera que sea el fundamento que se le quiera dar a esa protección, ya sea por el **valor turístico** que tiene el sitio y consecuentemente por el potencial económico de esta industria; ya fuera por su mero valor estético o por la simple necesidad de tener lugares donde las personas podamos disfrutar de un paisaje bello y natural sin que la irrupción abrupta de un elemento que desentona abiertamente con el medio y nos distraiga de nuestro descanso; o por todas ellas juntas, este Tribunal debe otorgar protección... La extensión del escenario natural que constituye el Valle de Orosi, tanto por sus líneas y formas, como por sus colores y texturas, hacen de este paisaje natural una belleza escénica digna de protección.

Se trata de un sitio que, además, ha sido de **especial atracción para los turistas** durante muchos años, al punto que el Estado a través del Instituto Costarricense de Turismo ha creado un **mirador** para disfrutar de esa belleza escénica...” “Son las municipalidades, de conformidad con la Constitución Política, Código Municipal y la Ley de Planificación Urbana, las encargadas de emitir los respectivos planes de ordenación territorial que regulen la ocupación del suelo y garantice la protección del ambiente y de las bellezas escénicas. Para ello, en caso de existir dentro de su circunscripción territorial sitios de gran belleza escénica, deben hacerse **asesorar por el Instituto Costarricense de Turismo**. Al respecto ha manifestado la jurisprudencia constitucional “A los gobiernos locales se les ha reconocido una amplia competencia para emitir planes de ocupación del territorio, tanto los planes de ordenamiento territorial como planes reguladores de las ciudades, estos son instrumentos vitales para lograr el uso sostenible de los recursos naturales, incluso de las bellezas escénicas, así que, sin perjuicio de la obligación que tiene la Municipalidad de Paraíso de emitir un plan general de ordenamiento territorial y un plan regulador, deberá emitir dentro del término de dieciocho meses contado a partir de la notificación de esta sentencia un **plan regulador que garantice la belleza escénica del valle de Orosi**”

2. La **Sala Constitucional** de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica mediante resolución numeral 6324-2003 resolvió que “El **Instituto Costarricense de Turismo** posee competencia para **denunciar, investigar y gestionar** ante las autoridades competentes la protección de las bellezas escénicas, incluso para gestionar judicialmente. De igual forma se encuentra obligado a colaborar y asesorar a las distintas municipalidades a la hora de promulgar planes reguladores urbanos en donde esté de por medio lugares con alta bellezas escénicas”.

Por su parte, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica en su **voto N° 3705-93** estableció 3 cuestiones relevantes:

1. “El suelo, el agua, el aire, los recursos marinos y costeros, los bosques, la diversidad biológica, los recursos minerales y el **paisaje conforman el marco ambiental** sin el cual las demandas básicas -como espacio vital, alimentación, energía, vivienda, sanidad y **recreación- serían imposibles**. De igual modo, **nuestra economía también está íntimamente ligada al estado del ambiente y de los recursos naturales**; así, por ejemplo, tanto la generación de divisas por explotación agrícola y **turística**, como el éxito de importantes inversiones en infraestructura dependen, en última instancia, de la conservación de aquellos”.

2. “La vida humana sólo es posible en solidaridad con la naturaleza que nos sustenta y nos sostiene, no sólo para alimento físico, sino también **como bienestar psíquico**: constituye el derecho que todos los ciudadanos tenemos a vivir en un ambiente libre de contaminación, que es la base de una sociedad justa y productiva. Es así como el **artículo 21 de la Constitución Política señala**: La vida humana es inviolable. Es de este principio constitucional de donde innegablemente se desprende el **derecho a la salud, al bienestar físico, mental y social**, derecho humano que se encuentra indisolublemente ligado al derecho de la salud y a la obligación del Estado de proteger de la vida humana”.

3. “Asimismo, desde el punto de vista psíquico e intelectual, el estado de ánimo depende también de la naturaleza, por lo que también **al convertirse el paisaje en un espacio útil de descanso y tiempo libre es obligación su**

**preservación y conservación.** Aspecto este último que está **protegido en el artículo 89 constitucional**, el cual literalmente dice: *Entre los fines culturales de la República están: proteger las bellezas naturales, conservar y desarrollar el patrimonio histórico y artístico de la Nación, y apoyar la iniciativa privada para el progreso científico y artístico. Proteger la naturaleza desde el punto de vista estético no es comercializarla ni transformarla en mercancía, es educar al ciudadano para que aprenda a apreciar el paisaje estético por su valor intrínseco.*"

La primera cuestión pone de manifiesto la interdependencia plena entre turismo y paisaje. La segunda entra en el campo del derecho a la salud ambiental, y con ello de la calidad de vida. La tercera alude a la obligación de preservar el paisaje, aparte de por su indudable valor económico y el propio mandato constitucional, como valor estético "per se".

### III.2. JURISPRUDENCIA NACIONAL

La necesidad de **compatibilizar la protección de los valores naturales que motivan la declaración de un parque con su disfrute (racional)** se ha reflejado en alguna sentencia del **Tribunal Supremo**, como la de **27 de junio de 1990** (Roca Fernández-Castany, M<sup>a</sup> Luisa, 2005):

*"El destino turístico, en contra de lo sostenido por el ente recurrente, no sólo no repugna a la declaración de un espacio natural protegido, sino que, en cierta manera, es consustancial a tal declaración, como se desprende el artículo 1º de la Ley de 75 de 2 de mayo, al disponer que, junto a la finalidad capital de contribuir a la conservación de la naturaleza, la protección del espacio natural "conducirá a su mejor utilización con finalidades educativas, científicas, culturales, recreativas, turísticas o socioeconómicas"; interés turístico que igualmente se encarga de resaltar el artículo 1º del Decreto impugnado 42 al señalar que "el objetivo de este parque natural es conservar una muestra representativa de las playas, sistemas dunares e islotes volcánicos; garantizar la persistencia del paisaje natural y, a su vez, facilitar el uso y disfrute público de forma racional dado el interés turístico de la zona. Así las cosas, resulta desproporcionado sostener que el fin turístico ha "desviado" el objetivo primordial a que debería atender la declaración de parque natural, cuando, hemos visto, tal declaración ha tenido precisamente por finalidad armonizar el mencionado fin con el fundamental de preservar los valores naturales".*

Este alegato jurisprudencial adopta por tanto una óptica simbiótica entre el turismo y el paisaje de un espacio protegido.

**La Sentencia de 26 diciembre de 1991 del Tribunal Supremo** referente a la implantación de una **urbanización turística** de unos terrenos en **«Cala Conta»**, de **Ibiza** antepone la preservación de **paisajes de interés frente** a los intereses **turísticos particulares** de la recurrente, a tenor de la clasificación urbanística de éstos como paisaje preservado de suelo no urbanizable.

