



APM 3.9.

Publicación digital. - Asociación Profesional de la Magistratura

LUIS ALBERTO GIL NOGUERAS

ARAGÓN

LA PROTECCION JURIDICA DE UNA PUESTA DE SOL

1- Planteamiento

Si hiciéramos caso de las encuestas, a veces estudios, cuyas conclusiones pululan por las redes sociales, podríamos observar el cúmulo de cosas que se consideran las más importantes de la vida por los ciudadanos europeos, y concluiríamos que una de ellas sería la de ver un amanecer o un atardecer con alguien querido.

Esa en apariencia gratuita actividad, conecta la posición subjetiva de quien contempla con una realidad más objetiva, lo contemplado. A esa extensión de terreno que puede apreciarse desde un sitio determinado es lo que denominamos paisaje.

Muchas de las sensaciones que más valoramos tienen que ver con el paisaje. Los paseos, excursiones o viajes que realizamos en muchas ocasiones van relacionados con la necesidad de contemplación de espacios que nos reconfortan por su belleza, o por su conexión con recuerdos de épocas que consideramos mejores. En todo caso interrelacionamos con la superficie que contemplamos. En algunas ocasiones la conexión con un determinado paisaje es mayor por razones variadas, y su pérdida nos produce tristeza.

Alguien podría plantearse si cabe algún tipo de protección del espacio o terreno con el que mantenemos esa especial conectividad sensitiva. Y ello nos conduce irremediamente a la novedosa (en la medida en que apenas abarca cincuenta años con la excepción quizás del Convenio para la Protección de la Flora, de la Fauna y de las Bellezas Escénicas naturales de los países de América de 12 de octubre de 1940) cuestión de la protección jurídica del paisaje.

2- Una protección

Es sabido que la protección del paisaje ha venido a ser objeto de una especial salvaguardia a remolque de la inicial extensión que se le ha dado a la del patrimonio cultural y del patrimonio medioambiental. Así por ejemplo en el ámbito internacional puede deducirse su

protección a través del concepto que de patrimonio natural se incluye en el art 2 del mismo Convenio de París de 1972 que reconoce como tales:

- 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 *habitat* de especies, animal y vegetal, 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.

No obstante puede observarse que no figura la concreta mención del término paisaje.

Del mismo modo, según el art 1 de la Convención de París (1972) se considera "patrimonio cultural":ç

- los monumentos: obras arquitectónicas, de escultura o de pintura, monumentales, elementos o estructuras de carácter arqueológico, inscripciones, cavernas y grupos de elementos, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia,

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

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

También aquí podría tenerse por incluido, ya que hay una mención concreta en los conjuntos, del concepto de paisaje, como extensión de terreno que se contempla desde un punto en concreto y se integra con el grupo de construcciones.

El Convenio sobre Diversidad Biológica suscrito en Río de Janeiro el 13 de junio de 1992, con vigencia desde el 29 de diciembre de 1993, que tiene como objetivos la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se derivan de la utilización de los recursos genéticos, mediante un acceso adecuado de los recursos y una transferencia apropiada de las tecnologías pertinentes, dentro del concepto de diversidad incluye la variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos, entre otras cosas, los ecosistemas terrestres y marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte, concepto en el que sin duda queda integrado también el paisaje, como parte de esos ecosistemas.

Por tanto, por la propia extensión que a ambos campos materia de

protección, el patrimonio cultural y el medioambiental, se les ha venido dando, el concepto de paisaje ha encontrado un campo de especial protección, dentro de los parámetros anteriormente contemplados dentro de uno u otro. Pero por si quedare alguna duda, por si ello no fuere suficiente, hay más. El paso definitivo a nivel europeo lo da el Consejo de Europa, bien que estimulado por la Agencia Europea del Medio Ambiente a raíz de las conclusiones de Dobbris (Junio de 1991), pues desarrolló una regulación que respondía a la aspiración general de disfrutar de paisajes de gran calidad, y de participar activamente en el desarrollo de los paisajes; en el convencimiento de que el paisaje es un elemento clave del bienestar individual y social, y de que su protección, gestión y ordenación implican derechos y responsabilidades para todos. Fruto de su actividad en 1994 el Congreso de poderes locales y regionales, adopta la decisión de preparar un proyecto de acuerdo internacional sobre el paisaje, lo cual fragua en el Convenio de 2000.

3.- Concepto

Como ocurre con los conceptos de patrimonio cultural o medioambiental, no es fácil hallar un concepto único en cuanto a paisaje susceptible de protección se refiere.