Tal como señala la **Sentencia apelada**:

*"El 22-4-1986, la Comisión Provincial de Urbanismo acordó aprobar definitivamente las normas subsidiarias del Término Municipal de San José (Ibiza), debiéndose cumplimentar prescripciones, en Cala Compte, debiendo quedar dicha área calificada como **paisaje preservado de suelo no urbanizable**. La totalidad de las islas e islotes se calificarán de elemento paisajístico singular". El 20-6-1986, la recurre en alzada el anterior acuerdo, solicitando "se declaren nuestros terrenos totalmente aptos para urbanizar"...*

*"No obstante, la recurrente aduce que no estamos en presencia de factor alguno merecedor de la instauración de un sistema protector medio ambiental. Y, por contra, lo que existe es "una buena demanda turística que no puede ser desaprovechada"; y propiciaría "extirpar una adecuada y razonable explotación económica de los recursos naturales". En definitiva, su argumento sería que, si el informe del Instituto de Estudios Ecológicos (INESE) es el hecho determinante que interviene en el ejercicio de la potestad planificadora, que se reconoce discrecional, cuando aquél no se corresponde con la realidad, falta el presupuesto fáctico de la decisión, lo que equivale a un inadecuado ejercicio de la potestad. A este respecto, **si bien los terrenos de la recurrente, tal como informó en su momento el Ayuntamiento, no disponen de monumentos históricos o artísticos, ni restos arqueológicos, el mencionado informe tampoco puede asegurarse que se los atribuya. Lo que sucede es que contempla, lógicamente, una zona más amplia que la ceñida a los terrenos de la actora, incorporando a la zona, no sólo los valores culturales mencionados, sino también de avifauna, herpetofauna y paisajísticos; lo que se une a la amenaza padecida por el crecimiento turístico de San Antonio de Pormany, configurando una realidad necesitada de preservación medio ambiental, lo que se consigue a través de la decisión impugnada. Por tanto, no sólo puede asegurarse que la zona está necesitada de protección, sino que, aun cuando la explotación urbanística de los terrenos pueda propiciar un indudable enriquecimiento a la actora, que ahora perderá, lo razonable es avalar la decisión administrativa encaminada a proteger en mejor medida el medio ambiente de la zona. Cumple, pues, la desestimación del recurso».***

**La respuesta del Tribunal Supremo** acepta, en lo esencial, la sentencia apelada por la promotora turística, en los términos siguientes, desestimando el recurso de apelación.

"En cuanto a las **cuestiones de fondo** planteadas, debe significarse que la parte recurrente se limita a mantener en sus alegaciones, en forma genérica, que la clasificación de los terrenos comprendidos en el área de «Cala Conta» a que tan reiteradamente venimos aludiendo, **como paisaje preservado de Suelo No Urbanizable, excede de las facultades discrecionales** de la Administración **y no está justificado** por el conjunto de circunstancias concurrentes, especialmente **por no existir interés paisajístico** o ecológico de la zona de que se trata, sin mayores concreciones o **justificación probatoria** de sus asertos; a este respecto debe ponerse de relieve, a más de las consideraciones que contiene la sentencia apelada sobre este extremo, que la parte recurrente, **a quien incumbe la carga procesal de probar los hechos** en que se fundamenta su pretensión (a tenor de la conocida doctrina jurisprudencial interpretativa del art. 1214 del Código Civil), no ha demostrado en modo alguno la **supuesta arbitrariedad** de la Administración planificadora, careciendo de virtualidad su alegación referente a la **falta de práctica de la prueba pericial en primera instancia**, pese a haberla solicitado oportunamente, puesto que ha podido reiterar dicha petición en esta alzada al amparo de lo dispuesto en el art. 100.1 de la Ley Jurisdiccional ( RCL 1956\1890 y NDL 18435) y no lo ha hecho, omitiendo de tal guisa la debida diligencia procesal, que no debe ser suplida por este Tribunal. A más de lo cual, también debe significarse que el **informe del Instituto de Estudios Ecológicos** obrante en el expediente administrativo (y transcrito literalmente en el escrito de demanda, al folio 68 y siguientes de los autos), **clara y razonadamente avala la postura** que mantiene la Administración Autonómica, en sus correspondientes alegaciones; de donde se deduce que dicha Administración, en su función reglamentaria planificadora, esencialmente dinámica, se ha **limitado a usar de la potestad innovadora o «ius variandi»** que le corresponde a tenor de lo dispuesto en los arts. 47, 48 y 49, con sus concordantes, de la Ley del Suelo, en salvaguarda del interés general de los ciudadanos, criterio hermenéutico consagrado, entre otras muchas, en las Sentencias de este Alto Tribunal de 24-11-1981 ( RJ 1981\5299), 24-2-1984 ( RJ 1984\2620), 6-2 y 3-4-1990 ( RJ 1990 \943 y RJ 1990\3579), etc."

Esta Sentencia del Tribunal Supremo saca a la luz, por un lado, la **eficacia** de la preservación del paisaje frente a presiones turísticas a través de la planificación urbanística; por otro, la **trascendencia y dificultad de probar los valores paisajísticos** de un territorio. A este respecto, la sentencia recurre a la potestad de "ius variandi" de la administración urbanística y planificadora.

Si bien la administración goza de **facultades discrecionales, en ningún caso debe implicar arbitrariedad**, al estar sometida al principio de **interdicción de la arbitrariedad** de los poderes públicos, consagrado en el artículo 9.3 de la Constitución. En consecuencia, **toda regulación que aclare y objetivice los méritos paisajísticos será bienvenida**, en la medida que acote en su justa medida la discrecionalidad administrativa y redunde en una mayor seguridad jurídica para todos.

De gran trascendencia en la jurisprudencia ambiental, la **Sentencia número 102/1995 de 26 junio** del Tribunal Constitucional **delimita el concepto de medio ambiente, incluyendo** la noción estética del **paisaje y el turismo** como uno de las actividades humanas que ejercen riesgos sobre el medio ambiente. Concretamente dice lo siguiente:

*"Por otra parte, ligado a todo lo ya inventariado está el paisaje, noción estética, cuyos ingredientes son naturales - la tierra, la campiña, el valle, la sierra el mar- y culturales, históricos, con una referencia visual, el panorama o la vista, que a finales del pasado siglo obtiene la consideración de recurso, apreciado antes como tal por las aristocracias, generalizado hoy como bien colectivo, democratizado en suma y que, por ello, ha de incorporarse al concepto constitucional del medio ambiente como reflejan muchos de los Estatutos de Autonomía que luego se dirán. En definitiva, la tierra, el suelo, el espacio natural, como patrimonio de la Humanidad, produce unos rendimientos o «rentas», los recursos, que son sus elementos y cuyo conjunto forma un sistema, dentro del cual pueden aislarse intelectualmente, por abstracción, otros subsistemas en disminución gradual, hasta la célula y el átomo"...*

*Sin embargo, ya desde su aparición en nuestro ordenamiento jurídico el año 1916, sin saberlo, se incorporan otros elementos que no son naturaleza sino Historia, los monumentos, así como el paisaje, que no es sólo una realidad objetiva sino un modo de mirar, distinto en cada época y cada cultura"...*

*Ahora bien, la acción del hombre con riesgo para el medio ambiente se proyecta en las más variadas manifestaciones, sanitarias, biológicas, industriales o urbanísticas, procedentes del tráfico rodado o del turismo y depredadoras sin más, como la caza y la pesca, manifestaciones difícilmente compartimentables por su heterogeneidad, aun cuando las normas lo intenten hasta donde pueden".*

**La Sentencia. 61/1997 de 20 marzo del Tribunal Constitucional**, atribuye una mayor extensión a las competencias autonómicas sobre ordenación del territorio respecto a las medioambientales, entendiendo que la protección y defensa del **paisaje se incluyen dentro de las competencias de las comunidades autónomas relativas a ordenación territorial**. Así afirma:

*"El título competencial esgrimido por el legislador estatal es el que radica en el art. 149.1.23 CE (legislación básica sobre protección del medio ambiente). Al respecto, ha de subrayarse la total vinculación del régimen del suelo no urbanizable con la **competencia exclusiva autonómica sobre ordenación del territorio, que es más amplia en su objeto que la medioambiental**, pues incluye en ella la distribución de los usos y actividades a que deba destinarse el suelo y sus distintos tipos clasificados, estableciendo las limitaciones que en cada caso hayan de imponerse, **así como***

**el señalamiento de las medidas y condiciones que sean precisas para la protección y defensa del paisaje, para evitar su degradación. El propio Tribunal Constitucional definió esa competencia sobre ordenación del territorio en su Sentencia 77/1984 (fundamento jurídico 2) como la que tiene por objeto "la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que puede destinarse el suelo o espacio físico territorial".**

En alegatos posteriores, la misma sentencia mantiene que **"la protección de los valores estéticos del paisaje es también protección del medio ambiente", lo que parece contradecir** la tesis expuesta de incluir la protección y defensa del paisaje en el ámbito competencial autonómico de la ordenación territorial, y no del medio ambiente. Esta paradoja podría tener su explicación si se atiende a que en la **primera tesis el concepto de paisaje se refiere al territorio** en sí, mientras que en la **segunda, se circunscribiría al paisaje visual.**

Ese mismo año de 1997, se dictó la polémica **Sentencia del Tribunal Supremo de 30 Diciembre de 1997**, por la que estimó el recurso interpuesto por Osborne y Cía., S.A., contra acuerdo del Consejo de Ministros por el que se impone e multa de 1.000.001 pesetas por infracción del art. 24.1 L 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras, por tener instalado un cartel publicitario en forma de **toro**, de dimensiones 11,50 x 5,40 metros a una distancia de 365 metros **visible desde la zona de dominio público** en una autopista, a tenor del texto que se refiere a continuación:

*"El punto álgido, sobre el que se ha centrado el debate, es si la estructura metálica, que configura la silueta de un toro de color negro, erguido y estático, que se observa desde la carretera, **constituye o no publicidad** y, por lo tanto, si es o no correcta la sanción que se ha impuesto a la entidad recurrente, conforme a la normativa citada".*

Es por tanto, el aspecto publicitario y no el paisaje el objeto central, aunque en su alegato aprecia explícitamente el valor paisajístico del cartel del toro:

*"Objetivamente considerada, es evidente que la figura no transmite ya ningún mensaje directo al observador. No hay leyenda, ni gráfico que indique la identidad de un producto o servicio, pues la expresa referencia que con anterioridad hacía a un determinado tipo de brandy se ha hecho desaparecer. En estos momentos, para la generalidad de los ciudadanos que la contemplan, aún habiendo conocido su primitivo significado, ha dejado de ser el emblema de una marca, para convertirse en algo decorativo, integrado en el paisaje. Aunque en forma indirecta pueda recordar a algunos el símbolo de una firma comercial, **el primer impacto visual que en la mayoría produce es el de una atrayente silueta, superpuesta al entorno, que más que inducir al consumo, recrea la vista, rememora « la fiesta » , destaca la belleza del fuerte animal".***

La Sentencia prosigue afirmando que el valor visual es tal que se llega al extremo de su declaración como bien de interés cultural, esto es:

*"Su **plasticidad** es tal que ilustra revistas, ha sido objeto de comentarios elogiosos de destacadas personalidades relacionadas con el mundo del arte y la cultura; algún Ayuntamiento (Valmorado-Toledo) la considera como bien cultural de interés local e integrada en el paisaje; Comunidades Autónomas como la de Andalucía han incoado expediente para su inscripción en el **Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz** con categoría de monumento; Asociaciones culturales como « España Abierta » han solicitado su declaración como bien cultural; en determinados lugares « el toro » ha empezado a dar nombre a ciertos accidentes geográficos en que está instalado."*

Y aunque se debate la finalidad última de la sanción impuesta -disciplina paisajística, seguridad vial o publicidad subliminal- llega más allá el pronunciamiento por cuanto:

*"Cualquiera que sea la **teleología del precepto sancionador, bien evitar el deterioro del paisaje, bien impedir que se distraiga al automobilista, no se contraría con la figura del toro. Es verdad, y ello no pasa desapercibido para esta Sala, que la imagen entra en el concepto europeo de publicidad encubierta o subliminal, entendida como exhibición verbal o visual de la marca de un productor de mercancías o un prestador de servicios con propósito publicitario (Directiva 97/36/CE). Si así no fuera, no se explicarían los gastos de mantenimiento de la valla que se costean por la entidad recurrente, e incluso la interposición de este recurso, en cuanto a impedir su demolición. Ahora bien, por encima de este factor, en la pugna de dos intereses en juego, **debe prevalecer, como causa que justifica su conservación, el interés estético o cultural, que la colectividad ha atribuido a la esfinge del toro, en consonancia con el art. 3 CC, conforme al cual las normas se interpretarán según « la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de las mismas ».**"***

Podemos concluir, que, al margen o no de la posible publicidad encubierta que pudiera tener, **debe prevalecer el interés cultural, estético y paisajístico** que confiere, legitimado por el manifiesto interés colectivo demostrado de facto. No se entra, sin embargo, en las implicaciones turísticas de la silueta del toro, que a todas luces resultan evidentes, y que actúan como instrumento de **marketing territorial turístico** nacional, lo que reforzaría aún más el valor colectivo e interés general,

de 26 Enero de 1998 referente a la **denegación de una licencia de obras** para construir un **hotel** en el municipio **balear de Escorca**, por ser incompatible con los valores paisajísticos y su declaración como lugar pintoresco. La empresa apelante pretendía la revocación de la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ Islas Baleares, de 31 Oct. 1991, que desestimó el recurso contencioso administrativo interpuesto contra acuerdos de la CA Islas Baleares por los que se denegaba a aquella sociedad autorización para la construcción de un hotel en **el municipio de Escorca**, por entender dicho edificio incompatible con los valores paisajísticos a proteger en la Costa Noroeste de Baleares, declarada paraje pintoresco por el D. 984/1972 de 24 Marzo.