Algunas pistas tenemos. El art 1 del del Convenio de Protección de paisajes de 2000 dice: *A los efectos del presente Convenio: a) por "paisaje" se entenderá cualquier parte del territorio tal como la percibe la población, cuyo carácter sea el resultado de la acción y la interacción de factores naturales y/o humanos*

Conforme al art 2 *el presente Convenio se aplicará a todo el territorio de las Partes y abarcará las áreas naturales, rurales, urbanas y periurbanas. Comprenderá asimismo las zonas terrestre, marítima y las aguas interiores. Se refiere tanto a los paisajes que puedan considerarse excepcionales como a los paisajes cotidianos o degradados*

Por tanto el Convenio reconoce todas las formas de los paisajes europeos, naturales, rurales, urbanos y periurbanos, y tanto los emblemáticos como los ordinarios, los que deriven de la mera acción de la naturaleza, cuanto de la intervención humana, así como en los que interactúen los factores naturales y los humanos. En ese sentido tan paisaje es una cascada de agua del salto de un río o corriente natural, como una fuente integrada dentro de la plaza de un núcleo urbano.

Este Convenio que entró en vigor en el año 2004 fue ratificado por nuestro país el 26 de noviembre de 2007 con vigencia desde el 1 de marzo de 2008 y, en consecuencia, forma parte del Ordenamiento Jurídico español como el resto de Convenios y Tratados internacionales suscritos por nuestro país.

Para el Convenio, el paisaje desempeña un papel importante de interés general en los campos cultural, ecológico, medioambiental y social, y que constituye un recurso favorable para la actividad económica. Por tanto, su protección, gestión y ordenación pueden contribuir a la creación del empleo, contribuye a la formación de las culturas locales y es un componente fundamental del patrimonio natural

y cultural europeo, que contribuye al bienestar de los seres humanos y a la consolidación de la identidad europea, siendo además un elemento importante de la calidad de vida de las poblaciones en todas partes: en los medios urbanos y rurales, en las zonas degradadas y de gran calidad, en los espacios de reconocida belleza excepcional y en los más cotidianos.

4- La protección a través del Convenio de 2000

La finalidad última del Convenio no es sino la protección, gestión y ordenación del paisaje europeo.

Pero ¿a qué nos compromete como Estado? Esencialmente a tomar medidas generales de reconocimiento de los paisajes; de definición y caracterización; de aplicación de políticas para su protección y gestión; de participación pública y de integración de los paisajes en las políticas de ordenación del territorio, así como en las políticas económicas, sociales, culturales y ambientales.

Por ejemplo, el art. 3 formula como objetivo promover la protección, gestión y ordenación de los paisajes, así como organizar la cooperación europea en ese campo, y ello a través de diversas medidas de sensibilización, de formación y educación, de identificación y calificación, de definición de objetivos y de aplicación de políticas en materia de paisajes.

Pero las fórmulas empleadas pueden ser completadas por las previstas en otros instrumentos de protección, como los desarrollados en otros Convenios o normas internas para la protección del patrimonio cultural o medioambiental. Y ello porque el art 4 establece que cada Parte 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*

Lo cual conlleva la posibilidad de adopción respecto del paisaje de alguno de los instrumentos previstos en el Convenio relativo a la conservación de la vida silvestre y del medio natural en Europa (Berna, 19 de septiembre de 1979), el Convenio para la salvaguarda del patrimonio arquitectónico de Europa (Granada, 3 de octubre de 1985), el Convenio Europeo para la protección del patrimonio arqueológico (revisado) (La Valeta, 16 de enero de 1992), el Convenio Marco Europeo sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales (Madrid, 21 de mayo de 1980) y sus protocolos adicionales, la Carta Europea de Autonomía Local (Estrasburgo, 15 de octubre de 1985), el Convenio sobre la diversidad biológica (Río de Janeiro, 5 de junio de 1992), la Convención sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural (París, 16 de noviembre de 1972) y la Convención sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales (Aarhus, 25 de junio de 1998); y ello sin perjuicio de la previsión del art 12 del Convenio de 2000. *(Las disposiciones del presente Convenio no afectarán a las disposiciones más estrictas en materia de protección, gestión y ordenación del paisaje contenidas en otros instrumentos nacionales o internacionales vinculantes ya existentes o futuros)*

Consecuentemente si a las concretas medidas de protección que el Convenio de 2000 pone a disposición de los firmantes, sumamos las medidas de protección que para la protección del medio ambiente y del patrimonio arquitectónico y cultural se recogen en los instrumentos reseñados anteriormente, debemos de concluir que existe un catálogo de instrumentos jurídicos para articular una adecuada defensa y protección del paisaje. Probablemente falte el conocimiento y el impulso necesario para ello

5.- Otras fuentes internacionales de protección

Debe ponerse de relieve que la evolución en la protección dentro del ámbito de los derechos del hombre que se viene dispensando a un medio ambiente no ya saludable para el ser humano, sino adecuado, puede englobar la protección del paisaje en los términos que el Convenio propugna.

En el art 4 del Convenio de París de 1972 antes citado, cada uno de los Estados Partes en la presente Convención, reconoce que la obligación de identificar, proteger, conservar, rehabilitar y transmitir a las generaciones futuras el patrimonio cultural y natural situado en su territorio, le incumbe primordialmente. Y ello les obliga a procurar actuar con ese objeto por su propio esfuerzo y hasta el máximo de los recursos de que se disponga, y llegado el caso, mediante la asistencia y la cooperación internacionales de que se pueda beneficiar, sobre todo en los aspectos financiero, artístico, científico y técnico.