En primer lugar el apelante aduce la quiebra del principio general de derecho que prohíbe a la administración actuar en contra de sus propios actos;

*"Frente a la tesis mantenida tanto por la Administración como por la sentencia de instancia, la parte **apelante aduce** que los órganos autonómicos encargados de la protección del patrimonio histórico de la Comunidad no tienen competencia para denegar autorización a la construcción de un hotel, en función de que este último se encuentre en un paraje cuya **calificación como pintoresco no tiene, a su juicio, encaje en el ordenamiento jurídico vigente** y que, en todo caso, la propia Comisión del Patrimonio Histórico de Palma de Mallorca había informado favorablemente tanto el Plan Parcial de Ordenación del Polígono 2 de Cala Tuent como su Proyecto de Urbanización, de los cuales la licencia ahora denegada es su simple consecuencia, por lo que la Administración ha **infringido el principio general de derecho que prohíbe ir contra los actos propios.**"*

El pronunciamiento de la Sala acerca de la legitimidad de intervenir la administración competente en patrimonio histórico esgrime:

*"Sin embargo, la tesis de la parte apelante no puede ser aceptada por esta Sala. La disp. adic. 1.ª Ley del Patrimonio Histórico Español estableció que los bienes que con anterioridad a ella hubiera sido declarados históricos-artísticos o hubieren sido incluidos en el Inventario del Patrimonio Artístico y Arqueológico de España pasarían a tener la consideración y a denominarse Bienes de Interés Cultural y a quedar sometidos al régimen jurídico establecido en dicha ley para ellos, y ha quedado acreditado que desde 1973 la Costa Noroeste de Mallorca **aparece en el indicado inventario**, de tal modo que la intervención de la **Comisión del Patrimonio Histórico** de Palma de Mallorca **resulta incuestionable**, toda vez que el art. 6 de dicha Ley considera organismos competentes para su ejecución, en primer lugar a los que en cada Comunidad Autónoma tengan a su cargo la protección del patrimonio histórico".*

Finalmente, la sentencia en lo que atañe a la quiebra del principio de actuación de la administración contra sus propios actos, concluye:

*"Aunque la Comisión del Patrimonio Histórico de Palma de Mallorca hubiera informado favorablemente, primero el expediente de elaboración del plan parcial de ordenación donde pretendía construir a parte apelante un hotel y, luego, su proyecto de urbanización, no puede decirse que la denegación de la licencia de construcción de aquél constituya para la Administración una actuación en contra de sus propios actos anteriores, porque la **aceptación de una determinada configuración del terreno y su uso para instalaciones hoteleras, no permite el aprovechamiento del mismo con cualquier tipo de construcción**. Queda en pie, como es lógico, la **carga de adaptarse** en la tipología edificatoria a las condiciones de un entorno especialmente protegido, para cuya verificación permanecen intactas las competencias de la Administración apelada, razones por las cuales tiene **escaso valor el estudio sobre impacto medioambiental** acompañado al proyecto de urbanización que **no tiene en cuenta, ni podía hacerlo, el efecto sobre el paisaje de una concreta construcción como la que ahora examinamos**".*

Este pronunciamiento del Tribunal Supremo nos conduce a lo que podríamos llamar "**cargas paisajísticas**" de un suelo. Es decir, que en función del grado de protección y los valores paisajísticos, un lugar puede poseer unas cargas según las cuales, toda actuación que se desarrolle se verá limitada por su integración armoniosa en el paisaje.

En el marco geográfico de la Sierra de Huelva, la **Sentencia del Tribunal Supremo de 21 Noviembre de 2000** versa sobre un **Proyecto de Urbanización** de viviendas unifamiliares y su compatibilidad con la protección del paisaje en el **entorno del Castillo de Arcena**, municipio interior de reconocido valor turístico y paisajístico.

*"Las **Normas Subsidiarias** de Planeamiento Urbanístico de Arcena fueron publicadas el 19 Dic. 1992, y sirvieron de marco y soporte normativo del Proyecto de Urbanización aquí cuestionado. Mediante Decreto de 30 Julio de 1991 -- anteriormente pues, a tales Normas Subsidiarias-- **se declaró bien de interés cultural -BIC--**, por la Consejería de Cultura y Medio Ambiente, de la Junta de Andalucía, el **conjunto histórico de Arcena**, con mención de inmuebles y su entorno, descritos en el Anexo del Decreto, en el que **no se encontraba incluido el terreno** o área objeto del proyecto de Urbanización cuestionado, pero ante determinada presión social, la Dirección General de Bienes Culturales, procedió, en resolución de 3 Feb. 1994, a **incoar expediente para la delimitación del entorno afectado por la declaración como BIC del Castillo de Arcena**, en cuya nueva limitación contenida en la incoación del nuevo expediente, si se incluían los terrenos sobre los que se ubicaba el Proyecto de Urbanización, en base al cual se había solicitado la construcción de viviendas unifamiliares en hilera, en la precitada área de terreno".*

El proyecto de urbanización aprobado, se ajustaba al contenido de las Normas Subsidiarias vigentes en Aracena, en aquel momento, pues **no se hallaba incluido entonces en el entorno afectante al bien cultural del Castillo de Aracena. La parte recurrente**, basó su argumentación, en la aplicación del artículo 138 a y b. del **Real Decreto Legislativo 1/1992 de 26 Junio**, siendo válido el apartado b), de carácter básico, relativo a la **prohibición de construir edificios en los lugares de paisaje abierto** y natural, que limiten el campo visual para contemplar las bellezas naturales, romper la armonía del paisaje o desfigurar la perspectiva propia del mismo, precepto reproducido en el artículo 98.2.b) del Reglamento de Planeamiento. En lo que respecta a este artículo 138.b. la sentencia aduce:

*"El artículo 138.b) citado, protege fundamentalmente las perspectivas, los campos visuales de contemplación de las bellezas naturales o históricamente monumentales, la no rotura de la armonía del paisaje o la desfiguración de las perspectivas propias del mismo, que encierran **conceptos jurídicos indeterminados**, pero de indudable naturaleza reglada, aunque en su apreciación se introduzca con frecuencia un porcentaje de discrecionalidad, en razón del halo de dificultad que caracteriza el espacio de incertidumbre que media entre las zonas de certeza positiva y negativa (sentencias del T.S. de 31 Dic. 1988, 8 Nov. 1990 y 12 Abr. 1996)".*

Por otro lado, la **interpretación de esos conceptos indeterminados ha de realizarse de acuerdo a los valores propios de la sociedad** en cada momento, tal como argumenta el tribunal:

*"Desde luego, tales circunstancias o conceptos, han de ser interpretados, de modo muy especial, **conforme a la realidad social del tiempo** en que han de ser aplicados --**artículo 3 del Código Civil**--, siendo de notar que tal realidad social en estos momentos, refleja una muy intensa preocupación en conservar y mantener las perspectivas naturales y la armonía del medio ambiente, respecto de las construcciones y recuerdos históricos legados por nuestros antepasados".*

Ello no obsta, una vez más, a la **realización de pruebas** para valorar el impacto visual, siempre controvertidas, pero no por ello menos trascendentes:

*"La interpretación de tal realidad verificada en la sentencia, a través de la valoración de la prueba, no puede calificarse de insuficiente o arbitraria, al estar fundamentada, principalmente en las **pruebas fotográficas, que reflejan claramente la agresión visual** que supone la construcción de edificios en las laderas de la colina, para la contemplación del castillo situado en su cima, y el rompimiento de la armonía del paisaje". A esta prueba visual se añaden la de la Real Academia de Bellas Artes y la prueba fáctica que supone la ulterior declaración del entorno como BIC:*

*No hemos de olvidar tampoco, la **prueba documental de los informes de la Real Academia de Bellas Artes de Santa Isabel de Hungría (Sevilla) y de San Fernando (Madrid) y de la Facultad de Bellas Artes de la Universidad de Sevilla, así como el Departamento de Historia de Sevilla, coinciden, en esencia, en que la urbanización proyectada supone un atentado al Patrimonio Monumental de Aracena, siendo también de señalar que la Dirección General de Bienes Culturales de la Comunidad, procedió en resolución de 3 Feb. 1994, a incoar expediente en que incluía el terreno objeto del Proyecto de Urbanización, dentro del entorno afectado por la declaración como bien de interés cultural del Castillo de Aracena, lo que viene a suponer una confirmación y apoyo de la interpretación y valoración de la prueba, realizada en la sentencia".***

Como resultado de todo lo anterior se desestimó el recurso de casación interpuesto por las representaciones procesales del Ayuntamiento de Aracena, y de la inmobiliaria, contra la sentencia del Pleno de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía.

En otro orden de cosas, la **Sentencia del Tribunal Supremo de 9 marzo de 2005 trata** el tema de la fijación del justo precio de los bienes expropiados por el **Ayuntamiento de Segovia** incluidos en un **Plan Especial de Protección del Paisaje**. Dicho Plan considera protegido tanto las bellezas naturales como las cuencas visuales que favorezcan el turismo:

*"En síntesis afirma que el terreno cuya expropiación constituye el objeto del recurso, así como todos los comprendidos en el ámbito del **Plan Especial de Protección del Paisaje de Clamores-Pinarillo** están clasificados por el Plan General de Ordenación Urbana de Segovia de 1984 como **suelo no urbanizable especialmente protegido**; decisión adoptada atendiendo a lo establecido en la pg. 912 de la Memoria del Plan General que señala que «se considera **suelo especialmente protegido** aquellos terrenos de los alrededores de la capital que **por sus bellezas naturales** en su complejo panorámico o en **perspectivas que convienen al fomento del turismo**, a aquellos predios rústicos que por su pintoresca situación, amenidad, singularidad topográfica y recuerdo histórico, merecen la especial protección que les proporciona este tipo de suelo y su normativa correspondiente, que incluye la prohibición absoluta de construir»."*

al **Convenio Europeo del Paisaje**, adopta el enfoque de gestión y ordenación paisajística en los términos que define la aludida Convención, que acota la “**protección de los paisajes**” como 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, la “**gestión de los paisajes**” (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*) y finalmente, la “**ordenación paisajística**” -acciones que presenten un carácter prospectivo particularmente acentuado con vistas a *mejorar, restaurar o crear paisajes*-. Se constata con las citas siguientes:

*“Continúa la Corporación manteniendo que el Plan Especial referido se elabora precisamente para desarrollar esa **decisión proteccionista del Plan General de Ordenación Urbana del municipio segoviano, en sí mismo protegido por su reconocimiento como Patrimonio de la Humanidad.** Y describe como objetivos del Plan General para el Plan Especial citado el de conservar las áreas no urbanizables, intentando potenciar en ellas su uso original, así como conservar, recuperar y potenciar el carácter natural y ambiental del valle, **conservar, mejorar y revitalizar las zonas paisajísticas del valle y conservar, recuperar, y potenciar el carácter natural y ambiental que caracteriza el valle del Clamores, señalándose como «imposiciones taxativas del Plan General de Ordenación para estos terrenos las dos siguientes: a) el límite del suelo urbano; y b) las áreas no urbanizables especialmente protegidas»**”.*

*“Mantiene también que el Plan General por medio del Plan especial que lo desarrolla **no pretende crear un espacio libre urbano, sino proteger un espacio natural de patentes e importantes valores paisajísticos, medioambientales y culturales (así calificados por el Plan General)** y de ahí que el Plan Especial atienda a esos objetivos de convertir el conjunto del valle del Clamores-Pinarillo en un espacio capaz de desarrollar todo su enorme potencial de entorno natural y ambiental privilegiados, con el fin de **poner esos valores al servicio de la ciudad y sus habitantes**”.*

La sentencia, por su parte, pretende dilucidar “**si a la expropiación del suelo se trata con las características que posee, y la clasificación que le otorga el Plan Especial de Protección del Paisaje del Clamores-Pinarillo, goza de esa consideración de sistema general, y, por ello, su valoración ha de hacerse como si de suelo urbanizable se tratase o, si por el contrario, y como pretende la Corporación segoviana debe mantenerse a esos efectos su consideración de suelo no urbanizable y valorarse como tal**”. Hay que hacer notar, evidentemente, que el valor de la expropiación sería muy superior en caso de considerarse ese suelo especialmente protegido como si de un sistema general se tratase.

El fallo del Tribunal se decanta por la opción que aduce la Corporación segoviana por cuanto afirma: “Podemos **concluir que en lo que se refiere a la valoración del suelo expropiado la misma ha de hacerse de acuerdo con la clasificación que para el mismo estableció tanto el Plan General de Ordenación Urbana de Segovia, como el Plan Especial de Protección del Paisaje que lo desarrolló, de suelo no urbanizable de especial protección**”

La apuesta por un turismo de calidad en distintas comunidades repercute en la promoción de iniciativas campos de golf, objeto de los tribunales por cuestiones paisajísticas, como veremos a continuación. En este sentido, la **Sentencia de 29 septiembre de 2006 del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León anula** la clasificación como suelo urbanizable de los terrenos incluidos en un sector para el proyecto urbanístico-turístico “**Ciudad del Golf**”, fundamentándose en la *discordancia entre los valores paisajísticos y naturales del lugar del proyecto de campo de golf y la existencia de otras zonas aptas con menor valor natural, en los siguientes términos.*

*“La parte actora con su recurso (al igual que ha venido haciendo durante la tramitación administrativa, tanto en el trámite de alegaciones como en el posterior recurso de alzada) lo que discute en el presente caso del conjunto de tales Normas Urbanísticas son dos cuestiones: una relativa a su **disconformidad con la clasificación que realizan tales NNUU como suelo rústico de protección natural, paisajística-forestal de la finca de su propiedad denominada « DIRECCION000 » por entender que no está justificada tal clasificación ya que debería haber sido clasificada como suelo urbanizable; y una segunda relativa a su disconformidad con la clasificación como suelo urbanizable delimitado de los terrenos incluidos en el Sector SUZD-4 « Ciudad del Golf »**, al entender que, dados los valores naturales y paisajísticos que concurren en dicho terreno, el citado sector debería haber sido clasificado como suelo rústico de protección natural”.*