La protección también llega a niveles más sectoriales. En el ámbito Europeo ya la Directiva 337/85 de 27 de junio ponía de relieve como *los efectos de un proyecto sobre el medio ambiente deben evaluarse para proteger la salud humana, contribuir mediante un mejor entorno a la calidad de vida, velar por el mantenimiento de la diversidad de especies y conservar la capacidad de reproducción del ecosistema como recurso fundamental de la vida*

Concreta el art. 3 los factores a tener en cuenta en la necesaria evaluación de impacto ambiental y la necesaria identificación, descripción y evaluación de forma apropiada, los efectos directos o indirectos de cada proyecto, siendo aquéllos: a) el ser humano, la fauna y la flora; b) el suelo, el agua, el aire, el clima y el paisaje) los bienes materiales y el patrimonio cultural; d) la interacción entre los anteriores.

De modo que el paisaje es factor a tener en cuenta en la evaluación del necesario estudio de impacto ambiental previo a una obra o proyecto público o privado.

6.- La protección en España. Comunidades Autónomas y Estado

A raíz de la publicación y ratificación por España del Convenio de Protección de paisajes de 2000, han sido la mayoría, sino todas, las Comunidades Autónomas que en mayor o menor medida han aportado su visión de tal protección, incluso con leyes ad hoc. Es el caso por ejemplo de la ley 7/2008 de protección del Paisaje de Galicia que tiene por objeto (art 1) la protección, gestión y ordenación del paisaje gallego, sirviéndose para ello como instrumentos (artículo 8)

de los catálogos de paisaje (documentos que delimitan las grandes áreas paisajísticas con sus características diferenciales), las directrices de paisajes (determinaciones que partiendo de los catálogos definen y precisan los objetivos de calidad paisajística que se pretenden alcanzar), los estudios de impacto e integración paisajística (con similar función a lo ya expuesto en el ámbito europeo acerca de la necesaria inclusión de un estudio de impacto en el paisaje donde se evalúen los efectos del proyecto y las medidas de integración en el mismo que se prevén) y finalmente los Planes de acción del paisaje (creación de planes de protección, gestión y ordenación en territorios declarados como espacios naturales protegidos o en áreas de especial interés paisajístico, o en otras zonas por sus especiales valores paisajísticos o su estado de deterioro que precisen de una actuación). Es el caso, igualmente, de la Comunidad de Cantabria donde se publica la ley 4/2014 de 22 de diciembre, acerca del Paisaje o de la Ley 8/2005 de 8 de junio sobre protección, gestión y ordenación del territorio de Cataluña que permitió el desarrollo incluso de planes específicos de protección del paisaje en zonas como Granollers (2011), la Cerdanya (2013) y Cervera (2015)

Referencias a las políticas de protección del paisaje, las hay prácticamente en el seno de todas las Comunidades. Las que no han adoptado leyes ad hoc, han previsto referencias incluso en sus textos más emblemáticos. A modo de ejemplo tenemos el Estatuto de Autonomía de Andalucía donde en su artículo 37.20 en el seno de los principios rectores de la actuación de las políticas públicas de la Junta se encuentran el de respeto al medio ambiente incluyendo el paisaje y los recursos naturales. Precisamente esta es una de las Comunidades Autónomas que más ha legislado sobre el tema paisajístico, destacando la aprobación en el año 2012 de una Estrategia de Paisaje de Andalucía, cuyo objetivo es integrar el paisaje en todas las actividades de la Junta de Andalucía que le vayan a afectar directa o indirectamente para conectarlas hacia una dirección común, un mecanismo de coordinación y coherencia.

También concurren en el ámbito estatal, ligadas esencialmente a la protección del Medio ambiente, medidas de protección del paisaje. Es el caso de la Ley 42/2007 de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y la biodiversidad. A ello se refiere profusamente su Exposición de motivos, ligando la protección del paisaje como un principio esencial de la ley si bien remite a una ulterior regulación por la necesaria puesta en marcha de instrumentos de gestión, lo que no impide que se proteja aquél a través de la figura más genérica de los espacios naturales protegidos, la necesidad de que la protección del paisaje forme parte del contenido mínimo de los planes de ordenación de los recursos naturales, o sirva de instrumento para conectar la red Natura 2000.

7- Coda

Con todo ello cabe concluir que sí, que tenemos una normativa que nos permite afirmar la posibilidad de protección de un paisaje. Existen instrumentos de protección a escala internacional, a escala europea, a nivel estatal y autonómico, mecanismos de coordinación de tales instrumentos, existen observatorios, estrategias, inventarios,

catálogos, planes, todos ellos dirigidos a evitar la degradación del paisaje, lo que en el fondo supondría la degradación de nuestro entorno próximo, y por ende de nosotros mismos. ¿Será suficiente? Podemos pensar en ello cuando nos encontremos admirando ese espacio que nos da una sensación placentera, pero también podemos ir más allá y preguntarnos qué puedo hacer yo por conservarlo.