*En resumen, todo estos argumentos llevan a la Sala a concluir que la clasificación como suelo no urbanizable con protección natural por su valor paisajístico-forestal de los terrenos incluidos en la finca « DIRECCION001 no solo está motivada, formal y materialmente, sino que además esta clasificación se ajusta a lo previsto en la Ley 6/1998 y en la LUCyL. Y esta conclusión conlleva tener que excluir la pretensión formulada por la actora de que mencionada finca se clasificase como « suelo urbanizable », desestimándose por ello en este extremo el recurso interpuesto. Y estas conclusiones no vienen impedidas por las valoraciones realizadas por el informe pericial de parte, acompañado con la demanda, en las que concluía sobre la conveniencia de modificar dicha clasificación en los términos solicitados por la actora, toda vez que la clasificación del suelo como urbanizable no guardaría **correspondencia ni coherencia con los valores naturales pasados y presentes que derivan de la protección ambiental que se prevé para dichos terrenos según lo ya argumentado, y ello aunque su valor ambiental y paisajístico sea menor, como luego veremos, que el de los terrenos incluidos en el sector SUZD-4 « Ciudad del Golf »**”.*

Saca a colación la **ausencia de cambios que justifiquen alterar el régimen de protección** otorgado a los terrenos donde se pretende implantar el proyecto turístico:

*"El **planificador modifica su clasificación, reconociendo que concurren esos valores ecológicos, ambientales, paisajísticos y naturales; es decir que decide modificar su clasificación pese a que las condiciones del terreno no se han modificado ni se han perdido como para que se pueda quitar dicha protección. Además, se pregunta la Sala: qué sentido tiene desde el objetivo y finalidad del medio ambiente destruir la masa forestal existente en una superficie de 210 has. y dañar profundamente el hábitat que constituye dicho terreno, para a continuación obligar al promotor del llamado macrocomplejo ocio-urbanístico de la « ciudad del Golf » , como así señala la Declaración de Impacto Ambiental que informa favorablemente el Plan Parcial, a reforestar o repoblar otra superficie de 210 has. anexa a la Zona ZEPA. No sería más lógico y conveniente trasladar dicho proyecto al lugar donde se prevé reforestar estas 210 has, en vez de destruir los valores naturales, ambientales, paisajísticos, forestales y faunísticos que se albergan en los terrenos incluidos en el sector SUZD-4."***

Pero prosigue el Tribunal defendiendo la **falta de coherencia entre la clasificación** de los terrenos objeto de litigio y el proyecto de campo de golf, en el sentido de que:

*"Razones como la privilegiada situación de la localidad de Navas del Marqués, como la proximidad de dicho sector al casco urbano y al suelo urbanizable, como que dicho sector tan solo implica el 4,4% de los pinares y montes de la localidad, como las elevadas expectativas urbanísticas creadas (intencionadamente considera la Sala) en torno al suelo de la denominada « Ciudad del Golf » , no parecen motivos y justificación suficiente del emplazamiento pretendido para dicha « ciudad del golf » sobre todo cuando el coste ecológico y medioambiental de mencionado emplazamiento es muy elevado, **no existiendo por otro lado ningún estudio o informe que desdiga lo anterior y sobre todo que valore como no aconsejable la ubicación de este proyecto en otra zona del término municipal de Las Navas del Marqués con menores valores ambientales, paisajísticos y faunísticos"**.*

La sentencia sobre el proyecto de campo de golf da cuenta pues, de la necesaria y lógica vinculación entre los valores paisajísticos y la aptitud turística del lugar. Y lo hace **con el razonamiento propio de la planificación territorial**, que nos dice que las localizaciones de los proyectos, y por ende, la clasificación y calificación territorial se determinará teniendo en cuenta la **existencia de ubicaciones alternativas** factibles, analizadas en su doble vertiente –y, siempre delicado equilibrio- de **aptitud e impacto** ambiental y paisajístico.

Otra vez el Tribunal Superior de Justicia de de Castilla y León da cuenta de la **Sentencia de 8 Enero de 2008**, esta vez sobre una iniciativa para construir una **estación de esquí en un espacio natural protegido**. En este caso estima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Asociación para la Defensa de los Recursos Naturales de Cantabria (ARCA), y declara nulo de pleno derecho el Decreto 13/2006, de 9 de marzo, por el que **se modifica** el Anexo I del Decreto 140/1998, de 16 de julio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (**PORN**) de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-**Montaña Palentina** (Palencia).

La modificación del PORN pretendía mejorar la economía local a través del **incremento del turismo** mediante el establecimiento de **estaciones de esquí alpino, hasta entonces prohibidas**. El recurrente alega que el Decreto **vulnera el principio constitucional de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos** (art 9.3 CE .) e incumple la Directiva 79/409/CEE relativa a la conservación de las aves silvestres y la Directiva 92/43/CEE relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la flora y la fauna silvestres y el Real Decreto 1997/1995.

*"En el art. 6 del Decreto 140/1998 se establece: "1. Las determinaciones del presente Plan de Ordenación de los Recursos Naturales entrarán en vigor el día siguiente de la publicación del Acuerdo de aprobación en el BOCL. y **seguirán vigentes hasta tanto no se revise el Plan, por haber cambiado suficientemente las circunstancias o criterios que han determinado su aprobación.** 2. La revisión o modificación de las determinaciones, requerirá la realización de los mismos trámites seguidos para su aprobación"*

*"En el caso enjuiciado, como dice la parte recurrente, **ni se han cumplido los mismos requisitos formales que se tuvieron en cuenta para la aprobación del PORN ni se da el presupuesto necesario para que la revisión de sus determinaciones se lleve a cabo"**.*

*"No se han cumplido los mismos requisitos formales que en la elaboración del PORN ya que falta la documentación técnica que, evaluando el estado de los recursos del medio natural y del medio socioeconómico, justifique la modificación"*.

*"Es obvio, que las meras propuestas de **iniciativas privadas y las expectativas que las mismas puedan producir no son cambios de circunstancias socio-económicas** producidas en esa zona distintas de las tenidas en cuenta al elaborar el PORN que justifiquen su modificación. Por el contrario, esa posibilidad -la del establecimiento de **estaciones de esquí alpino-** ya se valoró al elaborar el PORN y se concluyó -tras hacer el correspondiente inventario y evaluación de los recursos del espacio natural, tanto del medio natural como del socioeconómico (art 4 del*

PORN)- que debía prohibirse (arts. 47.3 y 63.4 del PORN).”

*“Por otro lado, al justificar la Modificación en esas propuestas encaminadas, según se dice, a mejorar la situación socioeconómica de la zona se están alterando, sin justificación alguna y de forma ilegal, los **cráteros tenidos en cuenta al elaborar el PORN**, cuya finalidad (art 2) es establecer las medidas necesarias para asegurar la protección, conservación, mejora y utilización racional del Espacio Natural litigioso y para lo cual se establece como objetivo prioritario del PORN (art 9.1 del Decreto 140/1980) conservar y proteger los recursos naturales, su vegetación, flora, fauna, gea y **paisaje**, preservando la diversidad genética y manteniendo la dinámica y estructura funcional de los ecosistemas y como objetivo general, pero no prioritario, promover el desarrollo socioeconómico de las poblaciones del Espacio Natural y mejorar su calidad de vida de forma compatible con la conservación de sus valores”.*

*“Con lo expuesto se quiere poner de relieve que si el planificador decidió que era necesario para hacer efectivo el objetivo prioritario del PORN prohibir las estaciones de esquí alpino y consideró que éstas eran incompatibles con el régimen de protección que establecía **no puede** posteriormente, sin una justificación adecuada, **contravenir** la decisión anterior en una **cuestión no regida por la discrecionalidad ni amparada** por la genérica potestad reconocida a aquél de modificar o revisar el planeamiento anterior (**ius variandi**), pues la posibilidad de introducir modificaciones está limitada por el propio PORN al caso en que hayan variado las circunstancias y criterios tenidos en cuenta anteriormente. Es, además, a la Administración que toma esa decisión a la que corresponde justificar esa decisión posterior en el expediente y, ahora, en el proceso, lo que no ha hecho. En otras palabras, no es al impugnante a quien incumbe la carga de probar que no se dan las circunstancias que justifican la modificación”.*

*“No consta que se hayan elaborado el Plan de Desarrollo Turístico, ni el Plan Rector de Uso y Gestión ni el Plan de Mejoras lo que **evidencia aún más la inconsistencia** de la Modificación del PORN y su falta de justificación cuando, sin haber estudiado ni probado otras alternativas compatibles con el régimen de protección que había establecido tras el inventario y evaluación de los recursos del espacio natural, procede a rebajar la protección del Parque Natural”.*

Es preciso aclarar que el propio PORN en el art. 24 prevé la elaboración de un Plan de Desarrollo Turístico para el Espacio Natural, que no llegó a materializarse. ¿Qué implicaciones y **enseñanzas** podemos extraer de esta sentencia?:

1. La normativa de espacios naturales protegidos en este caso es capaz de proteger la integridad de los paisajes frente a una iniciativa turística de instalar una estación de esquí. Todo ello, en la medida que el paisaje es uno de los objetos de protección de la figura de Parque Natural y el PORN, y que **no han cambiado suficientemente las circunstancias o criterios que determinaron su aprobación.**
2. **Es una buena práctica que** el PORN establezca un Plan de Desarrollo Turístico en espacios con altas potencialidades turísticas y elevada fragilidad paisajística.
3. Dicho esto, hay que puntualizar que el paisaje en esta sentencia, y en el propio PORN, no tiene un papel protagonista, ya que actúa como **“valor de acompañamiento” de los valores ecológicos** -que son los principales elementos de preservación-, relegando el paisaje como actor secundario.

#### IV. CONCLUSIONES

1. La legislación vigente nacional se caracteriza por una **fragmentación y dispersión** en la protección de los paisajes, y en cierto modo, también en la normación turística, al ser ésta competencia de las Comunidades Autónomas, especialmente en lo que respecta al fomento del turismo.
2. Como consecuencia de esa falta de coherencia, se **dificulta la aplicación de la legislación sectorial aplicable.** Ante esta situación, el **papel unificador de la Unión Europea** adquiere importancia. Esto es particularmente patente con la aplicación del Convenio Europeo del Paisaje, en tanto implica reconocer jurídicamente el paisaje y dotar un mínimo de contenidos en su gestión por parte de los estados firmantes.
3. La **aplicación del Convenio Europeo del Paisaje en España es desigual**, y se está llevando a cabo desde las comunidades autónomas y no a nivel nacional. Las comunidades de Valencia, Cataluña y Galicia han elaborado leyes del paisaje en respuesta al citado Convenio. En otras comunidades autónomas la normación del paisaje y su relación con el turismo se está abordando fundamentalmente desde la legislación de ordenación territorial.
4. El análisis legislativo realizado y la jurisprudencia analizada evidencia la necesidad de disponer de **criterios técnicos** normativizados, aceptados internacionalmente para valorar los paisajes y la contaminación visual a través de **indicadores** y pruebas periciales objetivas. Con ello, se **limitará la discrecionalidad** de la administración a su justa expresión, a la vez que se facilitará la labor de los tribunales, la aplicación del Convenio Europeo del Paisaje.
5. La principal legislación aplicable en la franja litoral (Ley de Costas, Ley de puertos, leyes turísticas) apenas regula los aspectos paisajísticos. La **precariedad jurídica del paisaje litoral** contrasta con el hecho de que sea precisamente

esa estrecha franja la que genera la mayor parte de los ingresos y empleos generados por el turismo en España.

6. Sin embargo, son precisamente **leyes turísticas las que han promovido programas de recualificación** de destinos litorales en sus aspectos paisajísticos.

7. La **legislación turística contempla ciertos instrumentos aplicables directa o indirectamente en la gestión de los paisajes turísticos**: técnicas de esponjamiento, zonas turísticas saturadas, denominaciones geoturísticas y declaración de municipio turístico. Por otra parte, desde la ordenación territorial se han desarrollado normativas para regular la capacidad de carga turística, ratios y estándares urbanísticos turísticos, así como los ritmos de crecimiento turístico. Esto es particularmente patente en Canarias y Baleares, auténticos laboratorios avanzados de experimentación turístico-ambiental, como lo demuestra su devenir legislativo.

8. Se constata la necesidad de disponer de **Fondos específicos y continuos** para el paisaje en zonas turísticas. Las leyes paisajísticas autonómicas de Valencia y Cataluña establecen sendos Fondos públicos para el paisaje.

## V. RECOMENDACIONES E IMPLICACIONES PRÁCTICAS

1. **Regulación de servidumbres paisajísticas** en torno a recursos turísticos actuales o potenciales, y especialmente en miradores e itinerarios turísticos, con el objeto de garantizar la integridad y armonía de las cuencas visuales. La definición de la servidumbre paisajística vendrá determinada por las cuencas visuales desde los puntos de observación diferenciando entre la zona próxima de 200-500 m., la zona media de 500 a 1000 m. y la zona lejana de 1000-1500 m. Los requisitos de protección en estas zonas podrán ser menos restrictivos en las zonas más alejadas, conforme aumenta la distancia al punto focal de atracción turística-paisajística.

2. Uso del **Registro de la Propiedad** para realizar anotaciones obligatorias sobre las servidumbres paisajísticas o cargas paisajísticas existentes en las fincas, así como en las escrituras públicas en las operaciones de compra-venta en terrenos.

3. **Contraprestaciones** económicas para «los jardineros del paisaje» por los servicios que prestan a la colectividad y al turismo. Fomento de modelos de gestión donde la **iniciativa privada, por ejemplo la custodia territorial** adquiera una presencia más relevante, como ocurre en países anglosajones.

4. Elaboración de **Planes de Protección del Paisaje en áreas turísticas** consolidadas, emergentes o con elevado potencial turístico, de carácter vinculante para la ordenación territorial y urbanística. Dichos planes priorizarán los sitios de urgente actuación paisajística, y en particular áreas con elevada calidad visual y bajo grado de gestión paisajística. Asimismo, recogerán un inventario de imágenes exteriores e interiores de los núcleos turísticos, similares a las existentes en Suiza.

5. Creación de una **macrored de espacios de interés turístico-paisajístico, integrando otras redes patrimoniales** como la red de espacios naturales protegidos, inventarios de patrimonio histórico, pasillos paisajísticos (ríos, vías pecuarias, vías de comunicación paisajísticas, litoral) y enclaves y rutas turísticas.

6. Elaboración obligatoria de una **ordenanza municipal** del paisaje en municipios turísticos. Para ello se podría aprobar un modelo de ordenanza-tipo, a adaptar en cada municipio.

7. Creación de **marcas paisajísticas** y regulación normativa. A tal efecto se podrán vincular determinadas **denominaciones geoturísticas, certificaciones paisajísticas** y la creación de **Clubes de Turismo paisajístico**.

8. **Vincular con marcas el paisaje y los productos locales**. En esta línea existen experiencias de éxito como el enoturismo en el Penedés, La Rioja, la Ribera del Duero, La Toscana; o la “cocina volcánica” del Garraf.

9. **Fomentar las fórmulas de turismo simbióticos** con el paisaje: **turismo cultural, turismo ligado a la naturaleza**, así como la educación de turistas y formación de operadores turísticos especializados.

10. En suma, implantación de **relaciones simbióticas entre paisaje y turismo**, como custodia del territorio, clubes del paisaje, marcas de calidad paisajística, en el seno de entidades innovadoras sensibles con los valores patrimoniales y paisajísticos, como por ejemplo la red de **Paradores** Nacionales y otras empresas e instalaciones turísticas líderes.

## BIBLIOGRAFÍA

- Beltrán Aguirre, J. L. (1994). El medio ambiente en la reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo. *Revista de Administración Pública* num. 134.
- Busquets, J. y Cortina, A. (coords.). (2009). *Gestión del Paisaje: Manual de protección, gestión y ordenación del paisaje*. Ed. Ariel Patrimonio. Madrid.
- Castillo Ruiz, José (2007). El futuro del patrimonio histórico: la patrimonialización del hombre. *E-RPH* n°1, diciembre 2007.
- Del Valle, Denia (2002). *Certificaciones turísticas en Centroamérica Actualización de Estudios*. Rainforest Alliance. Guatemala
- Ejarque, Joseph (2005). *Destinos turísticos de éxito: diseño, creación, gestión y marketing*. Pirámide. Madrid.
- European Court of Human Rights (2006). Information note No. 84 on the case-law of the Court March 2006. Valico - Italy (No 70074/01). Decision 21.3.2006 [Section IV].
- Fernández Rodríguez, Carmen (2007). *La protección del paisaje. Un estudio de derecho español y comparado*. Marcial Pons ediciones.
- Fernández Salinas, Víctor (2008). *La protección del patrimonio mundial en España*. *Revista e-rph*, 2, junio 2008
- Ferrer Dupuy, Plácida (2001). *Perspectiva jurídico-financiera del medio Ambiente*. Tesis doctoral. Universitat Pompeu Fabra.
- García Saura, Pilar Juana (2007). *Desarrollo sostenible y turismo: análisis del régimen jurídico medio-ambiental de la legislación turística española*. Thomson Aranzadi, Cizur Menor.
- Gómez Lozano, M<sup>a</sup> del Mar (2000). *La denominación geoturística como herramienta estratégica de la promoción de los destinos turísticos en España*. *Revista de derecho mercantil*, n° 236.
- Honey, Martha and Rome, Abigail (2001). *Protecting Paradise: Certification Programs for Sustainable Tourism and Ecotourism*. Institute for Policy Studies, Washington.
- Martin Mateo, R. (1988). *La calidad de vida como valor jurídico*. *Revista de Administración Pública*, num. 117.
- Martín-Retortillo Baquer Lorenzo (2008). *Jurisprudencia ambiental reciente del Tribunal Europeo de Derechos Humanos*. *Revista para el análisis del derecho*. Barcelona. InDret 4/2008.
- Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones de Costa Rica (2009). *Proyecto de Reglamento sobre Paisaje y Contaminación Visual* (<http://digeca.minae.go.cr/legislacion/>). Acceso 5/09/2009
- Ordóñez, Gonzalo A. (2000). *Salud ambiental: conceptos y actividades*. *Revista Panamericana de Salud Pública* 7, (3).
- Pedersen, Arthur (2005). *Gestión del turismo en sitios del Patrimonio Mundial: Manual práctico para administradores de sitios del Patrimonio Mundial*. Centro del Patrimonio Mundial de la UNESCO.
- Peña Chacón, Mario (2005). *La tutela jurídica del paisaje*. *Revista Electrónica de Derecho Ambiental* - Núm. 12-13, Diciembre 2005
- Peña Chacón, Mario; Fournier Cruz, Ingrid, "Derechos Humanos y Medio Ambiente" publicado por la *Revista Lex Difusión y Análisis*, año VIII, agosto 2004, número 110, México y por *Revista Digital de Derecho Ambiental del Instituto de Derecho y Economía Ambiental*, número 4, noviembre de 2004, Paraguay, [www.idea.org.py/rda/](http://www.idea.org.py/rda/).
- Pérez de las Heras, M. (2003). *Manual de Turismo Sostenible: cómo conseguir un turismo social, económico y ambientalmente responsable*. Mundiprensa. Madrid.
- Prats Palazuelo, Fernando (2003). *Crisis y revisión del modelo turístico en el litoral español*. *Periódico El País*, 21/06/03.
- Prieto de Pedro, J. (1997). *Las nuevas fronteras del concepto de patrimonio cultural: el Toro de Osborne*. *Patrimonio cultural y Derecho*, n° 1, 1997.
- Ripley Soria, Daniel (2000). *Aspectos jurídicos en la conservación del paisaje*. En *El paisaje y el hombre: valoración y conservación del paisaje natural, rural y urbano*. Ministerio de Medio Ambiente. Madrid.
- Roca Fernández-Castanys, M<sup>a</sup> Luisa, (2005). *El aprovechamiento turístico de los espacios naturales protegidos (régimen jurídico)*. *Consejería de turismo, comercio y deporte*. Junta de Andalucía. Tesis doctoral. Sevilla.
- Rosembuj, Tulio, (2003). *Intangibles. La fiscalidad del capital intelectual*. Barcelona.
- Rosembuj, Tulio (2007). *Las impuestos ambientales en las Comunidades Autónomas*. *Quincena Fiscal Aranzadi* num. 9/2007 parte Doctrina. Editorial Aranzadi. Pamplona.

Sanz Domínguez, Carlos (2006). Desarrollo rural y actividad turística: principios vertebradores para la armonización del binomio. Revista Electrónica de Derecho Ambiental - Núm. 14-15, Diciembre 2006

Toth, Robert B. (2000). Implementing a Worldwide Sustainable Tourism Certification System. Latin American Center for Competitiveness and Sustainable Development.

UNESCO (2009). World Heritage and Buffer Zones. UNESCO. Paris.

Velasco Caballero, Francisco (1995). La protección del medio ambiente ante el tribunal europeo de derechos humanos (1). (Comentario a la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso «López Ostra contra España»). Revista Española de Derecho Constitucional. Año 15. Núm. 45.

Vera, J. Fernando, López Palomeque, F., Marchena, Manuel, J., Anton, Salvador (1997). Análisis territorial del turismo: una nueva geografía del turismo. Ariel. Barcelona.

Zoido, Florencio (1994). El paisaje, patrimonio público y recurso para la mejora de la democracia. Boletín del Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico, año 12, número 50.